

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE
Sede Amministrativa del Dottorato di Ricerca

UNIVERSITA' PRIMORSKA DI KOPER, IUAV – ISTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA,
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO, UNIVERSITA' DI SORBONA IV – PARIGI, UNIVERSITA' DEL
PIEMONTE ORIENTALE "AMADEO AVOGADRO" NOVARA, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SANNIO –
BENEVENTO, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II", UNIVERSITA' DI ORADEA - ROMANIA
Sedi Convenzionate

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE DELL'UOMO, DEL TERRITORIO E DELLA SOCIETA'
INDIRIZZO IN GEOPOLITICA, GEOSTRATEGIA E GEOECONOMIA - XXII CICLO

(SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE M-GGR/02)

SICUREZZA E COOPERAZIONE NELLA REGIONE EURO-MEDITERRANEA

DOTTORANDO
Dott. Alberto CERVONE

COORDINATORE DEL COLLEGIO DEI DOCENTI
Chiar.mo Prof. GIANLUIGI CECCHINI – UNIVERSITA' DI TRIESTE

RELATORE E TUTORE
Chiar.ma Prof. MARIA PAOLA PAGNINI – UNIVERSITA' UNISU

ANNO ACCADEMICO 2008-2009

INDICE

pagina

INDICE

2

INTRODUZIONE

3

Capitolo 1 - Sicurezza e regioni

1.1 I concetti di sicurezza e di securitizzazione	7
1.2 La sicurezza regionale	9
1.3 Le teorie di Relazioni Internazionali e gli approcci alla sicurezza	10
1.4 I regimi di sicurezza	14
1.5 La regione euro – mediterranea	15

Capitolo 2 - Le sfide regionali

2.1 Dispute e conflitti	16
2.2 I settori di sicurezza dei paesi mediterranei	22
2.3 La proliferazione delle armi di distruzione di massa	27
2.4 La sicurezza umana	30
2.5 Il deficit democratico	33
2.6 Demografia e migrazioni	35
2.7 L'Islam politico.....	40
2.8 L'estremismo violento e il terrorismo	45
2.9 Approcci e percezioni	51

Capitolo 3 - Le politiche mediterranee

3.1 Evoluzione delle iniziative europee.....	59
3.2 Il Partenariato Euro – Mediterraneo	65
3.3 L'Unione Europea e i paesi del Golfo.....	84
3.4 Gli attori globali nell'area	89

Capitolo 4 - Risultati delle iniziative europee

4.1 I propositi iniziali e la realtà	96
4.2 Gli impedimenti e le incongruenze	98
4.3 Le incongruenze	101
4.4 Le difficoltà	107
4.5 Un buon compromesso	112

Capitolo 5 - Schede paese

5.1 Algeria.....	118
5.2 Egitto	121
5.3 Palestina	121
5.4 Marocco	122
5.5 Cipro.....	124
5.6 Libia.....	128
5.7 Turchia	130
5.8 Albania	132

Capitolo 6 - Prospettive e conclusioni

6.1 Tendenze e implicazioni	134
6.2 Provvedimenti	138

BIBLIOGRAFIA143-152

Introduzione

Lo studio esamina le sfide, le dinamiche e le cooperazioni in materia di sicurezza nella regione euro-mediterranea, con particolare attenzione al ruolo dell'Unione Europea.

Il concetto di "sicurezza" si è evoluto negli ultimi decenni, sia per il mutamento della situazione geopolitica globale, che per lo sviluppo di nuovi approcci teorici alla materia. Non sono più le minacce di tipo militare a dominare la scena, ma le preoccupazioni per vulnerabilità politiche, economiche, sociali e ambientali, che richiedono un approccio "comprensivo".

Le dinamiche di sicurezza, allo stesso tempo, hanno acquistato rilevanza a livello regionale. Le nuove minacce sono favorite dalla prossimità, si trasferiscono più facilmente sui brevi percorsi e possono essere affrontate efficacemente solo con soluzioni cooperative e regimi di sicurezza regionali.

"La geografia è ancora importante", recita la "Strategia di Sicurezza Europea" del 2003, nel paragrafo intitolato "Costruire la Sicurezza nel nostro Vicinato". Poco dopo descrive l'area mediterranea come "soggetta a seri problemi di stagnazione economica, d'instabilità sociale e di conflitti irrisolti". L'analisi di queste sfide, condivise o dirette da una sponda all'altra, è un necessario punto di partenza dello studio.

Nel settore politico-militare preoccupano i diversi conflitti irrisolti e le tensioni, tra stati e al loro interno, a cominciare dal conflitto israelo-palestinese. Segue l'alto grado di militarizzazione convenzionale e la presenza di armi di distruzione di massa. Nella zona si riscontra il classico "dilemma della sicurezza", per il quale ogni stato si trova nell'incertezza sulle intenzioni alla base dei programmi militari dei vicini ed è portato a cercare di emularli o superarli, causando una corsa agli armamenti. Lo stato dei "settori sicurezza" dei paesi mediterranei¹, cioè di forze armate, polizie, agenzie di *intelligence*, e il modo in cui esse si relazionano con il potere politico e con la società, risponde inoltre a concezioni superate e spesso illiberali, che non forniscono le necessarie garanzie per la stabilità della regione. Queste situazioni, unite alla mancanza di cooperazione regionale per effetto dei nazionalismi diffusi, portano all'assenza di meccanismi di prevenzione dei conflitti e di

¹ Per "paesi mediterranei" s'intenderanno in questo studio i paesi extra-europei che si affacciano sul Mediterraneo, cioè quelli, non membri dell'Unione Europea, che hanno sottoscritto la Dichiarazione di Barcellona, più la Libia. Non rientrano quindi in questa definizione i paesi balcanici, nonostante alcuni si affaccino sul Mediterraneo e siano entrati a far parte dell'Unione per il Mediterraneo.

gestione delle crisi, di controlli sugli armamenti e di misure di disarmo, che sarebbero particolarmente necessari. I rischi principali riguardano gli stessi paesi del sud. Non esistono, infatti, minacce militari dirette dal sud al nord e quelli che possono investire l'Europa sono essenzialmente gli effetti delle crisi a sud.

L'Europa guarda con preoccupazione anche ad altri fenomeni emanati dai paesi mediterranei: la crescita demografica, alcune manifestazioni dell'attivismo islamico e il terrorismo. La crescita demografica, non accompagnata da analoga crescita economica e in più associata a una riduzione delle risorse naturali, provoca un'inarrestabile spinta all'emigrazione. Il contesto di illegalità in cui essa spesso avviene, le dimensioni del fenomeno e le differenze culturali tra immigrati e residenti creano serie difficoltà all'Europa.

La politicizzazione della religione islamica è d'interesse di questa ricerca, non solo per gli eccessi estremistici che possono portare al terrorismo, ma anche per i cambi di regime che potrebbero verificarsi nei paesi mediterranei in caso di affermazione dei partiti islamisti, per gli impatti di tali cambi e per la difficoltà di comprensione tra le parti, che si è aggravata negli ultimi anni. La questione si pone anche all'interno dei paesi europei, non solo alle prese con casi di terrorismo, ma con un dilemma sulle strategie da applicare nei rapporti con le diverse organizzazioni islamiste locali, alcune particolarmente attive e influenti tra le comunità d'immigrati.

Tra i settori non tradizionali della sicurezza primeggia quello della "sicurezza umana", alla base di una parte importante delle conflittualità e delle tensioni regionali. Il difetto di risorse, di educazione, di benessere, di libertà e di giustizia, fa mancare quei beni primari che dovrebbero essere l'obiettivo finale delle politiche di sicurezza. Il divario tra i paesi europei e quelli mediterranei in questi settori è enorme. A livello di reddito annuo pro capite, per esempio, il valore della Siria è inferiore a un ottavo di quello italiano, mentre quello del paese del sud col valore maggiore, la Tunisia, è circa un quarto di quello italiano, ma ci sono casi di rapporti uno a dodici, per di più con grandi divari nella distribuzione, e le previsioni sono per un peggioramento. La disoccupazione tra i giovani in Algeria supera il 45% (*UN Arab Human Development Report 2008*) e sono rilevanti le carenze di servizi, di accesso a beni primari e di libertà civili. La causa principale di queste carenze, della mancata soluzione di vecchi problemi storici e di quelli sopraggiunti nelle ultime decadi, è la ritardata modernizzazione politica dei paesi del sud, che ostacola anche quella economica.

L'UE è interessata ad alleviare questi problemi, per motivi economici, politici e di sicurezza.

Gli interessi economici hanno sicuramente importanza, soprattutto per i paesi europei maggiormente coinvolti. I paesi mediterranei, infatti, svolgono più del 60% del loro commercio con

l'Europa. Anche se per quest'ultima si tratta solo del 4/5% del suo inter-scambio, il Mediterraneo è un grande mercato potenziale per i prodotti europei e un'area di possibile vantaggioso trasferimento di attività produttive. Di grande importanza è il flusso di risorse energetiche dall'Africa settentrionale all'Europa, in particolare quella del sud. Il 95% delle esportazioni di Algeria e Libia è costituito da gas e petrolio e queste forniture rappresentano una quota importante dei combustibili importati dai paesi dell'Unione Europea, per di più in gran parte costituita dal gas e quindi vincolata al collegamento fisico attraverso gasdotti. Il mantenimento del flusso regolare di questi rifornimenti è quindi un interesse europeo primario. Essenziale per tutto il commercio mondiale e ancora di più per quello europeo è la libera circolazione di merci attraverso il Mediterraneo e quindi la libertà di navigazione. Si stima che ogni anno oltre 200.000 navi attraversino questo mare, con un flusso giornaliero di petroliere compreso tra le 250 e le 300 che è anche un'estensione di quello proveniente dai paesi del Golfo. Gli interessi indicati non sono solo europei ma riguardano in modo sostanziale anche i paesi del sud, che in cooperazione con l'Europa potrebbero più facilmente superare la crisi di transizione verso la modernità che stanno attraversando.

Lo sviluppo economico dei paesi mediterranei, oltre a essere in sé di un certo interesse per l'economia europea, è soprattutto un mezzo per creare migliori condizioni politiche e di sicurezza, che sono quelle che più preoccupano. La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea stabilisce degli obiettivi, che trovano una chiara applicazione nell'area mediterranea. L'UE vuole contribuire alla pace, stabilità, prosperità e al consolidamento di un anello di stati ben governati nel suo vicinato, attraverso il supporto allo sviluppo economico e la cooperazione multi-dimensionale. Nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PESD), l'UE ha anche espresso la volontà di esercitare un ruolo nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi, principalmente rivolto al vicinato. In questo contesto l'UE si propone di affrontare le minacce individuate nella "Strategia di Sicurezza Europea" del 2003 e cioè terrorismo, proliferazione, conflitti regionali, stati falliti e crimine organizzato. Trattandosi di minacce condivise tra UE e paesi mediterranei, l'interesse a contrastarle è comune. Più che le misure difensive, però, sono gli obiettivi positivi (pace, stabilità, prosperità) a creare le aree di maggiore condivisione d'interessi tra le parti, con una zona grigia, come si vedrà, costituita dalla democratizzazione.

L'approccio "comprensivo" alla sicurezza², necessario per il tipo di situazioni da affrontare, ben si adatta allo spirito che contraddistingue l'UE e che l'ha accompagnata nel processo d'integrazione interna e di relazioni esterne. Non limitarsi agli aspetti politico-militari, però, non vuol dire che essi possano essere trascurati, in un'area dove conflitti e instabilità permangono e mancano misure di

2 Sarà trattato nella parte iniziale del Capitolo 1.

prevenzione e gestione delle crisi (Biscop , 2003).

I paesi europei, in particolare quelli meridionali, hanno sempre avuto, a livello individuale, specifiche politiche verso singoli paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente e la Comunità Economica Europea, fin dall'inizio ha avuto approcci comunitari verso di loro, essenzialmente per interessi economici. È solo nei primi anni '70, però, che questi paesi cominciarono a essere considerati oggetto di politiche comuni e la svolta è stata strettamente legata a questioni di sicurezza. La consapevolezza europea della condivisione delle sfide da affrontare e degli interessi da perseguire con i paesi mediterranei si è rafforzata nell'Europa degli anni '90, per il particolare momento storico, contraddistinto da inedite opportunità e da preoccupanti sfide provenienti da sud, e per la fase in cui si trovava l'evoluzione dell'Unione. In quegli anni si stava consolidando, infatti, il successo di un modello di *governance*, in grado di produrre pace, stabilità e prosperità nel continente, che l'UE non poteva non ambire a esportare anche al proprio vicinato arabo-mediterraneo. Non si pensava certo di realizzare questa esportazione con l'imposizione, ma piuttosto con l'inclusione pacifica dei nuovi *partners*, chiamati a partecipare volontariamente ai vantaggi della modernizzazione, politica e tecnologica, della crescita economica, dell'allargamento dei mercati, del superamento dei conflitti e delle tensioni.

Il punto di vista dei paesi mediterranei era diverso, essi guardavano soprattutto ai vantaggi economici che avrebbero potuto ottenere con la cooperazione ed erano anzi, a livello governativo, preoccupati dal discorso sulle riforme politiche. I contributi economici e le opportunità di sviluppo e di attenzione internazionale, che erano offerte e che erano quanto mai necessarie ad alleviare le critiche condizioni di vita di gran parte delle loro popolazioni e le conseguenti tensioni, furono però un incentivo sufficiente a farli aderire alla proposta.

Lo studio inizia con la trattazione della cornice teorica relativa agli studi sulla sicurezza e alla sicurezza regionale, per poi procedere all'analisi delle sfide alla sicurezza in senso esteso presenti nell'area. Si affronta quindi la cooperazione in materia di sicurezza tra gli attori locali, con particolare attenzione alle politiche mediterranee dell'Unione Europea e alle politiche degli attori globali nei confronti dell'area. Delle iniziative di cooperazione sono considerate le difficoltà, le incongruenze e i risultati conseguiti, per valutarne l'efficacia e la validità. Per otto paesi mediterranei, interessati da situazioni di particolare rilievo, è effettuato un approfondimento di queste particolarità. In conclusione sono individuate le tendenze in atto, le loro implicazioni e i provvedimenti ritenuti importanti per migliorare la sicurezza dell'area.

Capitolo 1

1. Sicurezza e regioni

1.1 I concetti di sicurezza e di securitizzazione

Fino alla Guerra Fredda, quando l'attacco militare da parte di una potenza straniera ostile per conseguire obiettivi politici costituiva la minaccia fondamentale per la sopravvivenza, la sovranità e l'integrità degli stati nazionali, si era soliti parlare di "difesa" da tali attacchi. Gli studi relativi, che riguardavano l'uso della forza, cioè dello strumento militare per difendersi o per imporre all'avversario la propria volontà, erano denominati "Studi Strategici". Non era ovviamente sempre necessario usare la forza per esercitare pressioni su un avversario, ma bastava spesso minacciare di farlo, così come poteva bastare armarsi in modo credibile per esercitare una deterrenza verso tali attacchi. L'uso o la minaccia della forza per regolare i rapporti tra gli stati è al centro del paradigma realista, che ha una visione pessimistica dell'umanità e vede il mondo come un ambiente dominato dall'anarchia e dalla forza (*power*) degli stati, quale capacità di imporre agli altri la propria volontà. Durante la Guerra Fredda la logica della contrapposizione nucleare ha ristretto l'area d'interesse degli studi strategici, dominata dall'ossessione per lo scontro totale e per la mutua distruzione dei due schieramenti, in caso di guerra, assicurata dagli arsenali nucleari. Questa situazione, unita all'insorgere di agende economiche e ambientali nelle relazioni internazionali tra gli anni '70 ed '80 (Buzan, Waever e de Wilde 1998) e a preoccupazioni sulla crescita di questioni identitarie e legate alla criminalità transnazionale negli anni '90, ha determinato un'insoddisfazione nei confronti dei limiti imposti dagli studi strategici ed una tendenza ad allargare l'area di analisi. La dissoluzione, nel 1991, della principale fonte di minaccia verso i paesi occidentali ha messo in secondo piano il rischio di attacco militare nei loro confronti ed ha portato alcuni (Fukuyama 1992) a ipotizzare una "fine della storia", consistente nel trionfo del sistema occidentale basato sulla democrazia liberale, sull'economia di mercato e sulla fine del ricorso alla forza per risolvere controversie nel mondo sviluppato. Sembrava che fosse stata raggiunta, per lo meno nella parte del mondo costituita dai paesi occidentali, una situazione di "sicurezza", cioè di libertà da minacce e da paura³ (*United Nations Human Development Report* 1994). Sembrava cioè che si stesse affermando una visione idealista, peraltro non nuova, delle relazioni internazionali, che sarebbero state dominate da razionalità, diritto internazionale, moralità e una "governance" globale, gestita da una rete d'istituzioni internazionali in

3 *Freedom from Threat and Freedom from Fear*

grado di contenere le dispute e regolare i rapporti. Vari eventi e situazioni verificatisi a iniziare dagli anni '90 hanno però dimostrato che, sia pure nell'improbabilità di attacchi militari ai paesi occidentali, permanevano rischi e minacce, anche se di diverso tipo, che non li liberavano per niente dalla paura, mentre in molte parti del mondo, in particolare nei paesi in via di sviluppo, la conflittualità era in aumento.

Lo scongelamento di tante situazioni bloccate dalla logica della contrapposizione bipolare ha aggravato e amplificato le tensioni esistenti, soprattutto nei paesi emergenti, e ne ha create di nuove. Quello che ha principalmente portato ad allargare l'attenzione dagli studi strategici a quelli di sicurezza, e a rendere i primi nuova sotto-branca dei secondi, sono state le nuove sfide, minacce e paure non convenzionali. Gli studi concernenti l'uso della forza, quindi, continuano ad avere rilevanza, ma rientrano in un contesto più ampio, che analizza diversi aspetti che potrebbero avere un impatto negativo sulle vicende umane, quindi le minacce rivolte non solo verso gli stati ma anche verso le società e derivanti non solo da atteggiamenti offensivi di uno o più stati, ma anche da altri eventi esterni, come azioni di attori non statali, effetti di fenomeni demografici, indebolimento o dissolvimento di stati, questioni economiche, disastri naturali, pandemie, sconvolgimenti ambientali, situazioni di povertà, questioni identitarie. Tutte queste situazioni sono ben presenti nell'area mediterranea e ne determinano quindi l'attuale stato di "insicurezza".

Lo studio dei settori diversi da quello politico-militare è stato approfondito dalla Scuola di Relazioni Internazionali di Copenaghen, i cui principali rappresentanti sono i già richiamati Buzan, Waever e de Wilde. La loro individuazione dei settori è basata sul tipo d'interazioni che intercorrono al loro interno e nelle loro più recenti conclusioni gli "oggetti referenti" di ogni settore non sono necessariamente gli stati. È da precisare che la divisione in settori è uno strumento utile per eseguire analisi, ma nella realtà essi sono parte di un unico complesso indivisibile.

Se un problema viene o no considerato una questione di sicurezza, dipende dal soggetto che lo giudica, in genere lo stato. Secondo la teoria della "securitizzazione" della scuola di Copenaghen (Buzan, Waever e de Wilde 1998), una questione viene "securitizzata" quando è considerata una "minaccia esistenziale" nei confronti dell'"oggetto referente", spesso ma non sempre uno stato, e questo comporta l'assunzione di provvedimenti di emergenza e il superamento dei vincoli normalmente vigenti. È così superato il ricorso a strumenti politici, cioè ad azioni governative di ordinario esercizio del potere. Poiché tale comportamento presuppone l'esistenza di una minaccia alla sopravvivenza, il conseguente stato di urgenza ed emergenza giustifica reazioni altrimenti bandite.

1.2 La sicurezza regionale

Nel mondo post Guerra Fredda le regioni hanno acquistato una maggiore rilevanza nell'ambito delle analisi della sicurezza. Il bipolarismo, infatti, poneva le due super-potenze quali attori dominanti a livello sistemico dell'intero ordine globale e riduceva la rilevanza degli attori e degli agglomerati regionali.

Nonostante l'impatto degli attacchi terroristici dell'11 settembre e la conseguente reazione, l'unica superpotenza e le altre grandi potenze sono ora meno propense a impegnarsi a livello globale e questa riduzione di *leadership* lascia più spazio agli attori regionali e richiede loro di farsi carico delle questioni di sicurezza nel proprio vicinato. Mentre a livello sistemico pochi sono gli attori coinvolti e comunque entro limiti dettati dal proprio interesse nazionale, è a livello di sottosistema, cioè regionale, che i vari attori sono direttamente interessati e sviluppano le loro relazioni internazionali. Il livello sistemico è da analizzare per alcune questioni planetarie come il riscaldamento globale, ma è a livello regionale che i grandi temi della sicurezza e della dialettica guerra-pace si sviluppano e vanno affrontati. Le minacce viaggiano più facilmente lungo le brevi distanze e l'insicurezza è spesso associata alla prossimità (Buzan, Waever e de Wilde 1998). La dipendenza reciproca riguardo alle questioni di sicurezza ha quindi rilevanza tra gli stati appartenenti agli stessi agglomerati regionali.

Il nuovo regionalismo è una conseguenza della globalizzazione e della fine della Guerra Fredda. La globalizzazione ha reso globali l'economia, le idee e le identità, ma ha indebolito gli stati, sempre meno in grado di affrontare da soli i problemi globali. Questo ha fatto crescere il ruolo delle regioni, gruppi di paesi con un progetto politico comune più o meno condiviso e la regionalizzazione come omogeneizzazione dello spazio regionale. Una prima ondata di regionalismo si era verificata negli anni '30. Nel contesto bipolare della Guerra Fredda i raggruppamenti erano creati dall'alto dalle superpotenze, mentre dopo il 1989 le nuove entità regionali sono state create spontaneamente dal basso e, invece di essere orientate verso un singolo specifico obiettivo, per esempio la sicurezza o l'economia come in precedenza, sono diventate multi-dimensionali, allargandosi agli aspetti sociali, culturali, ambientali oltre che a quelli politici e di sicurezza (Hettne, 1999). Nel vecchio regionalismo erano importanti la comunanza di strutture politiche ed economiche e l'omogeneità dei relativi partecipanti. Il nuovo regionalismo, invece, riguarda anche regioni non omogenee, privilegia la condivisione dei problemi e il dialogo tra governi nella formazione della cooperazione regionale per far fronte alle sfide, prevalentemente non militari, che si originano in un paese e si fanno sentire in altri. Queste sfide possono essere meglio affrontate attraverso i negoziati, la cooperazione, la costruzione di relazioni di buon vicinato, i legami economici e l'adozione di politiche comuni (Attinà 2002).

Il nuovo regionalismo quindi supera la tradizionale concezione dell'ordine mondiale “tipo Westphalia”, basato sugli stati nazionali, adotta una prospettiva multi-dimensionale e promuove la cooperazione regionale anche tra entità disomogenee come quelle mediterranee. Secondo Hettne l'attuale processo di regionalizzazione, auto-originato, è paragonabile alla storica formazione degli stati nazionali, con la differenza che nel nuovo fenomeno manca un centro che applichi la coercizione e l'uso della forza è escluso. Alla base delle nuove formazioni occorre dunque un progetto, condiviso tra i partecipanti, di creazione di una forma di *governance* transnazionale. I partecipanti, pur nelle loro diversità, formerebbero delle “comunità immaginate” (Anderson 1983, citato da Hettne 1999) coerenti con una logica estesa a più dimensioni: identità culturale, omogeneità politica ed economica, un regime di sicurezza essenzialmente basato sulla capacità di risolvere i conflitti. Un importante aspetto di questa comunanza è l'esistenza di una “società civile regionale” (Hettne 1999), in grado di maturare soluzioni regionali a problemi di varia estensione, da locali a globali, e di svilupparsi più rapidamente della cooperazione politica formale. Il livello regionale, venuto alla ribalta nella nuova situazione del mondo multipolare, rende possibili soluzioni ai problemi di sicurezza tra gli stati che la logica precedente, basata sugli stati nazionali, spesso impediva, favorendo la creazione di un nuovo ordine globale “regionalizzato”. Secondo Hettne i nuovi attori regionali assomigliano ai vecchi imperi, che assicuravano una *governance* ad alto livello, senza standardizzazione culturale e pulizie etniche, facilitando un “pluralismo culturale globale”. In contrasto alla già citata idea della fine della storia (Fukuyama 1992), il nuovo regionalismo darebbe un diverso significato alla storia, basato sul dialogo tra le civiltà e sull'abbandono di pretese di centralismo e universalismo. Il Mediterraneo è un'area ideale per l'applicazione di questi principi. Le omogeneità politiche ed economiche sono ancora lontane, ma la creazione di una “società civile regionale”, desiderosa di affrontare congiuntamente le sfide comuni, potrebbe emergere già rapidamente di quanto immaginato.

1.3 Le teorie di Relazioni Internazionali e gli approcci alla sicurezza. Per analizzare gli approcci alla sicurezza e in particolare alle cooperazioni tra gli stati in materia di sicurezza, è opportuno considerare le principali teorie delle relazioni internazionali.

Secondo la teoria realista l'anarchia, insita nella natura umana, domina le relazioni internazionali e gli stati nazionali sono gli attori principali. Le politiche degli stati sono motivate dall'interesse nazionale e la componente essenziale dei loro rapporti è costituita dalla forza, cioè dalla capacità di imporre agli altri la propria volontà con la coercizione. Il mondo è visto come un sistema “hobbesiano” (*homo homini lupus*), dominato dalle guerre, dalla competizione, da un gioco in cui i guadagni di uno si traducono in perdite dell'altro (*zero sum game*) e nessuna autorità centrale può stabilire un ordine che, quando esiste, è il risultato di un bilanciamento tra le forze in campo. In questa situazione di

perenne conflittualità e sospetto reciproco c'è, quindi, poco spazio per la cooperazione, che si riduce ad accordi di convenienza per creare equilibri e cercare di evitare egemonie. Durante la Guerra Fredda si affermò il neo-realismo, che spostò l'attenzione dai singoli stati nazionali al livello sistemico delle relazioni internazionali, spiegando che le azioni degli stati sono una conseguenza delle pressioni esercitate dalla competizione internazionale che ne condiziona le scelte. Anche i neo-realisti vedono la scena dominata dall'anarchia, attribuita però al sistema più che alla natura umana. Le questioni geo-politiche determinano i comportamenti degli stati e le loro scelte in materia di alleanze, cooperazioni e accordi in materia di sicurezza (Waltz 1979). Il regionalismo in questo contesto è un mezzo che i singoli stati adottano per far fronte alle sfide comuni sotto la guida di uno stato egemone.

Nell'istituzionalismo neo-liberale gli stati continuano a essere gli attori principali nelle relazioni internazionali, ma è attribuita importanza anche alle organizzazioni e alle istituzioni internazionali che, imponendo norme, regole e principi, disciplinano i comportamenti degli stati e facilitano la coesistenza e la cooperazione, consentendo il mantenimento di un ordine internazionale. Tra queste cooperazioni sono essenziali i regimi di sicurezza, che contribuiscono alla pace e stabilità ponendo dei limiti al comportamento degli stati. L'interdipendenza condiziona le relazioni e le nuove sfide globali possono essere affrontate solo attraverso la cooperazione, a volte globale ma spesso regionale. A differenza del realismo, i vantaggi di uno non presuppongono lo svantaggio di un altro e nel gioco possono guadagnare tutti (*win win game*), mentre gli aspetti economici sono considerati d'importanza pari a quelli militari e quindi prevale un approccio multi-dimensionale alla sicurezza. Il sistema internazionale è visto come il risultato dell'interazione tra gli stati e quindi non è irrimediabilmente anarchico, ma può essere governato attraverso la cooperazione e le istituzioni internazionali.

Il costruttivismo enfatizza il ruolo delle idee, della socializzazione e della formazione di valori normativi nelle costruzioni regionali. Il regionalismo è un progetto politico e sociale, che fissa delle norme e rimodella le identità degli stati partecipanti. Le strutture ideali e normative sono importanti come i fatti e gli accordi danno significato agli oggetti. Le istituzioni sono ancora più importanti che per la teoria precedente, poiché danno forma agli interessi e alle identità. Il costruttivismo dà importanza alle percezioni reciproche in materia di sicurezza, perché le collega a valori, convinzioni e identità. Il regionalismo è visto come un fattore per modificare il sistema internazionale e creare nuove identità e alleanze, superando visioni nazionali (Toplu 2004).

La scuola di Copenaghen riconosce la natura anarchica del sistema internazionale e il ruolo primario degli stati nazionali, ma anche l'interdipendenza, come conseguenza del già citato approccio esteso alla sicurezza e della consapevolezza dell'importanza delle nuove minacce non tradizionali. L'approccio esteso alla sicurezza e l'interdipendenza che esso comporta sono visti come fattori di

avvicinamento e d'integrazione tra le visioni del realismo e dell'idealismo (Buzan 1991). L'interdipendenza si fa sentire soprattutto a livello regionale ed è alla base della teoria sui "complessi di sicurezza regionale", così definiti:

“un consesso di stati le cui percezioni e preoccupazioni in tema di sicurezza sono così interconnesse che i loro problemi di sicurezza nazionale non possono essere ragionevolmente analizzati e risolti separatamente uno dall'altro” (Buzan, Waever e de Wilde, 1998).

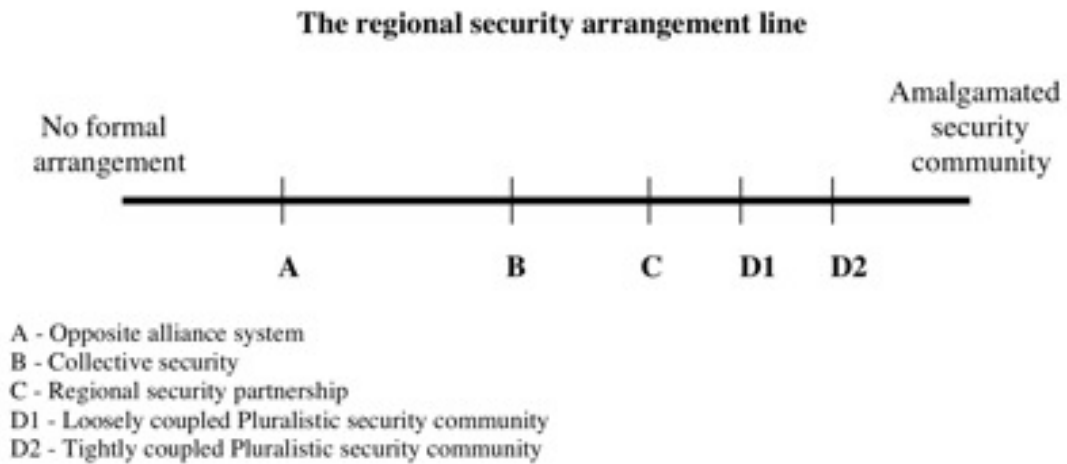
Le caratteristiche necessarie affinché più stati costituiscano un complesso di sicurezza regionale sono:

- la presenza di almeno due stati;
- la formazione di un insieme geograficamente coerente;
- un'interazione tra i componenti basata sulla interdipendenza in materia di sicurezza;
- la profondità e la costanza di tale interdipendenza.

I complessi possono essere omogenei o disomogenei, nel secondo caso quando interessano attori diversi, che possono interagire anche a livello non statale e in settori diversi da quello politico-militare. In un ambiente riconosciuto quale anarchico, come nel paradigma realista, i componenti sono considerati in relazione ai loro rapporti di forza (*polarities*) ed all'esistenza di condizioni storiche di amicizia e inimicizia che ne determinano le relazioni. Le dinamiche interne ai complessi di sicurezza possono trovarsi lungo uno spettro in funzione del tipo d'interdipendenza esistente. A un'estremità c'è la conflittualità, quando le condizioni di paura, rivalità e mutua percezione di minaccia arrivano al punto di far insorgere lo scontro. Nel mezzo ci sono i cosiddetti "regimi di sicurezza" (Jervis 1982), nei quali gli stati raggiungono degli accordi in grado di evitare che le minacce reciproche, comunque percepite, portino al conflitto. La condizione ottimale è costituita dalle "comunità di sicurezza" (Deutsch 1957), dove l'uso della forza per risolvere controversie tra i membri è considerato non più possibile, grazie al livello raggiunto dal loro processo d'integrazione. Il raggiungimento di tale condizione presupporrebbe un'omogeneità culturale e istituzionale, senza la quale dominerebbe la conflittualità, l'instabilità e la mancanza di cooperazione ed integrazione. Più recenti esperienze rispetto ai tempi di Deutsch dimostrano però che, pur in presenza di diversi valori e modelli istituzionali, la condivisione di interessi può portare a efficaci coordinazioni delle politiche e cooperazioni regionali. Questo è dovuto anche alla presenza di dinamiche globali (per esempio ambientali e demografiche) che possono sottoporre i diversi elementi di regioni a sfide comuni, che possono meglio essere affrontate attraverso la cooperazione. Tra le regioni non omogenee, nelle quali tali logiche trovano riscontro, c'è indubbiamente quella euro-mediterranea. Mentre le comunità di sicurezza costituiscono, quindi, la forma più avanzata di cooperazione e integrazione regionale, altri regimi intermedi di sicurezza sono in grado di migliorare la stabilità dell'area, con

efficacia progressivamente crescente come ci si allontana dalla partecipazione a opposte alleanze e ci si avvicina, incrementando il livello di cooperazione e integrazione, alle suddette comunità di sicurezza. Come evidenziato in Figura 1 (Attinà 2006), tali regimi sono denominati, nell'ordine di crescente cooperazione: "sicurezza collettiva" e "partenariato regionale di sicurezza".

Figura 1



Da un articolo di Fulvio Attinà (2006)

1.4 I Regimi di Sicurezza.

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) costituisce un modello di partenariato regionale in tema di sicurezza, basato sul consenso e l'accordo degli aderenti, con l'obiettivo di ridurre il ricorso alla violenza e migliorare stabilità regionale. Questo modello è stato creato durante la Guerra Fredda, comprendendo le potenze rivali. Nel caso del Mediterraneo questa rivalità non esiste e l'obiettivo dovrebbe quindi essere più facilmente raggiungibile (Attinà, 2006)

L'Unione Europea costituisce per i suoi membri una comunità di sicurezza, ma la piena appartenenza all'Unione, che è condizione indispensabile per l'esistenza di questa forma più avanzata di cooperazione in tema di sicurezza, non rientra nella visione dell'UE nei confronti dell'area, come chiaramente dimostrato dalla risposta che l'allora Comunità Europea diede nel 1987 al Marocco che aveva presentato domanda di accesso alla comunità: gli fu chiaramente detto che non era possibile accogliere la sua richiesta perché l'accesso era limitato ai paesi "europei". Quella che può essere offerta ai paesi mediterranei è quindi una forma più blanda di comunità di sicurezza, con una minore comunanza di valori e una più pragmatica attenzione agli interessi comuni. Il requisito minimo è comunque costituito dal credo di tutti i membri di questo "partenariato di sicurezza regionale" nell'appartenenza in un medesimo ordine regionale, nel quale la sicurezza dei

suoi membri sia indivisibile (Del Sarto 2006).

1.5 La regione euro – mediterranea.

Non è scontato asserire che esista una regione geopolitica euro-mediterranea. Molti la ritengono esclusivamente uno spazio geografico, caratterizzato da frammentazione, immensi problemi, forti diversità identitarie, contrastanti visioni e approcci. L'Unione Europea, nell'avviare la sua principale iniziativa in materia nel 1995, ha considerato la seconda interpretazione assiomatica e invece di dilungarsi in dibattiti sull'esistenza o meno di una tale regione ha semplicemente dato per scontata la sua esistenza. Ha considerato così più importante che ci fosse un credo condiviso in proposito, piuttosto che il fatto che tale regione esistesse effettivamente (Del Sarto 2006). Si riteneva, pertanto, che tale credo avrebbe portato alla costruzione di tale regione, dal punto di vista sociale, culturale e politico. Nel definire il tipo di relazione tra Unione Europea e vicini mediterranei sono presenti due principali interpretazioni: quella dell'egemonia/dominazione e quella della socializzazione o inclusione (Attinà 2006). Secondo la prima, l'Unione Europea ha l'obiettivo di creare una regione stabilizzata dal punto di vista della sicurezza, politico, economico e culturale, da sé dominata soprattutto economicamente. Per la seconda si tratterebbe di costruire relazioni tra uguali, con l'obiettivo del raggiungimento di una zona comune di prosperità, stabilità e pace. Come si vedrà, nei discorsi dell'Unione Europea convivono entrambe le posizioni.

Esistono diverse opinioni sul fatto che la regione euro – mediterranea costituisca o meno un complesso di sicurezza regionale secondo la definizione della scuola di Copenaghen. La teoria sui complessi di sicurezza, legata al regionalismo, fu ideata e applicata da Buzan nel 1983 ed era inizialmente limitata al solo settore politico militare. La logica fondamentale della teoria era la natura relazionale della sicurezza internazionale, costituita da dilemmi di sicurezza, equilibri di forza, corse agli armamenti, regimi di sicurezza, lo scarso interesse della sicurezza dei singoli stati e la necessità di studiarla in contesti più ampi, quello globale nel caso delle grandi potenze e quello regionale per le altre. All'interno dei complessi di sicurezza le relazioni possono oscillare lungo un ampio spettro, a seconda del livello di amicizia o inimicizia che regola i rapporti tra le parti, dagli estremi del conflitto alle comunità di sicurezza, con gli intermedi regimi di sicurezza. Nel caso che non si raggiunga l'assetto della comunità di sicurezza, i complessi sono dominati da forme più o meno intense di anarchia. Un complesso sparisce quando l'integrazione tra gli stati al suo interno arriva al punto di formare una comunità di sicurezza, che diventa un attore unico nel contesto del sistema globale. A volte un'area geografica non contiene alcun complesso di sicurezza e questo può avvenire per due motivi: o gli stati sono così deboli da non poter esercitare alcun ruolo al loro esterno o una grande potenza esterna esercita un potere sulla regione che sopprime le dinamiche di sicurezza locali. Un

tempo questi agglomerati di paesi erano molto variabili. Per millenni, certamente fino al 15^o secolo, sono avvenute grandi migrazioni che potevano alterare gli assetti regionali da un giorno all'altro. L'ultimo grande sconvolgimento è avvenuto al dissolvimento dell'Unione Sovietica, quando paesi confinanti con una superpotenza si sono trovati all'improvviso a confinare con nuovi piccoli stati, disponibili ad entrare a far parte di nuovi agglomerati.

Nel caso della regione euro-mediterranea, bisogna evidenziare che gli stessi autori della teoria hanno considerato la questione ed hanno escluso che l'area possa essere così considerata, in base alla semplice considerazione che uno o più stati non possono far parte di più di un complesso e che il Medio Oriente è già un complesso a sé, del quale fanno certamente parte alcuni paesi mediterranei⁴.

Altri autori, invece, hanno ritenuto che quest'area costituisca un complesso di sicurezza regionale rispondente ai criteri stabiliti dalla Scuola di Copenaghen (Haddadi 1999, Biscop 2003). Questa impostazione è fondata, poiché è innegabile che esistano, tra i paesi europei e quelli mediterranei, interazioni in materia di sicurezza, interdipendenza politica ed economica e condivisione di sfide e vulnerabilità. La multi-dimensionalità, propria della teoria, ben si adatta alla regione, così come la rilevanza di attori anche diversi dagli stati.

4 Sicuramente Israele, Egitto, Giordania, Libano, e i territori palestinesi; possibilmente anche i paesi del Maghreb.

Capitolo 2

2. Le sfide regionali

2.1 Dispute e conflitti.

La regione Euro-Mediterranea continua a essere interessata da numerosi conflitti, dispute e tensioni. Il conflitto **Arabo-Israeliano** è ovviamente quello più rilevante. Sebbene siano improbabili scontri frontali tra Israele e i paesi limitrofi del tipo di quelli avvenuti nel 1948, 1967 e 1973, ammesso che nei paesi arabi restino al potere regimi orientati come gli attuali, questi non possono però essere esclusi. I recenti conflitti con attori non statali, come Hezbollah e Hamas, hanno dimostrato che al minore rischio di combattimenti convenzionali si è aggiunta una realtà di guerre non convenzionali, di continuo attrito politico e militare, di scontri asimmetrici e di uso dell'informazione per ottenere vantaggi politici. L'*Intifada* del 2000, che ha interrotto il processo di pace, ne è un chiaro esempio. Questa situazione di instabilità, la vittoria nelle elezioni palestinesi del 2006 di un gruppo che non accettava l'esistenza dello stato di Israele e la continua espansione degli insediamenti nei territori occupati da parte di quest'ultimo, hanno "favorito la transizione da un "processo di pace" a un "processo di guerra" (Cordesman, 2008). L'ingresso in scena dell'Iran, con il supporto ai suddetti movimenti, le minacce a Israele e un programma per la realizzazione di armi nucleari e vettori in grado di indirizzarle su Israele, ha creato nuovi rischi e tensioni. La situazione nei territori, in particolare Gaza e Gerusalemme, e le difficoltà di ripresa del processo di pace completano un quadro che dalla seconda metà degli anni '90 è stato in progressivo peggioramento. Un'ulteriore complicazione è stata determinata dalla "guerra al terrorismo" e della diffusione nell'area, anche se per ora non nei territori palestinesi, di movimenti simpatetici con Al Qaeda. Oltre a essere un problema per la sicurezza della zona, questo conflitto costituisce un motivo di risentimento verso l'occidente nei paesi arabi e in quelli a maggioranza islamica in genere, un pretesto e catalizzatore di estremismo a livello globale e un ostacolo alla cooperazione nell'area euro-mediterranea⁵.

Il **Libano**, dopo la guerra del 2006, continua a essere un'area a rischio, per l'instabilità politica, l'influenza dell'Iran e della Siria, per le divisioni interne, per la presenza di milizie pesantemente armate non controllate dal governo centrale e di campi profughi con condizioni di vita critiche che alimentano l'estremismo. La forte presenza europea, sotto la bandiera ONU, tra le forze di UNIFIL, è un segno della volontà dei paesi europei di svolgere un ruolo primario e responsabile nel contribuire alla sicurezza dell'area. Israele continua ancora a occupare una piccola area che apparteneva al Libano (Shaba Farms) e la cui mancata restituzione ostacola la conclusione di un

trattato di pace dopo il conflitto del 1967.

La **Siria** è ancora in una situazione conflittuale con Israele, che mantiene dal 1967 l'occupazione delle alture del Golan. A settembre 2007 Israele ha bombardato un sospetto reattore nucleare in territorio siriano. Grazie alla nuova politica della Turchia⁶ risulta che la Siria abbia rinunciato nel 2005 a rivendicare la sovranità sulla provincia di Hatay, contesa dal 1939, e che abbia instaurato buone relazioni con Ankara. Le tensioni tra i due paesi per l'appoggio siriano al PKK si sono anche attenuate, ma è ora la Siria a essere teatro di scontri con i curdi siriani. Sebbene abbia dovuto evacuare nel 2005 le truppe che aveva in Libano, continua ad avere un ruolo nel supporto agli Hezbollah e a influire nelle vicende libanesi e palestinesi.

Marocco e Algeria hanno le frontiere chiuse da anni per la disputa riguardante il Sahara Occidentale⁷, per due terzi occupato dal Marocco al momento del ritiro della Spagna negli anni '70 e per il supporto dato dall'Algeria ai ribelli del Fronte Polisario, mentre le mediazioni internazionali non sono ancora riuscite a trovare una soluzione. In Algeria, pur essendo stato avviato un processo di riconciliazione nazionale che sembra progredire, è ancora recente il ricordo dei 150.000 – 200.000 morti e dei 6000 – 15.000 scomparsi (C.S. Monitor, 21.4.2009) per i conflitti interni degli anni '90 e sta crescendo la minaccia terroristica⁸.

La **Libia**, pur essendo in fase di superamento del suo isolamento internazionale, ha rivalità e tensioni con i paesi vicini, ed è stata finora un ostacolo alla cooperazione nell'area, soprattutto a quella sud-sud.⁹

Anche una nazione europea come la **Spagna** ha dispute in corso con uno dei paesi del sud, il **Marocco**, come ha ricordato nel 2002 lo sbarco di militari marocchini nell'isola disabitata di Perejil, considerata propria dalla Spagna, seguita da intervento militare spagnolo. A questo si aggiungono le rivendicazioni marocchine sulle due enclave spagnole in territorio marocchino, Ceuta e Melilla.

La situazione di **Cipro**, con una parte divenuta membro dell'UE e l'altra ancora nella situazione creatasi nel 1974 con l'occupazione turca, rappresenta un caso ancora non risolto¹⁰. È il maggiore dei problemi nei rapporti tra Grecia e Turchia, che hanno diverse dispute per la sovranità su isole dell'Egeo. L'ingresso nella UE della repubblica (greco) cipriota e lo *status* di candidato all'accesso della Turchia hanno reso ancora più pressante l'esigenza di una soluzione condivisa tra le parti.

2.1.1 Il confronto convenzionale tra Israele e paesi arabi. Sebbene, come si è visto, si siano affermate nuove e diverse forme di conflittualità, l'ipotesi di conflitti convenzionali,

5 un approfondimento è riportato al Capitolo 5, nella scheda dedicata alla Palestina

6 Approfondimento al successivo Capitolo 5.6

7 Approfondimento al successivo Capitolo 5.4

8 Approfondimento al successivo Capitolo 5.1

9 Approfondimento al successivo Capitolo 5.5

10 Approfondimento al successivo Capitolo 5.4

tecnologicamente più avanzati del passato e ormai tali da privilegiare la qualità rispetto alla quantità, non è sparita e ancora determina la struttura delle forze armate dei paesi dell'area¹¹. Un'importante variante intervenuta è la sostanziale modifica della situazione in Iraq rispetto ai tempi di Saddam Hussein, dopo l'intervento della coalizione nel 2003. L'Iraq aveva avuto un ruolo militare importante nella guerra del Kippur, nel 1973, quando aveva inviato sostanziali forze fuori del suo territorio a combattere contro Israele. Durante la guerra del Golfo del 1991, inoltre, l'Iraq aveva colpito Israele con 39 missili Scud. L'accordo di pace con l'Egitto ha ormai più di 30 anni, i due paesi dialogano e cooperano e i loro piani militari non danno più priorità a un possibile conflitto diretto tra i due. Ciò nonostante, ciascuno di loro "continua a competere con l'altro nell'aggiornamento degli armamenti convenzionali e a prepararsi per un ipotetico scontro con l'altro" (Cordesman 2008). La Giordania, anch'essa sottoscrittrice di un trattato di pace con Israele nel 1994, non ha la forza di competere con Israele, ma continua a prepararsi per la difesa da un potenziale attacco. Anche la Siria, molto indebolita militarmente, può solo pensare a una difesa, per non parlare del Libano, dove l'unica preoccupazione per Israele è costituita dagli Hezbollah.

2.1.2 Il Nazionalismo e la mancata integrazione Sud-Sud. Mentre ci sono esempi di progressi a livello di *governance* ed economia nei paesi mediterranei, la situazione della politica interna e le condizioni economico-sociali spesso insoddisfacenti hanno messo in dubbio la legittimità di molti regimi e hanno alimentato politiche nazionalistiche, mirate a rivolgere l'attenzione dell'opinione pubblica all'esterno per distrarre dai problemi interni e contenere l'opposizione. Il nazionalismo è tra i primi fattori responsabili del basso livello d'integrazione regionale, che contrasta con l'impressionante processo d'integrazione realizzato tra i paesi europei. Dopo il fallimento del panarabismo, emerso con evidenza alla morte di Nasser nel 1970, l'assetto regionale della Guerra Fredda, che aveva portato a opposti schieramenti e alleanze con una delle due parti, aveva costituito ulteriore ostacolo all'integrazione, che non è però migliorata con la fine del conflitto. A questa situazione si è aggiunta, infatti, la mancanza di minacce comuni, le dispute territoriali e la competizione per le risorse. Come si vedrà, nell'area non esiste alcun meccanismo effettivo di prevenzione dei conflitti, di gestione delle crisi e di costruzione della fiducia reciproca. I consessi in cui s'incontrano maggiormente gli addetti alla sicurezza di questi paesi sono quelli proposti e attuati da organizzazioni occidentali. Qualche eccezione esiste per gli organismi preposti alla lotta al terrorismo, che ha ultimamente portato anche a livello sub-regionale ad azioni comuni nel contrasto di un avversario che, da parte sua, ha fatto notevoli progressi nella cooperazione sia a livello sub-regionale che più ampio¹². Alcune organizzazioni con competenze sulla sicurezza, d'interesse degli

11 Approfondimento in successivo paragrafo 2.2

12 A Gennaio 2007 è stata costituita "Al Qaida in Maghreb"

stati arabi/nordafricani, sono state comunque create: una regionale (la Lega Araba), una sub-regionale (l'Unione del Maghreb Arabo) e una addirittura continentale (l'Unione Africana). È sorta anche un'altra organizzazione sub-regionale, con competenze economiche (Il processo di Agadir). A seguire sono analizzate tali organizzazioni.

2.1.2.1. La Lega Araba. L'organizzazione principale tra stati della parte sud della regione è la Lega Araba. Nata nel 1945, con la partecipazione di 6 stati, col tempo cresciuti fino a 22, il suo obiettivo dichiarato fu di:

"rafforzare i legami tra gli stati membri e coordinare la collaborazione tra di loro, per salvaguardare la loro indipendenza e sovranità e per affrontare collegialmente gli affari e gli interessi dei paesi arabi" (Patto della Lega degli Stati arabi, 22 marzo 1945, art.2)

Il Patto (art. 5) proibisce l'uso della forza tra i membri e prescrive che il Consiglio della Lega deliberi per la soluzione di dispute tra membri che potrebbero portare a un conflitto, solo nel caso che questi lo richiedano ed escludendo questioni riguardanti l'indipendenza, la sovranità e l'integrità territoriale. Il Patto contempla il caso di aggressione (Art. 6) nei confronti di uno stato membro, ma non prevede un impegno analogo a quello dell'articolo 5 della NATO e quindi una effettiva clausola di solidarietà comune. Un impegno del genere è stato in seguito introdotto con un trattato stipulato dopo la guerra del 1948 ed è stato creato un organismo per attuarlo in caso di necessità, ma senza risultati pratici. Non c'è mai stata né una strategia di sicurezza comune, né è stata mai svolta una funzione di prevenzione e gestione dei conflitti.

2.1.2.2 L'Unione del Maghreb Arabo (UMA). Ancora più deludenti sono i risultati conseguiti dall'Unione del Maghreb Arabo, bloccata dalle rivalità fra gli stati e le dispute irrisolte. Pur avendo obiettivi soprattutto economici, il trattato di costituzione dell'Unione contiene alcune clausole di sicurezza, compresa una di solidarietà in caso di aggressione. Mancando però d'indicazioni su come procedere in tal evenienza, il suo contenuto si riduce a essere declaratorio. Il trattato prevede anche l'impegno a non fornire appoggi a organizzazioni che attentino alla sicurezza di uno dei membri, come invece è accaduto con l'appoggio dell'Algeria al Fronte Polisario contro il Marocco, che ha di fatto bloccato ogni possibile cooperazione in materia di sicurezza nell'ambito dell'Unione. Le posizioni dei membri sono così irreconciliabili che l'ultimo tentativo, nel 2005, di tenere una riunione di vertice, è fallito per il rifiuto del Marocco di intervenire. La crisi tra i due paesi era stata uno dei principali motivi per la creazione dell'UMA nel 1989, ma il motivo principale (Haddadi, 2006) sembra essere stata la volontà dei governi di cooperare contro un nemico comune che stava emergendo con prepotenza: la sfida islamista.

2.1.2.3 **L'Unione Africana.** I paesi nord-africani fanno parte anche dell'Unione Africana, ad eccezione del Marocco, che ha lasciato l'organizzazione nel 1984 quando questa ha accolto il Sahara Occidentale, su richiesta di alcuni membri. L'organizzazione è nata nel 2001 dalla trasformazione dell'Organizzazione per l'Unità Africana che esisteva dal 1963 e che non aveva di certo una buona fama, essendo denominata il “club dei dittatori”.

La nuova organizzazione ha voluto fare passi importanti verso l'integrazione del continente e ha affermato principi progressisti, nonostante la presenza di regimi fortemente autoritari tra i suoi sostenitori. L'atto costitutivo dell'Unione, oltre a individuare indirizzi di promozione della democrazia, della partecipazione popolare alla politica e del rispetto dei diritti umani, stabilisce i seguenti obiettivi riguardanti la sicurezza:

- Difendere la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza dei suoi stati membri;
- Promuovere la pace, la sicurezza e la stabilità del continente.

Tra i principi dell'atto, sono inoltre compresi:

- La creazione di una politica di difesa comune;
- La soluzione pacifica dei conflitti tra i membri attraverso mezzi stabiliti dall'assemblea;
- Proibizione dell'uso o della minaccia della forza tra membri;
- La non interferenza negli affari interni degli altri membri;
- Il diritto dell'assemblea di disporre interventi in caso di crimini contro l'umanità;
- La coesistenza pacifica e il diritto di vivere in pace e sicurezza;
- Il diritto di chiedere all'assemblea interventi per ristabilire la pace e la sicurezza.

Si evidenzia che, pur essendo ribadita la non interferenza negli affari interni dei membri, è stato abolito il principio del non intervento in qualunque condizione, che aveva dominato i principi e le pratiche dell'organizzazione precedente.

L'impegno a favore della prevenzione dei conflitti ha portato a diverse iniziative per creare gli strumenti necessari a mettere in pratica i propositi, come il protocollo per la creazione di un “Consiglio per la Pace e la Sicurezza dell'Unione Africana”, che dovrebbe portare alla creazione di un “Comitato dei Saggi”, un sistema di allertamento precoce (*early warning*) continentale, delle forze africane di pronto intervento e una politica di difesa comune (Missione Unione Africana presso l'ONU, 2008). Gli sviluppi sono interessanti e promettenti, anche se la molteplicità e diversità dei governi dei paesi interessati rende difficile i progressi. L'assenza del Marocco da questo consesso limita il suo valore per l'Africa settentrionale, ma l'affermarsi del principio della prevenzione dei conflitti che l'UA porta avanti può avere ritorni positivi anche nel contesto mediterraneo.

2.1.2.4 Il Processo di Agadir. Sebbene riguardi solo aspetti economici, questa iniziativa è importante perché rappresenta il più significativo sforzo di integrazione sub-regionale dell'Africa settentrionale. La Dichiarazione di Agadir del 2001 ha dato inizio a questa cooperazione tra Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia, che si è conclusa con la firma nel 2004 dell'accordo attuativo e ha portato all'istituzione di organi preposti alla sua realizzazione.

L'accordo si propone di creare un'area di libero scambio commerciale dei beni industriali, di favorire successive estensioni per creare un libero commercio esteso a tutti i paesi arabi (*Mediterranean Arab Free Trade Area*, MAFTA) e di agevolare la liberalizzazione del commercio tra paesi mediterranei e Unione Europea. L'esistenza di accordi di associazione con l'UE è infatti considerata condizione essenziale per la cooperazione e in questo modo, pur trattandosi di un accordo sub-regionale, viene stimolata anche la cooperazione sud-nord. L'obiettivo finale è quello di migliorare le economie dei paesi interessati e di mettere i paesi del sud in una condizione meno svantaggiata nei confronti dell'Unione Europea, favorendo quindi il progresso del Processo di Barcellona. Un atteso effetto di quest'accordo, importante per la sicurezza, è quello di favorire l'ammodernamento delle strutture statali.

Il Processo di Agadir, in definitiva, è:

“la sola iniziativa capace di sviluppare le economie arabe e al tempo stesso atta a creare un interlocutore economico valido nell'area a sud del Mediterraneo” (Gattamorta, 2005)

In un contesto di sicurezza multi-dimensionale, l'iniziativa è un importante contributo alla sicurezza economica dei paesi del sud e conseguentemente dell'intera regione euro-mediterranea.

2.1.3 La competizione per le risorse naturali. Le sfide determinate da fattori ambientali sono sensibilmente cresciute negli ultimi anni. Gli elementi che le compongono sono: mancanze di risorse idriche, limiti allo sfruttamento del territorio, desertificazione, effetti dell'aumento dei consumi energetici, inquinamento delle aree costiere, disboscamento, spreco di risorse naturali, deterioramento degli ambienti urbani e incremento inquinamento causato dai rifiuti solidi e liquidi (UN, *Arab Human Development Report* 2008, 2009).

A questi problemi dell'area si aggiungono gli effetti dei fenomeni globali come il cambio del clima e il riscaldamento globale. La gestione delle risorse idriche è un problema rilevante, sia perché la riduzione delle risorse è associata all'aumento della domanda per effetto della crescita demografica, sia perché essa richiederebbe un approccio cooperativo allo sfruttamento dei corsi d'acqua che attraversano più paesi e alla razionalizzazione del loro uso. Nei paesi arabi in genere, non solo

L'acqua disponibile è scarsa, ma il suo 57% proviene da paesi esterni con i quali bisognerebbe sviluppare una maggiore cooperazione in materia (UN AHDR 2008, 2009). Per fornire un ordine di grandezza del problema, basta rilevare che la media di disponibilità di acqua di questi paesi è di sette volte inferiore a quella del resto del mondo ed è al di sotto del valore riconosciuto quale limite inferiore di sufficienza. Le conseguenze di tali situazioni sono la mancanza di terra sufficiente da destinare all'agricoltura, la povertà, insoddisfacenti livelli di salute, tensioni tra gli addetti all'agricoltura e la pastorizia, conflitti tra paesi che condividono risorse idriche.

2.2 Settori di sicurezza dei paesi mediterranei.

Nell'area in esame si può riscontrare in tutta la sua evidenza quello che è denominato “il dilemma della sicurezza”, cioè il fallimento intrinseco della ricerca di sicurezza in un sistema anarchico (Jervis 1978). Questa teoria spiega che in un sistema del genere, anche quando nessuno degli stati componenti desidera attaccare gli altri, nessuno può essere sicuro delle loro intenzioni pacifiche. Nessuno può, infatti, essere sicuro del fatto che le capacità militari accumulate dagli altri abbiano una funzione esclusivamente difensiva e ognuno può quindi ipotizzare che esse siano destinate ad attaccare. Ogni stato, conseguentemente, tende a bilanciare le capacità dei potenziali avversari, generando una corsa agli armamenti che, se attuata da tutti, finisce per creare circolo vizioso ed una situazione di sicurezza illusoria, di fatto non migliore rispetto alla condizione iniziale, per di più raggiunta con un livello sproporzionato di spesa per il settore.

Il gioco della sicurezza, oltre che sul piano delle capacità militari, si gioca sul piano delle alleanze, ma nel caso in esame di vere e proprie alleanze non si può parlare e sono solo presenti alcune forme di protezione esterna, nei confronti di alcuni paesi, per esempio i paesi del Golfo, da minacce regionali come l'Iran. Il sistema è quindi essenzialmente “anarchico” (Snyder, 1984).

Le suddette caratteristiche del sistema hanno fatto sì che la spesa militare nei paesi dell'area sia stata in continua crescita e sia, soprattutto per Israele, la Giordania e gli stati appartenenti al “Mediterraneo Allargato”, come l'Oman, l'Arabia Saudita, lo Yemen, tra i più alti del mondo in proporzione al Prodotto Interno Lordo (PIL).

Nella Tabella 1 sono riportati i *budgets* della difesa 2007 e 2008 per i paesi del “Mediterraneo Allargato” e le corrispondenti percentuali del PIL. A titolo di confronto sono riportati i dati riguardanti l'Italia.

Tabella N°1: Budgets Difesa 2007 e 2008 e percentuali del PIL

Nazione	Budget 2007	Budget 2008	% PIL 2007	% PIL 2008
Oman	3956	3739	11.3	10.7
A.Saudita	33320	33136	8.3	9.3
Israele	11075	12513	7.9	8.6
Giordania	922	973	4.7	6.2
Yemen	821	801	4.6	5.1
Libano	1155	1067	4.5	5.1
Siria	6484	6300	4.4	4.4
Kuwait	3914	3622	3.6	3.9
Bahrein	611	582	3.4	3.4
Marocco	2111	2358	3.3	3.2
Algeria	3515	4156	2.7	3.0
Iran	6486	6089	3.8	2.9
Irak	828	1926	2.7	2.5
Egitto	2740	2585	2.7	2.5
Turchia	11155	11663	2.5	2.1
Italia	32988	32103	1.8	1.8
Tunisia	430	446	1.6	1.3
Libia	562	837	1.2	1.0

Dal SIPRI Yearbook 2009

Nella Tabella N°2 sono riportati i numeri di militari in servizio e gli abitanti dei principali paesi mediterranei e quindi il numero di militari per mille abitanti. Anche in questo caso, a titolo di confronto, sono riportati i dati relativi all'Italia e all'Iran e all'Arabia Saudita.

Tabella N°2: Personale delle forze armate 2008,
abitanti e numero di militari per 1000 abitanti

Nazione	Militari	Popolazione	Militari/1000 ab.
Libano	72.100	4200000	17
Siria	444.400	18.700.000	23.7
Israele	168.000	7.280.000	23.1
Giordania	100.500	5.100.000	19.7
Egitto	468.500	72.800.000	6.4
Arabia Saudita	240.000	24.200.000	9.9
Iran	545.000	55.800.000	9.8
Marocco	195.800	30.850.000	6.3
Italia	186.000	58.100.000	3.2

Dal data Base Economist Intelligence Unit 2009

Oltre a mantenere un elevato livello di militarizzazione, l'area ha dimostrato una particolare resistenza all'attuazione di riforme dei settori sicurezza (*Security Sector Reform*, SSR), che costituiscono uno degli aspetti più rilevanti del processo di democratizzazione e di raggiungimento di una moderna *governance*. Anche il solo dibattito su tale tema è risultato, infatti, in buona parte assente, nonostante molte violazioni dei diritti umani e diverse conflittualità siano risultate attribuibili proprio a settori sicurezza invasivi e incontrollati.

Per settore sicurezza s'intendono le strutture di cui uno stato si dota per assicurare la protezione dello stato stesso e dei suoi cittadini dalle minacce esterne ed interne anche facendo ricorso all'uso, auspicabilmente legittimo, della forza per conto dello stato. Si tratta quindi essenzialmente delle forze armate, delle forze di polizia e dell'*intelligence*, ma anche delle strutture politiche preposte al governo di tali forze, del settore giudiziario, del Parlamento che dovrebbe svolgere le sue funzioni legislative e di controllo in materia e della società civile che dovrebbe contribuire al dibattito relativo. In molti dei paesi in questione esiste una pletera di forze armate: tradizionali, paramilitari (guardie nazionali), polizia di frontiera, guardia costiera, diverse agenzie d'*intelligence*, forze di polizia e carcerarie, milizie e forze private, truppe straniere.

Il concetto di SSR si è affermato con la fine della Guerra Fredda e in particolare con l'introduzione della nozione di Sicurezza Umana (*Human Security*) nel rapporto pubblicato nel 1994 dall'UNDP (*United Nations Development Program*). Lo spostamento dal concetto di sicurezza dello stato a quello di sicurezza della società e dell'individuo, ha concentrato l'interesse sullo sviluppo e sul diritto al progresso sociale ed economico dei cittadini, indubbiamente compromesso da un'eccessiva, ingiustificata e poco trasparente spesa militare, e sulla protezione degli individui nei confronti dell'oppressione e dei soprusi attuati dalle forze di sicurezza. Forze di sicurezza poco preparate o controllate, inoltre, risultano anche poco efficaci e, nonostante la spesa elevata, non producono la sicurezza che dovrebbero e costituiscono anche un ostacolo ad altre forme di sviluppo.

L'argomento richiama estrema attenzione da parte delle organizzazioni internazionali e della comunità internazionale nel suo complesso, perché sono in gioco la *governance* e la sicurezza globale e la lotta alla povertà. Le esperienze maturate in particolare nei Balcani e in Africa, negli ultimi anni, hanno dimostrato come sia prioritario e produttivo investire e fornire assistenza in questo settore, da parte dei paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo, perché è difficile che si possano realizzare amministrazioni funzionali e quindi progresso economico e sociale, in presenza di inefficienze in questo settore.

Un corretto processo di riforma nel settore richiede innanzitutto un controllo civile da parte di autorità democraticamente elette sulle strutture autorizzate all'uso della forza, per assicurare il rispetto da parte loro della legalità, sia interna che internazionale, garantire corretti processi di gestione finanziaria e trasparenza della spesa e della gestione del personale e agevolare la creazione

di una cultura della sicurezza, sia nell'ambito politico-scientifico nazionale che presso la società civile e la popolazione, con l'obiettivo che le suddette forze facciano l'interesse generale e non quello del regime o di casta o settario. Occorre poi che le forze di sicurezza abbiano le necessarie competenze e siano in grado di attuare le politiche del governo in modo professionale ed efficiente e cooperino con le analoghe forze della regione, per creare fiducia e scongiurare i "dilemmi della sicurezza" che portano a dannose corse agli armamenti.

Nei paesi arabi, per il tipo di regimi in carica, i settori di sicurezza costituiscono un centro di potere particolarmente influente e privilegiato, che i governi utilizzano soprattutto nell'interesse dei regimi, piuttosto che per l'interesse generale. È evidente la delicatezza del discorso della SSR riferito al loro caso. Le iniziative dei governi in tal senso sono quindi state generalmente assenti, come irrilevanti sono state le spinte provenienti da elementi non governativi o ambienti parlamentari. Se dell'argomento si parla, è perché i paesi o le organizzazioni occidentali l'hanno introdotto quando sono stati direttamente coinvolti in situazioni di crisi o post-conflitto, com'è avvenuto, non necessariamente con buoni risultati, soprattutto in Iraq, nei territori palestinesi e in Libano. Altrove però si è fatto poco, nonostante la priorità e validità degli sforzi dimostrati in altre parti del mondo e i vantaggi che tali riforme potrebbero produrre (Sayigh, 2007).

Tra le iniziative assunte dall'occidente e che avrebbero potuto pesare sulla SSR, spicca certamente il Partenariato Euro-Mediterraneo o Processo di Barcellona, di cui si parlerà in un successivo capitolo. Come si vedrà, i progressi in campo politico e di sicurezza, sebbene in agenda, non sono stati in linea con le aspettative, ma relativamente alla SSR la situazione è stata ancora più carente. I fondi destinati a programmi riguardanti la materia sono stati irrilevanti e le aree toccate piuttosto neutre o tecniche, come la lotta alla criminalità e la riforma del sistema giudiziario, o interessate come la lotta all'immigrazione clandestina. Oltre alla resistenza dei governi e all'intrattabilità di certi argomenti, risultano aver pesato sull'atteggiamento europeo anche l'interesse a mantenere l'esportazione di armamenti verso la regione e soprattutto la preoccupazione per la minaccia posta dall'estremismo islamista e dal terrorismo, che ha portato a soprassedere sui richiami alla legalità, al rispetto dei diritti umani ed alle altre prassi che un approccio alla SSR avrebbe dovuto privilegiare, ma che avrebbero indubbiamente limitato l'efficacia dell'azione repressiva (Sayigh, 2007).

L'attenzione per l'efficacia repressiva, piuttosto che per una corretta *governance* del settore sicurezza, è stata ancora più accentuata nel caso degli USA, particolarmente focalizzati sul contrasto al terrorismo e al contributo dei paesi arabi a combatterlo. Gli USA si sono, infatti, direttamente e pesantemente impegnati a sostenere, rinforzare e addestrare le forze locali, con l'obiettivo essenziale di migliorarne l'efficacia ed evitando qualunque azione che potesse invece ridurla. Un argomento particolarmente dibattuto nei paesi che sono stati o sono teatri di aspri combattimenti, come l'Afganistan e l'Iraq, in particolare, è il carattere di *couterinsurgency* (COIN), fatto assumere alle forze

di polizia, a scapito dell'attitudine a difendere la popolazione dalla criminalità dilagante, in presenza tra l'altro di un carente sistema giudiziario. Anche in questo caso l'interesse a vendere armamenti ha condizionato azioni di razionalizzazione delle spese militari, mentre altri interessi strategici, come il ruolo di alcuni paesi nel processo di pace israelo-palestinese, hanno portato a una non interferenza con i governi locali nelle aree della SSR (Sayigh, 2007).

Considerato lo scarso incoraggiamento dall'esterno e la mancata iniziativa interna, non c'è da meravigliarsi che i progressi nella SSR siano stati minimi e soprattutto rivolti alla modernizzazione dei mezzi, a qualche forma di cooperazione tra polizie, al miglioramento della lotta al terrorismo e ai traffici illegali. Il carattere autoritario dei governi e la tendenza a usare le forze di sicurezza come organismo di protezione dei regimi e del potere personale del loro capo, infatti, hanno ostacolato sviluppi che avrebbero potuto indebolire questa funzione.

Il controllo civile sulle forze armate e sui reparti di polizia/*intelligence* è di solito inesistente o esistente solo in teoria. Spesso gli stessi ministri della difesa o degli interni non hanno il controllo di fatto delle forze o sono militari. Esistono tribunali militari che perseguono gli oppositori, stati di emergenza che durano da decenni, e la pianificazione e il bilancio sono poco limpidi o invisibili. Spesso è il capo dello stato a controllare direttamente le forze, i parlamenti sono esclusi dal controllo, con rare eccezioni, la stampa evita qualunque approccio investigativo. Molti stati hanno consigli di sicurezza nazionale, a volte duplicati, i cui lavori e deliberazioni sono segreti (Sayigh, 2007).

La nebulosità di controlli si fa ovviamente sentire in termini di efficacia operativa delle forze, spesso con compiti non chiari, sovrapposizioni di compiti tra corpi paralleli, che spiega anche lo sproporzionato numero di persone impiegate, e mancata distinzione tra competenze esterne ed interne tra i corpi, che spesso, inoltre, non comunicano tra di loro. Questa situazione è spiegata anche dal timore di colpi di stato, che porta a diffidare di organismi unici, troppo potenti. Nonostante i numeri, mancano poi risorse per svolgere i compiti veri e propri di polizia a favore della popolazione, di cui spesso invece si occupano per reprimere l'opposizione, e sussiste una distanza tra governi e base che amplifica la percezione d'illegittimità dei regimi e alimenta il dissenso. È evidente che servirebbe una demilitarizzazione delle polizie e un'esclusione delle forze armate da compiti di sicurezza interna. Un ulteriore elemento di complicazione è costituito dalla proliferazione del ricorso a compagnie di sicurezza private. In Arabia Saudita è privata parte della forza di 30.000 addetti alla difesa delle sistemazioni petrolifere ed enorme è la presenza di compagnie private in Iraq. L'esistenza di queste forze in un contesto di debole legalità non fa che aumentare le preoccupazioni per il futuro. Spesso le divisioni settarie ed etniche del paese si riflettono nelle varie forze di sicurezza, caratterizzate da composizioni rispondenti alla logica delle fazioni, che perseguono pertanto interessi di parte e non quelli generali, creando le premesse per

rivalità e possibili vere e proprie battaglie tra forze di opposta appartenenza, mentre il massivo coinvolgimento di alcuni eserciti nelle attività economiche, dall'industria all'agricoltura e al turismo, crea intrecci di potere e possibili collusioni anche con la criminalità, veramente ardue da ridimensionare (Luethold 2004).

I budget sono spesso segreti o d'impossibile lettura. Anche se fossero noti, non darebbero un'idea attendibile della capacità operativa dei reparti. Viene data priorità all'acquisizione di armamenti costosi, in particolare tra i paesi del Golfo, che difficilmente potrebbero essere impiegati con efficacia in mancanza di personale addestrato e di un sistema di supporto logistico coerente. L'esigenza di riforma, oltre che per i motivi già detti, deriva anche dal nuovo contesto internazionale: necessità di adattamento alla trasformazione della minaccia da esterna ad interna, crisi economica, necessità di investire per creare lavoro per le decine di milioni di giovani che si affacciano al mercato per effetto del boom demografico, evoluzione dell'economia non più compatibile con l' "economia militare", crescente domanda dell'opinione pubblica e dei parlamenti, ai quali i regimi sono costretti a dare più potere in cerca di legittimità, accuse ai governi da parte dei gruppi islamisti di cattivo impiego delle risorse, abuso di potere e dipendenza dalla protezione occidentale, utilizzata per sostenere regimi illegittimi (Luethold 2004). Il problema principale della SSR negli stati autoritari è che, per attuarla, servirebbero l'iniziativa e l'impegno proprio degli attori che maggiormente perderebbero in caso di sua attuazione (Smith, 2001). In conclusione ci si trova di fronte ad una carenza ed un immobilismo che non hanno uguali nel mondo. Sebbene la resistenza alle riforme non dimostri segni di allentamento, le pressioni in tal senso dall'esterno, ma soprattutto dall'interno, non potranno che aumentare, nel contesto di una maggiore partecipazione del pubblico alla politica e della ricerca di un necessario miglioramento della *governance*. È da attendersi quindi un crescente dibattito sull'argomento e una progressiva anche se lenta e protratta attuazione della SSR, che, oltre ai vantaggi per le singole nazioni, creerà le premesse per un miglioramento delle condizioni di sicurezza regionale.

2.3 Proliferazione di armi di distruzione di massa.

La proliferazione orizzontale, cioè l'acquisizione della capacità da parte di nuovi attori statali o non statali è il fenomeno più preoccupante¹³. Nel caso delle armi nucleari l'impegno richiesto è notevole e viene dato per scontato che solo uno stato possa avere i mezzi per acquisire tale capacità, mentre un attore non statale, per farlo, dovrebbe avere l'appoggio di uno stato. Anche per gli stati ci sono grosse difficoltà tecniche e di approvvigionamento del materiale fissile, ma diversi paesi mediterranei hanno avuto o potrebbero avere programmi in questo campo. La cosa non stupisce, poiché il

13 La proliferazione verticale, cioè l'incremento di armamenti da parte di chi già ne possedeva, preoccupa meno, mentre era un fattore primario durante la Guerra Fredda

Mediterraneo è una delle zone più armate del mondo. Al momento risulta che solo Israele, pur non ammettendolo, possieda da oltre trent'anni armamenti nucleari (il numero stimato oscilla tra 100 e 200), ma la proliferazione costituisce una seria preoccupazione per i paesi del sud e per quelli europei.

L'Algeria possiede due reattori nucleari realizzati con l'aiuto di Argentina e Cina. Risulta che essa sia stata coinvolta in passato in traffici di combustibile nucleare ed era stata giudicata, dall'organismo NATO preposto, come paese sospetto di essere intenzionato a sviluppi nell'impiego militare di tali tecnologie, nonostante la sua adesione al Trattato di Non Proliferazione. La Libia risulta che abbia tentato più volte, sia pure senza successo, di sviluppare WMD di vario tipo. Possedeva un reattore nucleare per la ricerca, operata sotto controllo dell'IAEA, ed era stata anch'essa giudicata dalla NATO sospetta di voler portare avanti programmi nascosti. Al momento, però, risulta aver rinunciato a ogni programma¹⁴.

Le mire dell'Iran in materia di sviluppo di tecnologie militari e i suoi sviluppi, portati avanti di nascosto per anni, sono ben noti, per quanto il governo dichiara di voler realizzare solo applicazioni civili. Il paese sta sicuramente sviluppando missili a lungo raggio, ha dichiarato di possedere armi chimiche e ci sono elementi per ritenere che i programmi nucleari non siano solo civili. L'eventuale possesso di armamenti nucleari da parte dell'Iran altererebbe l'attuale monopolio di Israele, che certamente considera la possibilità di intervenire prima che questo succeda. Israele, però, potrebbe essere un finto bersaglio ed è possibile che l'obiettivo principale di queste armi sia piuttosto costituito dai paesi del Golfo e dalle forze USA nell'area. L'ex primo ministro israeliano Olmert ha più volte affermato che un Iran nucleare sarebbe stato inaccettabile, anche se evidentemente avrebbe preferito che qualcun altro avesse impedito questa evenienza. D'altra parte, come ricordato anni fa dall'allora primo ministro Rabin, Israele non ha "profondità strategica", nel senso la sua limitata estensione fa sì che una sola esplosione lo annienterebbe. Questo fatto è solo in parte bilanciato dalla recente entrata in servizio di sommergibili costruiti in Germania, che si presume siano in grado di lanciare missili con testate nucleari e quindi di assicurare una rappresaglia. Un eventuale intervento diretto di Israele o degli americani per bombardare le sistemazioni nucleari iraniane produrrebbe sicuramente delle rappresaglie: lancio di missili dall'Iran su obiettivi israeliani, azioni di guerra asimmetrica da parte degli Hezbollah, attentati contro obiettivi israeliani nel mondo. Più articolata è la situazione degli armamenti biologici e chimici. Egitto, Israele, Libia e Siria hanno tutti portato avanti programmi di produzione di armamenti chimici, mentre la Libia risulta che abbia tentato lo sviluppo di armamenti di diverso tipo ma che vi abbia rinunciato¹⁵. La situazione delle armi di distruzione di massa nei paesi mediterranei è riportata nella tabella 3.

14 Dettagli al successivo capitolo 5

15 Dettagli al successivo capitolo 5

Tabella N° 3. Capacità WMD nel Mediterraneo.

Benjamin Kienzle OBS Working Paper n. 72 September 2006

PAESE	NUCLEARE	CHIMICO	BIOLOGICO
MAROCCO	/	/	/
ALGERIA	RICERCA	SVILUPPO?	RICERCA
TUNISIA	/	/	/
LIBIA	DISMESSO	DISMESSO	DISMESSO
EGITTO	RICERCA	IMMAGAZZINATO	SVILUPPO?
ISRAELE	OPERATIVO	PRODUCIBILE	PRODUCIBILE
LIBANO	/	/	/
SIRIA	RICERCA	OPERATIVO	SVILUPPO?
GIORDANIA	/	/	/

Fonte: Cordesman Anthony 2008.

Il possesso di WMD è considerato un distintivo di prestigio e di *status* di potenza regionale, di capacità tecnologica, meritevole di attenzione da parte del resto del mondo. Il fatto che il solo sospetto, poi rivelatosi infondato, che tali armi esistessero sia stato considerato un motivo dichiarabile dell'attacco all'Iraq nel 2003, non sembra essere un deterrente, come dimostrano situazioni in altre parti del mondo, a meno che nel caso della Libia¹⁶. Questi potenziali sviluppi, uniti a una consistente disponibilità di vettori adattabili all'esigenza, costituiscono una preoccupazione per i paesi occidentali.

Come dimostrano le dichiarazioni d'interesse per gli armamenti nucleari che da più parti rispondono alla minaccia iraniana, la presenza di una nazione con capacità nucleari determina un circolo vizioso di ambizioni nucleari nei paesi vicini e la capacità israeliana costituisce uno stimolo potente in tal senso, anche per la conflittualità delle relazioni esistenti nei suoi confronti da parte dei paesi arabi. Il possesso di armamenti nucleari, nella logica che ha funzionato tra le superpotenze durante la Guerra Fredda, costituirebbe una garanzia da attacchi e di deterrente, sia nei confronti dei vicini che dei paesi occidentali, tutto sommato più facile da conseguire di un ammodernamento credibile delle forze convenzionali. Non è, però, detto che un eventuale conflitto futuro conoscerebbe la razionalità di comportamenti e quindi la validità della deterrenza che abbiamo conosciuto nella Guerra Fredda. Sebbene l'UE abbia "securitizzato" la proliferazione, non si può dire che al momento esista una minaccia concreta di alcun tipo, perché l'unico a poter tecnicamente colpire l'Europa sarebbe Israele ed è inverosimile che lo faccia. Gli altri paesi mediterranei, anche se ne

¹⁶ trattato al successivo capitolo 5

avessero la possibilità, non avrebbero inoltre nessun motivo per farlo e rischierebbero potenti rappresaglie. Anche in caso di instaurazione di regimi ostili in Egitto o Siria, le minacce sarebbero inconsistenti (Biscop 2003).

Un aspetto importante ai fini della non proliferazione è l'adesione alle convenzioni internazionali per il controllo di questi armamenti. Mentre la situazione è ottima nel Maghreb, i paesi più direttamente coinvolti nel conflitto arabo-israeliano sono quelli che hanno ratificato meno convenzioni. Solo la Giordania, tra i paesi del Mashreq è quella con le maggiori ratifiche. È stato più volte ribadito l'obiettivo di trasformare il Medio Oriente in una zona libera da armi di distruzione di massa. In particolare nel 1995, in occasione della conferenza per la revisione del trattato di non proliferazione, una risoluzione congiunta ha richiesto ai paesi del Medio Oriente di prendere le iniziative pratiche necessarie a progredire verso questo obiettivo e a stabilire tale zona libera da armi nucleari, biologiche e chimiche e dai relativi vettori e di astenersi dal prendere qualunque misura che potesse precludere il raggiungimento di questo obiettivo.

2.4 La sicurezza umana

Mentre la sicurezza nazionale riguarda la protezione dell'integrità dello stato attraverso la difesa dalle minacce esterne e interne, una nuova forma di sicurezza, quella degli individui che abitano gli stati, ha assunto nuova rilevanza. Questa nuova prospettiva nel guardare alla sicurezza è stata portata all'attenzione internazionale dal primo rapporto delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano pubblicato nel 1994 (*UN Human Development Report*, 1994). Per rendere possibile lo sviluppo delle persone, inteso come diffusione e utilizzo delle opportunità e valorizzazione delle capacità, è necessario difenderle dalle minacce alle loro vite, ai loro beni e alla loro dignità. Secondo l'agenzia delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano, la sicurezza umana è definita come:

“la liberazione degli esseri umani da quelle intense minacce estese, persistenti e multidimensionali, alle quali le loro vite sono vulnerabili” (United Nations, 1994).

Con la sponsorizzazione di quest'agenzia, è stato costituito un gruppo di lavoro indipendente, costituito da intellettuali esclusivamente arabi, incaricato di analizzare la sicurezza umana nei loro paesi, che ha prodotto cinque rapporti, dal 2002 in poi, fino all'ultimo diffuso nel 2009. I primi tre rapporti, pubblicati annualmente dal 2002 al 2004, hanno diffuso dati preoccupanti e giudizi severi. Tra i dati si citano quelli sull'esplosione demografica in atto (280 milioni di abitanti nei paesi arabi nel 2002, che sarebbero saliti a 400 milioni nel 2020), sul Prodotto Interno Lordo complessivo di tutti i paesi (530 milioni di USD) inferiore a quello della sola Spagna¹⁷, sull'analfabetismo del 40%

17 Questo dato è stato citato da Bin Laden in uno dei suoi discorsi, per porre l'accento sull'umiliazione dei paesi arabi,

della popolazione, sull'esigenza di creare 100 milioni di posti di lavoro entro il 2020, sul desiderio di emigrare di più del 50% dei giovani.

Tra i giudizi si cita la denuncia sullo stato deplorabile dello sviluppo e della *governance*, sulla carenza di libertà non solo nei territori occupati, sull'utilizzo della questione palestinese da parte dei governi come pretesto per non fare riforme, sull'esistenza di un network di supporto reciproco ai fini del mantenimento del potere da parte dei governi autoritari.

Il rapporto 2009 analizza le seguenti aree:

- pressioni sulle risorse ambientali;
- prestazioni degli stati in materia di sicurezza umana;
- gruppi vulnerabili;
- vulnerabilità economica, povertà e disoccupazione;
- sicurezza alimentare;
- salute
- occupazioni straniere.

Le minacce principali sono individuate nella crescita demografica, in concomitanza di desertificazione e riduzione delle risorse idriche, sovrappopolazione delle città (nel 2020 conterranno il 60% della popolazione contro il 38% del 1970), esplosione demografica giovanile (il 60% della popolazione è sotto i 25 anni), inquinamento crescente, rischio di inabilità di vaste zone per effetto dell'innalzamento del livello del mare.

Un aspetto di particolare interesse è quello della grande diversità etnica, culturale, linguistica, tribale e settaria esistente nella maggior parte degli stati. Essa avrebbe richiesto forme di rappresentanza inclusive, equità e rispetto, mentre ha prevalso l'imposizione di nazionalismi che hanno negato e mascherato le diversità con misure oppressive. Questo ha portato all'exasperazione delle identità oppresse, alla delegittimazione dei governi e alla presenza di tensioni, alla base di continui conflitti interni e di rischi di nuovi scontri. Procede con estrema lentezza, infatti, il processo di maturazione politica associato alla creazione di un concetto di cittadinanza e di coscienza civica che faccia superare i particolarismi e trovare forme di convivenza non imposte dallo stato. Alla base degli scontri, comunque, il rapporto vede nelle questioni identitarie solo delle coperture dei motivi reali, costituiti da lotte per accaparrare potere e ricchezze.

Il rapporto esamina se le adesioni a trattati internazionali, in particolare quelli relativi ai diritti umani, siano stati effettivamente incorporati nelle legislazioni locali e se siano rispettati. Il risultato è deludente, come è d'altra parte indicato anche dai bassi *standards* della carta araba dei diritti umani del 2004 e delle costituzioni nazionali, che spesso non includono gli impegni internazionali assunti,

superati economicamente da un solo paese europeo, neanche tra i primi, e per di più in buona parte ex possedimento arabo.

adottano formule ideologiche e dottrinarie che svuotano di valore le affermazioni dei diritti e rendono di fatto possibili le violazioni. Un aspetto carente è la protezione da discriminazioni verso le minoranze e soprattutto verso le donne.

Questa carta araba dei diritti manca spesso di proibire comportamenti crudeli o di estendere i diritti ai residenti stranieri, consente l'imposizione di limitazioni alla libertà di opinione e religiosa (non solo alla loro espressione). Importanti diritti sono inoltre demandati alle leggi nazionali (Rishmawi 2009) e comunque diversi stati non l'hanno ratificata, in alcuni casi su richiesta di rappresentanti nazionali delle società civili, che vedevano nell'applicazione della carta un'eliminazione di garanzie offerte dalle leggi nazionali esistenti.

Ma il tema più scottante è quello dei limiti alla libertà di espressione e all'esercizio delle libertà politiche. In sei paesi sono proibiti i partiti politici e in altri ci sono partiti banditi o comunque con pesanti limitazioni al loro operato. Pesanti limitazioni sono imposte anche a gruppi di rappresentanza della società civile.

Si è già parlato dell'eccesso di potere dei servizi di sicurezza e dell'uso di tribunali militari per questioni interne. Serve qui evidenziare il mantenimento a tempo indeterminato di stati di emergenza, l'uso della tortura¹⁸ e la frequente subordinazione del potere giudiziario all'esecutivo.

Un aspetto critico di primaria importanza è quello economico, la povertà diffusa, il conseguente malessere sociale, la malnutrizione e la mancanza di assistenza sanitaria. Questi problemi sono ovviamente più gravi per i 7.5 milioni di profughi esistenti secondo i dell'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*).

Le occupazioni militari, in particolare quella della Cisgiordania, sono citate come fonte di compromissione della sicurezza umana nelle aree direttamente interessate, per l'impatto diretto sulle condizioni di vita degli abitanti. Ma l'effetto si estende alle zone circostanti, per l'esistenza dei profughi, per lo sfruttamento della situazione da parte degli estremisti per giustificare e incitare la violenza, per la giustificazione fornita ai governi dei paesi adiacenti al mantenimento del carattere autoritario degli stati, motivandolo con esigenze di sicurezza nazionale. Il rapporto si conclude con le raccomandazioni sulle politiche da adottare in tutti i settori carenti, in particolare perseguendo la liberalizzazione e il buongoverno. Un richiamo finale è al mondo esterno a quello arabo, in particolare si direbbe all'occidente, anche se non citato espressamente, affinché siano interrotte occupazioni, interventi militari e violazioni dei diritti umani degli arabi. Un collegamento è stabilito tra queste situazioni, gli effetti negativi sullo sviluppo umano e l'estremismo, che lascia ovviamente pensare anche al non citato terrorismo.

Il rapporto UNDP 2008 del 2009, come quelli precedenti, è stato in sostanza ignorato dai governi interessati e pesantemente criticato da settori filo-governativi, come strumento di propaganda a

favore dei movimenti anti-governativi, indubbiamente rappresentati tra gli autori. Anche i gruppi islamisti li hanno criticati, vedendo in essi rappresentati interessi occidentali, in particolare uno strumento per giustificare la lotta a tutte le forme di Islam politico, anche pacifiche e democratiche, col pretesto dell'anti-terrorismo (Fattah 2009). I rapporti sono comunque apprezzati dagli intellettuali e da organizzazioni di società civili, che anzi avrebbero voluto accuse più circostanziate. Di sicuro i rapporti sono utili in occidente, per capire i problemi e le sfide nell'area.

2.5 Il deficit democratico.

L'ondata di democratizzazione verificatasi in tutto il mondo alla fine della Guerra Fredda ha prodotto solo cambi cosmetici nei paesi mediterranei. Il linguaggio si è adattato, alcune procedure sono state adottate, ma si è trattato essenzialmente di una finzione. La realtà dei governi è immutata dai tempi dell'acquisto dell'indipendenza da parte dei vari stati e permane una

“dominazione da parte dell'autorità dello stato, a spese dei diritti individuali e delle libertà civili”
(Entelis, 2007).

Uno studio, condotto da Entelis su 4 paesi del Maghreb nel 2007, evidenzia che tale egemonia è realizzata con stili diversi dai vari dittatori ma che i meccanismi di controllo rimangono quelli di un tempo. La sostanza è che non esiste lo stato di diritto, non c'è separazione tra i poteri dello stato, il pluralismo, dove c'è, è una finzione e le elezioni sono condizionate e manipolate.

Il primo dei paesi analizzati è l'Algeria, la cui minaccia interna alla sicurezza, la situazione di guerra civile vissuta negli anni '90 e l'attuale fase di riconciliazione sono trattate al successivo capitolo 5. L'Algeria è il paese dell'area che ha vissuto la più vibrante esperienza democratica circa venti anni fa e che ha maturato la società civile più avanzata. Molte delle tensioni passate sono ora allentate, sia la turbolenza dei berberi che quella degli islamisti, anche se la violenza da parte di questi ultimi continua. Il potere del presidente è in continuo consolidamento, con l'adozione di modifiche costituzionali finalizzate alla perpetuazione del suo potere, l'aumento dei privilegi ai funzionari governativi, il controllo dell'economia e in particolare delle risorse energetiche da parte del suo *entourage*. Notevoli sono le violazioni dei diritti umani, compresa la tortura e l'uccisione extra-giudiziale di oppositori, mentre il sistema giudiziario è alle dipendenze di quello esecutivo, con evidenti impossibilità di assicurare il rispetto della legge. Il quadro è completato da diffusa corruzione e clientelismo e da un eccesso di potere delle forze armate nelle questioni interne, benché questo sia stato ridotto con l'allontanamento di alcuni influenti personaggi, voluto dal

presidente. L'occidente è particolarmente conciliante nei suoi confronti, per gli interessi energetici, per le esigenze di collaborazione anti-terrorismo e per la già citata impressione che i fatti degli anni '90 hanno provocato in Europa. Il sollievo, prodotto in Europa dal colpo di stato dell'11 gennaio 1992, è una chiara dimostrazione della paura che era maturata nei confronti degli islamisti che stavano per andare democraticamente al potere.

La Tunisia è stata un precursore del rafforzamento dei poteri presidenziali, con le modifiche costituzionali per prolungarne la permanenza al potere in pratica a vita. Gli stessi provvedimenti del 2002 hanno anche rafforzato i poteri del “Consiglio Costituzionale”, i cui membri sono nominati dal presidente. L'attuato rafforzamento del potere del Parlamento è stato solo un provvedimento di facciata, perché di fatto il Parlamento è dominato dal partito del presidente. Eppure la destituzione del presidente Bourghiba nel 1987 aveva fatto sperare in una democratizzazione. Erano stati rilasciati molti prigionieri politici, era stato incoraggiato il rientro dei dissidenti in esilio¹⁹, era stato ammesso il multi-partitismo ed era stato rinnovato il partito del presidente. L'illusione durò poco e il regime iniziò poco dopo a perseguire gli oppositori politici, soprattutto ma non solo gli aderenti al partito islamista (definiti radicali) e alla sinistra estrema, a controllare strettamente la stampa e a perseguire gli attivisti in favore dei diritti umani. Il linguaggio apparentemente moderato, il continuo riferimento alle riforme e alla democrazia, l'esistenza di un ministero per i diritti umani, sono solo una finzione: i critici sono imprigionati senza garanzie, i loro passaporti sono confiscati, i giornalisti sono imprigionati e sottoposti ad azioni giudiziarie per le idee espresse e le pubblicazioni scomode sono sequestrate. Anche l'esistenza di partiti di opposizione è fittizia. Il grosso dell'opposizione è quella cosiddetta “lealista”, che di fatto supporta quasi sempre il governo ed ha votato a favore del presidente Ben Ali nelle elezioni presidenziali, contribuendo al suo consenso superiore al 90%. Solo una minima parte è veramente di opposizione (definita “dissidente”) ma ha un peso trascurabile. Un motivo della debolezza dell'opposizione è costituito dalle politiche sociali, superiori rispetto a qualunque altro paese dell'area, che assicurano assistenza sanitaria, educazione e sussidi ai bisognosi. Anche in Tunisia però si sta sviluppando una classe media sempre più insofferente, anche se impossibilitata a manifestare apertamente il proprio dissenso. Paradossalmente è stata proprio l'educazione fornita dal governo a favorire lo sviluppo di questa società civile. Secondo Entelis sarà il comportamento del regime a decidere se l'inevitabile richiesta di maggiore libertà si svilupperà pacificamente o avrà un carattere violento.

Il Marocco è il paese dell'area meglio considerato dai governi occidentali, essendogli riconosciuta moderazione politica e capacità di riforma. Il nuovo sovrano si è impegnato a migliorare ulteriormente questa reputazione, con una serie di riforme politiche e sociali, per incoraggiare gli investimenti stranieri e far crescere un'economia ancora largamente insufficiente a soddisfare le

esigenze della popolazione. Come Entelis sottolinea, però, il Marocco rimane autoritario, corrotto e chiuso a riforme sostanziali, concentrando di fatto il potere politico, economico e militare nelle mani di un'*elite* privilegiata e ristretta. Da un punto di vista teorico esiste una costituzione, un parlamento bicamerale, vari partiti politici e una magistratura, ma nella realtà l'unica istituzione che conta è la monarchia, legittimata anche religiosamente dalla discendenza dal Profeta²⁰. Basta evidenziare che il primo ministro, i ministri principali e i sedici governatori sono nominati direttamente dal re, senza alcun vincolo. Il re inoltre può destituire il governo e sciogliere il parlamento, è a capo del sistema giudiziario, comanda le forze armate, nomina gli ambasciatori e ratifica i trattati. In aggiunta alla catena di comando governativa, inoltre, esiste un sistema parallelo completamente controllato dal re, chiamato "*makhzen*". Il multipartitismo esiste, ma le opposizioni contano molto poco. Ci sono ventidue partiti in parlamento e una nuova legge impone che non possano più avere carattere etnico o religioso. Questo ridurrà l'influenza della comunità berbera che costituisce il 60% della popolazione²¹, e degli islamisti, il cui partito (Giustizia e Sviluppo) nel 2007 ha guadagnato 47 dei 325 seggi. È da sottolineare che questo partito dichiara di rispettare le regole del gioco, di non avere in programma l'imposizione della *Sharia* e di essere una barriera contro l'estremismo, ma rappresenta solo una parte dell'islamismo, la cui componente principale, il movimento di Abdelssalam Yassine, è fuori legge perché non accetta la monarchia. Anche il Marocco ha un'attiva e vibrante società civile, ma la sua libertà di movimento è minima. Anche la stampa è repressa e i giornalisti in carcere abbondano. In definitiva c'è una netta divisione tra le *elites* e la classe media, favorite dal clientelismo e dai privilegi statali, e le masse emarginate e povere che alimentano un'emigrazione che non ha uguali²². Tra questi migranti sono frequenti i casi di estremismo e jihadismo, ispirati dalla voglia di cambiare un sistema visto come ingiusto, corrotto e oppressivo. Negli altri paesi arabi dell'area la situazione non è migliore. Un sistema politico più rappresentativo degli interessi generali è presente solo in Libano, che però è afflitto da conflitti etnici e settari e dalle tensioni tra Israele e Hezbollah, che rendono la sicurezza del paese ancora più precaria di quella dei vicini.

2.6 Demografia e migrazioni

2.6.1 Demografia. Dal Rapporto 2008 dell'*Arab Human Development Program* si rileva che, nel complesso dei paesi arabi, nella seconda metà del XX secolo la crescita della popolazione ha toccato uno dei livelli più alti del mondo. Per esempio nel periodo 1975-1980 l'indice di fertilità medio delle donne dell'area è stato di 6.5, che significa che in media ogni donna ha avuto tra i 6 e i 7 figli. Tra il

19 Compreso il famoso leader islamista Rachid Ghannouchi

20 Il re Mohammed VI è denominato "il comandante dei fedeli".

21 http://www.bbc.co.uk/worldservice/people/highlights/010423_berbers.shtml

22 Tra il 15 e il 20% dei marocchini sono emigrati

2000 e il 2005 l'indice si è ridotto sensibilmente, a 3.6, che comunque è molto più alto del livello che porta alla parità tra nascite e decessi, pari a 2.1. Questo ha portato negli anni scorsi a un aumento annuale della popolazione pari al 3%, annuo, in fase di riduzione al 2%, che è comunque il doppio della media globale. Questo vuol dire che nel 2015 gli abitanti dei paesi arabi saranno 385 milioni, contro i 331 milioni del 2007 e i 172 milioni del 1980. Se si considera la riduzione in atto del già scarso terreno arabile, per effetto della desertificazione e urbanizzazione, si vede che le condizioni di vita peggioreranno e la necessità di importare alimenti aumenterà. In particolare stanno peggiorando le condizioni di vita nelle città, che nel 2005 ospitavano il 55% della popolazione, contro il 38% del 1970 e si prevede che ne ospiteranno il 60% nel 2020. Un fattore di grande impatto sugli aspetti sociali e politici è costituito dalla rapidissima crescita della percentuale di giovani. Già oggi il 60% della popolazione è di età inferiore ai 25 anni, rendendo quest'area una delle aree del mondo in cui questo fenomeno, detto “bolla giovanile” (*youth bulge*), è più presente, e richiedendo grandi risorse e investimenti nell'attesa che queste generazioni raggiungano l'età produttiva.

2.6.2. Entità e natura del fenomeno migratorio a livello globale. Secondo l'International Organization for Migration (IOM, 2009), nel 2008 le persone espatriate erano nel mondo 214 milioni, cioè il 3.1% della popolazione mondiale. Erano un terzo trenta anni prima. Se vivessero tutti in uno stato, questo sarebbe il quinto più popoloso al mondo. Le loro rimesse annuali verso i paesi di provenienza sono stimate pari a 444 miliardi di USD. Gli immigrati illegali sono tra i 20 e i 30 milioni. I rifugiati sono circa 15 milioni e ogni anno sono avanzate più di un milione di domande di asilo, in gran parte ingiustificate. Alcuni paesi dell'Africa settentrionale hanno circa il 10% della popolazione emigrata (Marocco oltre il 10%, Tunisia 8%), mentre in alcuni paesi del Golfo il 70% della forza lavoro è straniera. Le migrazioni possono essere volontarie o forzate. Le prime possono avvenire per motivi economici o politici, mentre le seconde sono causate da tratte umane, pulizie etniche, deportazioni, fughe da zone di conflitto o persecuzione. Nel Mediterraneo la maggioranza è fatta d'immigrati volontari per motivi economici ed in passato è spesso avvenuta per accordi tra il paese di partenza e quello d'arrivo, che solitamente progettava un'immigrazione a termine o “circolare”, com'è ora tornato a far parte dei discorsi e dei sogni dei paesi europei. Nonostante le impressioni, la globalizzazione ha liberalizzato il flusso di beni e servizi ma non quello del lavoro e gli stati esercitano un alto livello di controllo sulle frontiere. La grande maggioranza d'immigrati illegali non viola, infatti, le frontiere, ma entra con visto turistico e poi si trattiene.

2.6.3 Migrazioni mediterranee. La povertà e la mancanza di lavoro e di prospettive nei paesi mediterranei, per la menzionata “bolla giovanile”, crea ovviamente una spinta alla migrazione verso la vicina Europa, in buona parte illegale. Secondo il *Centre for Migration Policy Development* (ICMPD)

ogni anno il Mediterraneo è attraversato da 100.000-120.000 emigranti illegali, circa metà dei quali provengono dai paesi mediterranei. I tre quarti circa degli immigrati in Europa (soprattutto in Italia e a Malta) arrivavano fino al 2008 dalla Libia, mentre la situazione è cambiata nel 2009 per effetto dell'entrata in vigore del noto accordo bilaterale dedicato. Secondo la Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa al 2008, sulle coste italiane sono sbarcati 20.455 clandestini nel 2007 e 36.951 nel 2008. Numeri simili di sbarchi sono stati riscontrati sulle coste spagnole. Queste quote di sbarchi rappresentano solo il 10% circa del totale degli immigrati illegali, mentre un altro 15% è costituito dagli ingressi illegali via terra e il rimanente 75% da persone che entrano con visto turistico e poi continuano a risiedere illegalmente. Quello che rende più appariscente il fenomeno migratorio via mare in Mediterraneo è la pericolosità del viaggio e l'alto numero di vittime per naufragio, stimate in 1502 nel 2008 (*Fortress Europe* 2009). La scelta da parte di terroristi di immigrare via mare è improbabile, nonostante gli allarmi in tal senso lanciati ripetutamente dalle autorità, per il disagio, il pericolo e l'alta probabilità di essere identificati, che costituirebbero rischi ingiustificati per chi avesse quelle intenzioni.

Fino agli anni '70 il fenomeno migratorio era stato considerato strumentale allo sviluppo economico dell'Europa e non aveva destato nessun tipo di preoccupazione. Tra la seconda metà degli anni '80 e gli anni '90 c'è stata una svolta radicale nelle percezioni degli europei che hanno cominciato a guardare al fenomeno con apprensione (Bicchi, 2007). I flussi dalla Russia e dai paesi ex comunisti che seguirono la caduta del muro di Berlino e il dissolvimento dell'Unione Sovietica diedero un importante contributo alla sensazione di “invasione” provata dagli europei, ma quello che impressionava di più era il flusso dai paesi mediterranei, essenzialmente per le differenze razziali e culturali. Il fatto che in Italia l'argomento rientri nella menzionata pubblicazione della Presidenza del Consiglio è un indice della cosiddetta “securitizzazione”, condivisa da altri paesi europei. Questo, come si è visto, significa che un aspetto è considerato una minaccia esistenziale e quindi va trattato ricorrendo a misure eccezionali, che vanno oltre le normali procedure della politica. Nel caso specifico degli sbarchi c'è stata un'identificazione dell'immigrazione illegale col terrorismo, in particolare dopo l'11 settembre e gli attacchi a Madrid del 2004 e a Londra del 2005, perpetrati da immigrati marocchini. La preoccupazione esisteva già da diversi decenni, si era accentuata nei primi anni '90 con i fatti di Algeria ed era stata, insieme all'estremismo islamista, una delle principali motivazioni della nascita del Partenariato Euro Mediterraneo (PEM). Dopo gli attacchi terroristici contro l'occidente gli immigrati hanno cominciato a essere considerati:

“potenziali minacce all'ordine europeo a livello nazionale e delle comunità, nell'assunzione che essi potrebbero essere i mezzi di trasmissione d'ideologie violente dal Nord Africa e dal Medio Oriente” (Joffe 2005).

Il fatto che i 19 autori dell'attacco a New York e Washington fossero prima immigrati negli Stati Uniti, alcuni provenendo dall'Europa, e che vi avessero vissuto a lungo, alcuni addestrandosi perfino a pilotare degli aerei, e che avessero lì svolto tutti i preparativi necessari, ha proiettato un'immagine sinistra della mobilità attraverso i confini. Le preoccupazioni dei governi sono state condivise dai cittadini, non solo per la paura di atti terroristici ma anche per timore della criminalità e del disagio sociale.

2.6.4 I fenomeni migratori e la sicurezza. Le ripercussioni delle migrazioni sulla sicurezza vanno oltre gli aspetti più appariscenti, come il terrorismo e la criminalità. In particolare suscitano preoccupazioni le conseguenze sulla sicurezza delle possibili migrazioni di massa e il ruolo destabilizzante che le diaspore politicizzate potrebbero provocare nei paesi di nuova residenza. La sindrome della “quinta colonna”, nei confronti delle minoranze provenienti da paesi con i quali non c'erano buoni rapporti, ha una lunga storia. Basta pensare agli immigrati giapponesi chiusi in campi di concentramento negli USA durante la seconda guerra mondiale (Adamson, 2006), ma sembra che ci siano stati anche italiani reclusi per lo stesso motivo nelle stesse circostanze. Anche in situazioni meno estreme il problema esiste e il collegamento immigrazione-sicurezza richiede, da parte dei paesi interessati, politiche adatte alle circostanze. Uno studio del 2006 di Fiona Adamson, dell'University College di Londra, ha analizzato gli effetti delle migrazioni su tre dimensioni della sicurezza nazionale:

- la sovranità e l'autonomia degli stati (controllo delle frontiere e identità nazionale)
- la loro capacità di esercitare il potere (economico, militare e diplomatico);
- la conflittualità (conflitti interni, criminalità e terrorismo).

I *networks* internazionali creati dagli immigrati fanno circolare capitali, beni e idee e sono una sfida al concetto di stato nazionale con un definito territorio e popolazione e quindi con una definita identità nazionale, dalla quale derivano gli interessi nazionali da mettere al centro delle politiche. Come si è già ricordato, però, gli stati possono esercitare efficaci controlli in materia, sempre che non siano stati deboli o falliti. La mancanza di controllo delle frontiere è, infatti, un preciso sintomo di decadenza, come si è visto chiaramente nel 1989, quando la Germania Est, mesi prima della caduta del muro di Berlino non riuscì più a trattenere i suoi cittadini entro i confini. La permeabilità delle frontiere può creare poi delle comunità di “rifugiati guerrieri” (Zolberg, Suhrke e Aguayo, citati da Adamson 2006), come è accaduto e accade in diverse aree del mondo. I paesi avanzati, anche grazie alla tecnologia, esercitano controlli efficaci e, soprattutto, svolgono un'importante opera di assistenza al rafforzamento del controllo verso i paesi di provenienza dei flussi. Nonostante l'illegalità, sono i paesi riceventi a stabilire le regole d'ingresso e lo status dei

residenti, ma la necessità di venire a patti con i vicini e i paesi di provenienza originaria produce una riduzione dell'autonomia degli stati nazionali. Il multiculturalismo prodotto dall'immigrazione e la sfida che questo comporta all'identità nazionale sono stati in passato affrontati con criteri razziali, che il nuovo approccio ai diritti umani rende difficilmente proponibili e che d'altronde sono sempre stati posti in secondo piano in Europa rispetto ai criteri economici e di mercato. L'etnia, la cultura e la religione degli immigrati mediterranei in Europa, i loro collegamenti con i paesi di origine, l'identità separata e l'attivismo politico trans-nazionale mettono in discussione il concetto di cittadinanza e potranno sempre più minare la capacità degli stati di formulare politiche estere coerenti con interessi nazionali definiti. La soluzione in grado di rendere possibile un pluralismo compatibile con il mantenimento di un'identità chiara è quella di legare l'identità non all'etnia ma a "forme civiche e liberali di nazionalismo" (Adamson, 2006), secondo una tendenza osservabile in diversi paesi europei.

L'impatto dell'immigrazione sul potere nazionale è evidente ed è positivo, sempre che non si creino situazioni tipo "quinta colonna". Uno dei maggiori fattori di potere nazionale è costituito dall'entità della popolazione e dalla sua età media. Un paese che tende al decremento e invecchiamento della popolazione indubbiamente trae beneficio dall'immigrazione, in diversi settori: economico (forza lavoro), militare (bacino di reclutamento e competenze culturali e linguistiche sfruttabili in operazioni all'estero) e diplomatico (possibilità di creare relazioni speciali con i loro paesi di provenienza).

L'impatto sulla conflittualità (violenza politica, terrorismo e criminalità) delle diaspore, sia nel paese di origine che in quello di arrivo, è evidente e non è un fatto nuovo. Un esempio di impatto nel paese di origine è offerto dal ruolo svolto dai kossovari di etnia albanese espatriati nella formazione del KLA. Esempi di violenza nei paesi di arrivo sono oggetto di cronaca quotidiana, con casi clamorosi come quelli degli attacchi terroristici a Madrid nel 2004 e Londra nel 2005. Fenomeni preoccupanti si riscontrano anche nelle comunità di rifugiati, nelle quali si possono annidare gruppi terroristici, com'è il caso dei campi profughi palestinesi in Libano. L'aspetto terroristico legato agli immigrati provenienti dai paesi con popolazione prevalentemente islamica, in particolare quelli mediterranei, è diventato particolarmente rilevante in Europa. Il documento "Strategia dell'Unione Europea per combattere la Radicalizzazione e il Reclutamento al Terrorismo", infatti, spiega che:

"L'Europa ha sperimentato diversi tipi di terrorismo nella sua storia. Il terrorismo perpetrato da Al Qaeda e dagli estremisti ispirati da Al Qaeda è diventato la minaccia terroristica principale all'Unione" (Consiglio dell'Unione Europea, 2005)

Le organizzazioni terroristiche hanno una visione strategica delle migrazioni in occidente e in Europa in particolare, inizialmente basata sull'invio di "squadre d'attacco" come quella dell'11

settembre e ora sempre più orientata all'uso di "cellule dormienti", attivabili al momento giusto, o affidata alle azioni spontanee di "lupi solitari" o gruppi auto-creatisi. L'interpretazione radicale della religione offre anche una giustificazione alla lotta e un esempio illustre posto come modello, ricavato dalla stessa esperienza di Maometto, che "emigrò" (Egira) dalla Mecca a Medina per sfuggire alle persecuzioni, rinforzarsi, occupare Medina e quindi ritornare alla Mecca con le forze necessarie per occupare anche questa.

Gli stati occidentali hanno reagito alla minaccia, adottando provvedimenti drastici di controllo delle frontiere, dei flussi di informazioni e dei finanziamenti e ricorrendo alla cooperazione internazionale e a leggi speciali. In queste politiche occorre però lungimiranza. L'eccesso di limitazioni all'immigrazione e di controlli può, infatti, alienare la maggioranza pacifica degli immigrati, indebolire le reti di società civile progressiste che potrebbero avere un ruolo molto positivo nella liberalizzazione politica dei paesi di origine e nel miglioramento dei loro rapporti con l'occidente (Adamson 2006). Ancora più a rischio sono i provvedimenti di discriminazione religiosa, facile pretesto di propaganda estremistica e possibile motivo di radicalizzazione dei moderati. C'è poi da considerare che, per paesi a bassissima natalità come l'Italia, l'immigrazione è una necessità vitale per mantenere un rapporto tra numero di lavoratori e di pensionati sostenibile. È stato infatti calcolato (Stratfor 2008) che, per mantenere il rapporto ottimale teorico di 3 a 1, l'Italia avrebbe bisogno nei prossimi anni di circa 700.000 immigrati all'anno e che in 50 anni questo significherebbe assorbire 35 milioni di immigrati, che è una situazione in parte modificabile allungando l'età pensionabile, aumentando la quota di lavoro femminile e naturalmente accettando inferiori rapporti lavoratori/pensionati.

2.7 L'Islam politico

Questo fenomeno, poco studiato in Occidente, era fino a pochi anni fa considerato importante solo per i paesi con popolazione prevalentemente musulmana, ma l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e gli attacchi successivi hanno portato il tema all'attenzione globale. È da evidenziare che la commissione d'inchiesta sull'attacco alle torri gemelle, nel suo rapporto conclusivo, ha dato notorietà al termine, definendo il movimento responsabile dell'azione "terrorismo islamista", mentre altri (Mona e Yacoubian 2004) preferiscono definire "militanza islamista" il fenomeno dell'estremismo violento di simile matrice, per evitare l'uso del termine "terrorismo", sulla definizione del quale non c'è consenso.

Lo stesso termine "islamismo" è controverso. Quando fu creato, nel '700, era un sinonimo di "Islam". Solo nel XX secolo, con la nascita di movimenti politici d'ispirazione religiosa come quello dei Fratelli Musulmani, creato nel 1924, il termine ha assunto il significato che gli è ora attribuito e cioè quello di "Islam come ideologia politica". Il termine ideologia significa "una visione del mondo

associata a un conseguente piano di azione, applicato alla politica, all'economia, al sociale" e non c'è dubbio che l'Islam offra una visione del mondo e consenta quindi di ricavare da essa dei piani di azione. Questi piani, nel caso in esame, possono variare molto con le interpretazioni, che sono numerose e molteplici, visto che non esiste nell'universo sunnita²³ un clero e una gerarchia in grado di stabilire delle verità generalmente accettate. Poiché c'è discordanza sul fatto che questa ideologia sia una forzatura della religione o una sua genuina e ortodossa applicazione, come sostengono i suoi seguaci, e poiché il termine è spesso associato alle forme estremiste di tale ideologia, molti, soprattutto quelli che la guardano con meno preoccupazione, se non con speranza, preferiscono chiamarla "islam politico" o "Islam politicizzato".

Quando si pensa a una religione, soprattutto nell'occidente contemporaneo, il contesto è quello di un'esperienza spirituale, di un credo nel soprannaturale che spiega il significato della vita e le dà senso. Si pensa a una devozione, a una morale, a un'esigenza di preghiera, a una condivisione comunitaria delle pratiche religiose. È inevitabile che un credo religioso comporti idee di giustizia sociale e ispiri, soprattutto con le sue prescrizioni morali, delle politiche. Nel caso dell'islamismo, però, non si tratta solo di principi morali ispiratori, ma si arriva a definire un ordine istituzionale e soprattutto si "usa" la religione, che è messa al servizio della politica, per legittimare regimi e l'azione di movimenti e partiti che aspirano al potere. L'utilizzo della religione per fini politici non è una prassi esclusiva dell'Islam, ma è avvenuta o avviene con molte altre religioni. È ora alla ribalta il caso dell'Islam, perché l'evoluzione avvenuta in occidente e soprattutto in Europa, in particolare con l'illuminismo, ha portato la religione a svolgere un ruolo essenzialmente limitato alla sfera personale, mentre questo non è avvenuto nella maggior parte dei paesi islamici. In occidente si tende spesso a ignorare la citata molteplicità di posizioni e quindi a considerare l'islamismo un monolito. Poiché c'è chi trae dai suoi concetti stimoli alla violenza e chi propositi sovversivi o progetti politici incompatibili con quelli dello stato liberale, l'islamismo in occidente viene generalmente condannato, respinto in blocco e considerato una seria minaccia all'ordine dei singoli stati, se non a quello mondiale. In effetti, la varietà di posizioni esiste, ci sono minoranze estremiste, a volte violente, ma nella maggior parte dei casi gli aderenti sono pacifici ed esistono numerosi islamisti aperti alla modernità.

La predisposizione alla violenza, per quanto sia un fattore discriminante basilare, non è l'unico a determinare preoccupazioni. Le differenze di opinione in occidente riguardano la compatibilità dell'islamismo con i principi politici e sociali considerati irrinunciabili e universali e l'affidabilità dei movimenti che si presentano come democratici ma sono sospettati di avere un'agenda nascosta, di voler tentare di arrivare al potere con il voto ma di voler poi instaurare uno stato totalitario, intollerante e ostile verso chiunque abbia una religione e un'ideologia diversa, in patria e all'estero.

23 Di gran lunga maggioritario, con circa l'85% dei fedeli.

In diversi paesi islamici il termine “islamismo” è considerato inaccettabile, sia che si parli di terrorismo (sdegno per il collegamento tra religione e violenza), sia che se si parli di politica (l’Islam è un sistema di vita che comprende tutto e non si può per i più separare religione e politica). In questo elaborato il termine è considerato sinonimo di “Islam politico” e “islamista” è considerato:

“l’individuo che crede che la religione islamica abbia qualcosa di importante da dire su come gli aspetti politici e sociali debbano essere regolati nel mondo islamico e ritiene di doversi impegnare per mettere in pratica quest’idea” (Fuller 2003).

In effetti non si tratta di una vera ideologia, perché manca di un programma di azione univoco. I vari movimenti islamisti condividono un’agenda sociale conservativa, una ricerca di cambiamento politico e la volontà di applicare una diversamente interpretabile “*Sharia*”, ma sono di fatto aperti a soluzioni molto diverse, che hanno in comune solo la volontà di dare alla religione un ruolo centrale nella loro cultura politica. Sono quindi i termini “terrorismo” o “militanza” a far assumere un significato sicuramente negativo al termine “islamista”, che da solo potrebbe indicare orientamenti non violenti e anche non estremisti. Il variegato universo dell’islamismo comprende quindi una molteplicità di movimenti, da moderati a radicali e da pacifici a violenti.

L’Islam pervade la vita quotidiana e la cultura politica delle società islamiche e di questo va tenuto conto quando si parla di questioni politiche in quei paesi. L’islam politico è in questo periodo, soprattutto negli ultimi anni, il maggiore motore di mobilitazione e modernizzazione politica presente nell’area, nonostante comprenda componenti votate all’intolleranza, l’autoritarismo e la violenza.

Per capire la nascita dell’islamismo, bisogna considerare lo splendore passato di questa civiltà, il potere durato un millennio su popoli diversi e lontani, la persistenza della religione che ha attecchito ovunque e raramente è stata soppiantata dove si era diffusa, il fiorire delle scienze, dell’arte e del buon governo nelle terre da essa amministrare. La decadenza, avvenuta in concomitanza con lo sviluppo del Rinascimento europeo, è ben evidente, come lo sono le sue cause. Alcuni devoti possono credere che la fortuna fosse di origine divina, che una perdita di devozione ne abbia causato la compromissione e che il rimedio sia un ritorno alla passata religiosità²⁴, ma è chiara la presenza di fattori oggettivi di crisi, soprattutto dal XV secolo, ma anche dal XIII. Notevole è stato l’impatto delle invasioni mongole e poi della colonizzazione, ma questo è avvenuto perché quel mondo si era indebolito per un certo numero di fattori. Ha pesato la crescita di uno stato sciita in Iran nel XVI secolo, la decadenza della sua principale risorsa economica, il commercio, per il declino della rotta della seta e per lo sviluppo occidentale dei traffici marittimi e dei relativi enormi profitti a

24 Mito del “paradiso perduto”.

seguito della scoperta delle nuove rotte ed in particolare dell'America. A questo va aggiunta una perdita di vigore intellettuale, culminata nel collasso delle scienze e nello scarso apprendimento degli sviluppi scientifici occidentali. Ha contribuito anche uno svantaggio nella competizione economica con l'occidente per le condizioni climatiche severe rispetto a quelle dell'Europa e per la carenza di risorse energetiche, carbone e potenza idraulica (il petrolio fu scoperto solo in tempi coloniali) all'epoca della rivoluzione industriale europea (Fuller, 2003).

La situazione si aggravò all'inizio del XX secolo, per il crollo dell'impero Ottomano e la fine del Califfato, la tardiva indipendenza e la nascita di stati autoritari, la polarizzazione a causa della guerra fredda, la scelta da parte di molti del campo perdente in tale guerra, l'adozione e il fallimento di socialismo e panarabismo, la nascita di Israele e i disastrosi conflitti con tale stato, l'impatto della globalizzazione di carattere occidentale sulla cultura tradizionale, i conflitti.

L'ingresso in politica della religione, a sostegno della reazione alle difficoltà descritte, vide negli anni '20 la fondazione del movimento dei Fratelli Musulmani in Egitto da parte di Al Banna, che successivamente lanciò come obiettivo il concetto di "stato islamico", la nascita nel 1948 del Pakistan sulla base del carattere musulmano della sua popolazione, la successiva creazione da parte di Mawdudi del primo partito politico islamista e la diffusione di partiti simili ovunque a partire dagli anni '70. Cruciale fu l'anno 1979, nel quale per la prima volta fu creato in Iran, a seguito di una rivoluzione, uno stato islamista che sfidò immediatamente l'occidente con il sequestro del personale dell'ambasciata USA. Il fatto che gli sciiti avessero creato tale realtà costituì uno stimolo per i paesi sunniti a tentare di non essere da meno e quindi a dare alla religione maggiore spazio nella politica.

I maggiori stimoli allo sviluppo dei movimenti islamisti, a partire dagli anni '70, furono il fallimento delle ideologie laiche abbracciate dai *leaders* andati al potere alla fine del periodo coloniale, l'oppressione politica generalizzata ma più efficace nei confronti dei partiti laici che non potevano farsi scudo della religione, l'insoddisfazione per le condizioni di vita²⁵, le politiche dei governi, la sensazione di ingiustizia nelle vicende di politica internazionale, la percepita dominazione occidentale e la minaccia di questa civilizzazione all'identità islamica. C'è, però, un fattore meno evidente che spiega come questa forza imponente, per il momento ancora in gran parte repressa, sia cresciuta. Oltre alla nascita spontanea, "dal basso", dei movimenti, soprattutto quello dei Fratelli Musulmani e associati, inizialmente originati da stimoli religiosi più che politici, esiste un islamismo "dall'alto", meno spontaneo e più calcolato, nato per esigenze materiali ben diverse da quelle religiose, che ha avuto influssi molto maggiori a livello globale, soprattutto perché ha favorito

25 Gli anni '80 furono particolarmente difficili per l'economia di tutti i paesi in via di sviluppo e in particolare per quelli mediterranei. L'abbassamento del prezzo del petrolio danneggiò i paesi produttori e fece crollare gli aiuti da parte dei paesi del Golfo. Aumentarono inoltre i tassi di interesse con severi peggioramenti degli indebitamenti. I redditi pro-capite crollarono rispetto ai valori già insoddisfacenti degli anni '70 e le politiche finanziarie attuate dai governi per far fronte alle difficoltà colpirono gli interessi dei cittadini favorendo le proteste anche violente e lo sviluppo dei partiti islamisti (Bicchi 2007).

l'estremismo. La religione è stata usata in molti casi come ausilio alla conquista del potere, come nel caso di Nasser, che si era avvalso all'inizio dell'appoggio dei Fratelli Musulmani e li ha poi perseguitati perché erano diventati una forza di opposizione (Lawrence, 2006). I Fratelli Musulmani, nel caso di Sadat (lui stesso un membro dell'organizzazione), sono inizialmente serviti come alleati contro gli oppositori di sinistra, ma sono stati successivamente anche da lui perseguitati in quanto oppositori al suo regime. Il caso più eclatante e più determinante sull'attuale situazione globale è, però, quello dell'Arabia Saudita. La già citata reazione nel mondo sunnita alla rivoluzione iraniana sciita si fece sentire soprattutto nel paese che ospita i principali luoghi sacri della Mecca e Medina e che da questo importante fattore di legittimazione della monarchia, in quanto loro custode, deriva delle responsabilità di *leadership* a supporto della religione e della sua componente sunnita. Lo stesso anno vide anche un altro episodio, poco notato in occidente, ma dalle conseguenze enormi. Si tratta dell'occupazione del principale luogo sacro dell'Islam, la moschea di La Mecca, attuata il 20 novembre 1979 da un gruppo di alcune centinaia di ribelli, guidato da Juhaiman ibn Muhammad ibn Saif al Utaibi, appartenente a una potente tribù locale. Centinaia di pellegrini furono fatti ostaggio e ci fu una lunga e sanguinosa battaglia per la riconquista della struttura, risolta dopo diversi giorni con l'intervento di reparti speciali pachistani e, sembra, francesi. Fu una vera sfida al regime, basata su argomentazioni religiose diffuse in tutta la città durante l'assedio attraverso il capillare sistema di altoparlanti usato per le preghiere. Secondo una prassi che si era già vista in quella terra e che si sarebbe ripetuta in seguito, il monarca, considerata la presenza anche di altri movimenti di opposizione meno violenti ma molto seguiti e quindi pericolosi, si affidò all'*establishment* religioso²⁶ per combattere i suoi rivali, e rafforzare la sua posizione. La manovra riuscì e il potere della famiglia Saud si consolidò come non mai, ma ci fu un prezzo da pagare. I religiosi sauditi, appartenenti a una setta estremamente conservatrice, rigida, puritana, intollerante delle altre religioni e anti-occidentale, che aveva avuto fino ad allora un'influenza prossima allo zero nell'Islam mondiale, ebbero un enorme potere all'interno di quel paese e soprattutto poterono disporre di capitali smisurati derivanti dalla vendita del petrolio per esercitare la loro influenza in tutto il mondo. Non poteva esserci impresa migliore della resistenza di popoli musulmani contro occupanti "infedeli" per lanciare una campagna mondiale in difesa della religione e l'Unione Sovietica, con l'invasione dell'Afganistan, fornì lo spunto proprio in quel momento (sempre nel 1979) per una mobilitazione di larga scala in nome della "*jihad* globale". La storia si è poi ripetuta per la Bosnia, la Cecenia e altri teatri, dove i combattimenti sono ancora in corso. Oltre all'intervento nelle zone di guerra i Wahabiti pensarono anche a imporre e diffondere la visione della loro setta all'interno del paese, dove assunsero il controllo totale del sistema educativo, e all'estero, finanziando la costruzione di moschee e madrasse

26 Che in occidente è identificato con il termine "Wahabita", dal nome del giurista islamico Muhammad ibn Abd-al-Wahhab, vissuto nel 18° secolo, che ebbe una notevole ruolo nel concepire la forma di religione che ancora oggi è dominante in Arabia

e contribuendo alla crescita di movimenti simpatetici in tutti gli angoli del mondo. Fu così che una setta, che contava l'1% dei fedeli islamici mondiali e sosteneva una visione molto lontana da quella dei più, si fece carico del 90% delle spese mondiali per il culto di quella religione nel mondo (Wright 2006) e cambiò la sua fisionomia in modo determinante. Sebbene “Wahabismo” non sia sinonimo di “terrorismo” o di “estremismo violento”, perché praticamente tutti i sauditi si identificano con quello che in occidente è così denominato e solo una minima parte approva la violenza indiscriminata contro i civili, è indubbio che la diffusione dell'ideologia “wahabita” abbia creato dovunque un terreno fertile per la radicalizzazione e per scelte di militanza. Le conseguenze di questa situazione sono state molteplici sullo sviluppo del terrorismo “tipo Al Qaeda”²⁷ e sulla tipologia dei movimenti esistenti tra gli immigrati islamici nei paesi occidentali, che saranno discussi in seguito, su molte situazioni interne ai paesi arabi e su molti conflitti in atto. Anche la polarizzazione mondiale esistente tra occidente e Islam, un ostacolo evidente alla cooperazione tra Europa e paesi mediterranei, è influenzata dalla diffusione delle idee radicali avvenuta grazie al finanziamento con petro-dollari. Queste idee offuscano pensieri e movimenti ben diversi che si fondano sulla stessa religione e caratterizzano il moderno islamismo, che Fuller ha definito:

“inizio incerto di un processo vitale nel quale il pensiero islamico si relaziona con i molteplici aspetti del pensiero politico e delle istituzioni occidentali, ampliando il proprio orizzonte e le proprie attività secondo direttrici in parte incoraggianti ed in parte orribili. Il processo, che in termini storici è embrionale, rappresenta non meno che l'inizio di una riforma intellettuale nel pensiero islamico” (Fuller 2003).

È importante per l'occidente e per i paesi europei distinguere all'interno dei movimenti islamisti e capire quali siano quelli promettenti. Non si può certo pensare che nei paesi mediterranei, in questa fase, si possa passare dagli attuali regimi totalitari a sistemi democratici basati su partiti di tipo occidentale. L'islamismo è una realtà politica importante per quei paesi, dove la popolazione sente l'identità islamica molto più di quella nazionale. Le forze laiche sono deboli e poco attraenti per le popolazioni. Gli occidentali hanno sperimentato e di massima superato da tempo l'uso della religione per fini politici e sono in genere poco disposti ad accettare partiti ispirati dalla religione, ma se questa dovesse essere la volontà popolare nei paesi del sud, com'è prevedibile, dovrebbe essere accettata in linea di principio. Il rifiuto in blocco di tali movimenti o partiti, senza distinguere al loro interno, non potrebbe che allontanare possibili soluzioni e spingere anche i più moderati verso l'estremismo. Bisogna poi considerare che, qualunque sia il vettore della protesta, in questo caso

Saudita.

27 La reazione internazionale al terrorismo di Al Qaeda, ha ridotto la struttura e la capacità operativa di questa organizzazione, che si è trasformata essenzialmente in una centrale ideologica, con legami labili o nulli con gruppi simpatizzanti, qui chiamati “tipo Al Qaida”.

L'ideologia islamista, i problemi concreti che la originano sono reali, sia all'interno degli stati che nelle situazioni internazionali, e un dialogo e una cooperazione su questi problemi concreti, piuttosto che sulle ideologie, può sicuramente contenere sia le tendenze all'estremismo che gli stimoli verso i cambi radicali.

2.8 L'estremismo e il terrorismo.

2.8.1 L'estremismo. Come si è visto al paragrafo precedente, non è detto che l'islamismo comporti una scelta di violenza. Non è neanche detto, inoltre, che costituisca una forma di estremismo politico. È necessario a questo punto stabilire cosa significhi "estremismo", al pari dell'altro termine a volte usato in sua vece: "radicalismo". Per "estremismo politico" s'intende l'opposizione allo stato democratico costituzionale e l'intento di abolirlo, la negazione del sistema multi-partitico e del diritto all'opposizione, l'adozione di stereotipi amico-nemico e di dogmatismo ideologico (Jesse 2002). Gli estremisti politici sono convinti di essere i detentori della verità e non tollerano pareri o interessi diversi. Il termine si adatta a descrivere le ideologie anti-democratiche e ha una connotazione meno negativa di "radicalismo", che presuppone la volontà di cambio "radicale" e quindi una posizione ancora più estrema. L'estremismo può variare lungo uno spettro ampio che va dalla violenza politica sistematica (terrorismo) all'uso di mezzi esclusivamente legali e non violenti. Nel mezzo ci sono movimenti che, pur senza praticarla per motivi contingenti, approvano la violenza in teoria. L'uso della violenza, quindi, non è una discriminante per attribuire l'etichetta di "estremista", mentre lo sono gli obiettivi, che sono estremisti se sono contro l'ordine costituzionale. Esistono varie forme di estremismo politico, sia in Europa che nei paesi mediterranei, ma quelli che ostacolano la cooperazione tra le due sponde o l'integrazione degli immigrati sono quello islamista presso gli islamici in genere e quello di estrema destra in Europa. Come rilevato dall'Assemblea del Consiglio di Europa nel 2003 in una risoluzione sulla minaccia per la democrazia di partiti e movimenti estremisti in Europa (Risoluzione 1344), alcuni movimenti estremisti cercano giustificazione per le loro azioni nella religione e questo comporta un pericolo che ha due facce: da una parte quei movimenti portano all'intolleranza, al fanatismo e al fondamentalismo e dall'altra producono l'isolamento d'intercomunità religiose per colpa d'individui che abusano dei suoi valori. La stessa risoluzione precisa che questi movimenti costituiscono un pericolo perché producono direttamente violenza o creano un clima favorevole al suo sviluppo e in ogni caso minano l'ordine costituzionale. Le raccomandazioni finali riguardano l'adozione di misure politiche e amministrative, fino a imporre lo scioglimento di gruppi in casi eccezionali, da applicare cercando il supporto dell'opinione pubblica.

2.8.2 Dal terrorismo politico nazionalista a quello trans-nazionale di matrice islamista. I dirottamenti aerei, l'attacco agli atleti israeliani in occasione delle Olimpiadi di Monaco, il sequestro dell'Achille Lauro e attentati vari effettuati contro Israele e obiettivi europei portarono all'attenzione internazionale la questione palestinese, evidenziarono la necessità di soluzioni politiche e allo stesso tempo di migliorare le difese e le capacità di reazione a tali eventi. La concomitanza di fenomeni terroristici di matrice interna nei vari paesi europei concorse alla creazione di un'atmosfera di tensione, preoccupante ma sotto controllo. Il richiamo alla religione era poco presente o comunque poco notato in occidente fino alla fine degli anni '70. L'Europa si è poco preoccupata fino a quel momento di quello che accadeva all'interno dei paesi del Medio Oriente ed in particolare in Egitto, dove frange radicali del movimento islamista dei Fratelli Musulmani e nuovi gruppi che spesso nascevano da suoi ex aderenti, soprattutto a partire dagli anni '50, si erano dati alla militanza²⁸. L'insoddisfazione per la situazione economica e per il governo di Nasser, e la delusione per la sua mancata creazione dello stato islamico in linea con le idee di Al Banna, portarono a tentativi violenti di sovversione, repressi duramente. Per avere un'idea della gravità della situazione, basta pensare al fallito attentato contro Nasser del 1954 e alle migliaia di persone arrestate in quell'occasione, spesso torturate e trattenute per anni senza processo. Tra gli arrestati c'era Sayyid Qutb, che con le opere scritte nei 12 anni di prigione e di torture, conclusisi con l'esecuzione, è stato ed è ancora uno dei principali ispiratori della violenza terroristica di matrice jihadista degli ultimi anni. In Egitto, come in altri paesi, l'obiettivo di questa violenza era il regime al potere. Sono già stati ricordati gli avvenimenti in Arabia Saudita del 1979, che, insieme alla crescita nel regno di potenti gruppi di opposizione come Al Sahwah (Ansary 2008), portarono alla diffusione del jihadismo, inizialmente²⁹ in teatri esterni di resistenza armata. Un altro esempio del livello di violenza esistente in Medio Oriente all'inizio degli anni '80 è costituito dai fatti di Hama in Siria nel 1982. In quell'anno avvenne una ribellione contro il regime del presidente Assad, che coinvolse nella città di Hama circa 500 militanti islamisti e che fu repressa dall'esercito con tale potenza di fuoco da provocare la morte di un numero compreso tra 20000 e 25000 civili. Tutto questo fece poca notizia in occidente, dove anzi si pensò, in particolare negli USA, di poter utilizzare combattenti religiosamente motivati per contrastare l'Unione Sovietica, in particolare in Afghanistan. Dopo l'invasione sovietica di questo paese nel 1979, ci fu una grande mobilitazione di volontari provenienti da tutti i paesi arabi per andare a combattere gli "infedeli" in supporto ai *mujahidin* afgani che, con i finanziamenti e gli aiuti di vario genere provenienti da Arabia Saudita, Pakistan, Iran e USA costrinsero i sovietici, dopo 10 anni e oltre 15.000 morti e 50.000 feriti, ad abbandonare il campo. Ognuno aveva la propria diversa

28 Il termine "militanza" è qui usato con il significato che viene attribuito in inglese a "militancy" e cioè quello di violenza politica e non solo di appartenenza. Questo significato, d'altra parte corrisponde a quello del termine latino da cui deriva.

29 In Arabia Saudita, a parte un paio di eventi diretti contro obiettivi occidentali nel 1995 e 1996, il terrorismo irruppe con violenza solo a partire dal 2003 e provocò in 5 anni circa 300 vittime. In questo paese, per le sue particolarità, accadde il

motivazione per partecipare a quest'impresa e ognuno ottenne il risultato sperato, la sconfitta dei sovietici. Ci furono però effetti impreveduti ed estremamente dannosi: i reduci rientrati nei paesi di origine avviarono attività sovversive e terroristiche ovunque, in particolare in Algeria, Egitto e Arabia Saudita, e l'organizzazione creata per organizzare questi volontari arabi generò Al Qaeda. Allo stesso tempo alcuni si spostarono in altri teatri di combattimento o contribuirono alla diffusione del Jihadismo in Europa. Molti dei volontari erano personaggi indesiderabili nei loro paesi e i loro stessi governi ne avevano incoraggiato la partenza, sperando e contando sul fatto che non sarebbero tornati. Altri erano sovversivi che avevano vita difficile in patria per la pressione esercitata dai servizi di sicurezza e che quindi avevano pensato bene di allontanarsi, oppure avevano volutamente praticato una specie di "Egira" con l'intento di addestrarsi, rafforzarsi e poi tornare in patria per la battaglia finale contro i regimi al potere. Questo è sicuramente il caso di Al Zawahiri, capo dell'organizzazione egiziana "Jihad Islamica", che era partito per il Pakistan negli anni '80 con un chiaro proposito di tornare in Egitto e sfidare il potere, possibilmente con un golpe (Wright, 2006). Negli anni '90 avvenne, però, in parallelo alla prosecuzione della jihad in supporto degli islamici in lotta contro l'oppressione/occupazione in varie zone del mondo, una svolta del tutto impreveduta dalle ripercussioni devastanti: lo spostamento dell'obiettivo della lotta dal "nemico vicino" al "nemico lontano", cioè dai regimi dei singoli paesi medio-orientali all'occidente e in particolare agli Stati Uniti (Gerges, 2005). Attitudini anti-occidentali erano presenti da sempre nei movimenti jihadisti, ma anche gli ideologi più radicali, come Sayyid Qutb, avevano indicato nel nemico vicino l'obiettivo prioritario. Nemmeno Israele, a loro giudizio, meritava una priorità di lotta da parte di chi viveva fuori dei territori occupati. Zawahiri usava dire, infatti, che "la strada per Gerusalemme passa per il Cairo" e cioè che la liberazione della Palestina doveva essere affrontata solo dopo avere assunto il potere nei paesi arabi e che gli attuali governi non avevano titolo³⁰ per agire in nome della comunità islamica. Il cambio di obiettivo del jihadismo, ad opera del suo esponente più importante, Al Qaeda, avvenne negli anni '90 e fu, anche per molti jihadisti, una sorpresa e una decisione sconsiderata. Affrontare frontalmente gli Stati Uniti, significava, infatti, scatenare una reazione potentissima, che avrebbe creato tempi difficili, grandi perdite e avrebbe potuto portare a una sconfitta. Tra le spiegazioni di questa decisione che ha cambiato la storia è particolarmente convincente quella di Fawaz Gerges, che ha spiegato come la scelta fosse stata un gesto di sopravvivenza (Gerges 2005). I movimenti jihadisti erano stati, infatti, praticamente sconfitti nei vari paesi arabi. I governi dei paesi coinvolti, in particolare Egitto e Algeria, erano riusciti a portare la situazione sotto controllo, a infiltrare propri agenti in tutti i gruppi a individuare e arrestare gran parte degli aderenti e a scoraggiarli con azioni repressive efficaci. In Arabia Saudita la

contrario di quello che avvenne altrove, dove gli attacchi furono inizialmente contro il regime.

30 In quanto *takfeer* cioè non buoni islamici e pertanto da rovesciare con la forza.

monarchia, come si è già visto, con metodi diversi e l'uso dell'arma religiosa, aveva dirottato altrove i facinorosi. Soprattutto questi movimenti non avevano ottenuto l'appoggio popolare che sarebbe servito per sfidare efficacemente il potere. Indirizzare la lotta contro l'occidente, in particolare gli Stati Uniti, che erano visti come i sostenitori dei regimi al potere nei paesi arabi, era considerata una mossa vincente, in grado di chiamare a raccolta l'intera *umma* e di dare ad Al Qaeda la gestione globale del suo malessere e della sua voglia di ribellione all'ingiusto ordine mondiale. Si contava anche sul fatto che l'immane reazione occidentale/americana avrebbe aumentato la vittimizzazione della comunità islamica globale e avrebbe potuto provocare un'adesione alle idee rivoluzionarie che fino a quel momento era stata insufficiente. Un primo segno della nuova sfida fu l'attentato al World Trade Center del 1993, ma la svolta avvenne con la dichiarazione di guerra ai "crociati e sionisti" del 1996, l'attacco alle *Khobar Towers* di poco dopo, gli attentati alle ambasciate di Nairobi e Dar el Salaam del 1998, quello contro l'USS Cole del 2000, per finire con l'11 settembre, che provocò quella che l'amministrazione Bush chiamò "Guerra Globale al Terrorismo".

2.8.3 La cooperazione con l'estremismo non violento. L'Unione Europea e diversi suoi membri hanno individuato strategie di prevenzione della radicalizzazione, a volte definita "radicalizzazione violenta", a volte semplicemente "radicalizzazione". La presenza o meno della parola "violenta" e la conseguente definizione di cosa combattere esattamente è un punto di fondamentale importanza. Mentre è chiaro individuare (EU Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism, 2005), anche se non è facile da attuare, cosa dovrebbero fare gli europei per limitare le condizioni favorevoli all'insorgere dell'estremismo del tipo più preoccupante (jihadismo), è difficile stabilire cosa aspettarsi e cosa chiedere in proposito alle comunità di musulmani immigrati. Com'è stato riscontrato anche in Italia nei tentativi di avviare e mantenere in vita la 'Consulta per l'Islam', queste comunità sono estremamente variegate, divise e soprattutto contengono interlocutori difficili. Diversi movimenti islamisti, infatti, pur condannando il terrorismo tipo Al Qaeda, approvano gli attacchi terroristici nell'ambito di lotte per la liberazione di territori occupati e adottano interpretazioni dell'Islam che contrastano con i valori occidentali e ostacolano l'integrazione degli immigrati (Vidino 2009). La loro visione sulla posizione della donna nella società, sulla democrazia, sulla tolleranza delle altre religioni, sulla laicità dello stato, su alcuni diritti umani e a volte sulla stessa accettabilità di leggi positive, può essere incompatibile con quella dei paesi di residenza e può portare alla creazione di enclavi diversamente regolate all'interno dell'Europa. L'approccio a prima vista più logico dei paesi europei verso questi movimenti sarebbe quello del governo tedesco, che li considera "sotto osservazione" e in certi casi li bandisce, in quanto contrari alla costituzione, per esempio per la violazione del principio che nella versione inglese è chiamato dell' "*international understanding*" (Bundesamt für Verfassungsschutz, Rapporto 2008). Di fronte all'esigenza più

immediata di combattere gli estremisti che hanno già maturato la scelta di violenza e sono pronti all'azione, però, diversi paesi sono arrivati alla conclusione che una cooperazione con gli estremisti non violenti possa essere utile per neutralizzare i primi. Questo è un argomento di grande dibattito nei paesi europei, soprattutto in quelli soggetti ad una minaccia terroristica più elevata come il Regno Unito, la Danimarca e l'Olanda. Ma è il Regno Unito, quello più minacciato, ad aver attuato aperture importanti, compresi finanziamenti, nei confronti degli estremisti non violenti. Nel 2008, per esempio, è stato valutato in 2000 (secondo altri 3000) il numero di aderenti a gruppi influenzati da Al Qaeda nel Regno Unito e in ben 30 il numero di complotti seri finalizzati ad attentati (Vidino 2009). Le aperture nei confronti di gruppi non violenti utili a prevenire questi attacchi sono state pertanto significative. Un evento emblematico di questa situazione è stata, come riferisce Vidino, l'occupazione della moschea di Finsbury Park da parte di un commando di appartenenti alla *Muslim Association of Britain* (MAB) nel 2005. L'operazione è stata organizzata in cooperazione con Scotland Yard, che ha schierato anche reparti che ne sorvegliavano lo svolgimento a distanza. La moschea era in precedenza sotto il controllo di un gruppo dedito ad attività terroristiche, era stata chiusa dopo un blitz che aveva fatto trovare le prove di questa attività, ma aveva lasciato senza un luogo di culto la comunità islamica locale che si riuniva a pregare e ascoltare sermoni in strada. La soluzione finale è risultata particolarmente soddisfacente, perché con il cambio la moschea ha ripreso ad operare in modo trasparente e con soddisfazione di tutti, grazie alla credibilità nei confronti della comunità islamica locale che l'organizzazione aveva e che nessun'altra, magari più "moderata" secondo gli *standards* occidentali, avrebbe avuto. Una cooperazione così spinta costituisce un caso estremo e per ora unico. C'è, in effetti, molta cautela in tutti i paesi europei, nell'instaurare rapporti anche più tenui con questi gruppi e si cerca di cooperare per quanto necessario, senza allo stesso tempo concedere loro troppo potere. Oltre alle differenze tra un paese e l'altro, si notano differenze all'interno degli stessi paesi tra organismi diversi. Chi è responsabile della sicurezza da attentati, per esempio, è portato a trovare soluzioni a breve termine e quindi a cooperare con chi può essere utile a raggiungere quel risultato, mentre chi deve preoccuparsi della coesione sociale a lungo termine vorrebbe evitare di dare spazio a chi ha agende opposte, anche se non violente. Tale dicotomia si è manifestata chiaramente nel Regno Unito tra Scotland Yard che, oltre ad organizzare l'azione di Filsbury Park, ha ingaggiato anche i gruppi più radicali attraverso sue unità speciali (*Muslim Contact Units*), mentre il Dipartimento per le Comunità e il Governo Locale si è opposto a tale politica, dalla quale ha preso le distanze anche il Ministero degli Interni (*Home Office*). Al momento in Europa ci sono orientamenti molto diversi, ma sembra prevalere la diffidenza a trattare con gli islamisti, a meno che non ci siano situazioni pratiche da risolvere. Oltre che dai possibili effetti a lungo termine, i dubbi sono anche causati dall'incertezza sul ruolo giocato dalle ideologie islamiste nel processo di radicalizzazione. In particolare ci si chiede se pesi di più l'effetto moderatore di queste ideologie nei

confronti dei giovani alla ricerca di sbocchi alla loro voglia di protesta e di cambiamento, oppure se chi vi si accosta diventi più facile preda di scelte più estreme e violente (Vidino 2009). In ogni caso un'alleanza con questi gruppi, anche se può contenere un rischio a breve termine, può creare impatti gravi sulla coesione sociale a lungo termine. Non può esistere una risposta univoca a questa domanda, per la grande variabilità di situazioni, di organizzazioni e di persone. È senza dubbio che non si possono accettare in Europa sub-società contrarie ai principi delle costituzioni dei paesi europei; è anche vero però che non si possono demonizzare i gruppi etichettati con termini "islamista" o "fondamentalista", che sono tra l'altro di creazione occidentale e non significano niente per gli interessati. Questi movimenti vanno studiati, senza pregiudizi, per capire che margini di compatibilità esistono con ognuno di loro e non possono essere bollati come nemici solo per il loro richiamo alla religione islamica. Questi movimenti sono spesso la trasposizione europea di analoghi esistenti nei paesi mediterranei, con programmi politici riformisti e modernisti che li rendono attrattivi e che hanno prodotto crescenti successi elettorali dovunque hanno potuto concorrere (Guazzone 2006).

2.8.4 L'Islamofobia. La crescente presenza d'immigrati di religione islamica, il terrorismo a essi visto come associato, la diffusione di movimenti "islamisti" spesso considerati in blocco come intolleranti, incompatibili con lo stile e le regole di vita occidentali e resistenti all'integrazione, hanno alimentato, soprattutto a partire dagli anni '80, delle forme di rigetto nei loro confronti e della stessa religione, che stanno trovando crescente spazio politico in Europa. Non è facile valutare i rischi oggettivi, le politiche e i comportamenti migliori da adottare, ma è certo che gli sviluppi futuri di questa situazione non sono scontati e dipenderanno più dall'approccio che i paesi europei adotteranno che dalla volontà degli immigrati. Le prospettive di arabizzazione o islamizzazione dell'Europa presentate da libri come "Eurabia" (Ye 'Or, 2005) hanno facile presa sull'opinione pubblica europea, ma non sono sufficientemente fondate. Le previsioni di crescita del numero d'immigrati islamici sono esagerate e non tengono conto della possibilità controllare maggiormente i flussi, della forte riduzione di natalità che si riscontra nelle donne immigrate e soprattutto della grande diversità degli immigrati³¹, che li rende poco o per niente aggregabili tra loro. Oltre alle differenze tra sciiti e sunniti, ci sono immense differenze tra immigrati provenienti da paesi diversi, sia sulla religione che sulle abitudini e sulla moralità. Una recente indagine Gallup, per esempio, ha rivelato che il 30% dei musulmani francesi accetta l'omosessualità, contro lo 0% nel Regno Unito, e il 50% approva i rapporti pre-matrimoniali, approvati al 27% tra i musulmani tedeschi. In molte comunità, inoltre, come per esempio in Olanda, il numero di praticanti musulmani è inferiore in

31 Soprattutto in situazioni come quella italiana

percentuale di quello dei locali protestanti (Underhill, 2009). La sopravvalutazione del rischio, “paranoia” nel linguaggio degli studi sulla sicurezza derivato dalla psichiatria, può certamente portare, provocando ostilità verso gli immigrati, a un peggioramento della situazione che va combattuto. Non per niente la “Strategia dell’Unione Europea per combattere la Radicalizzazione e il Reclutamento al Terrorismo” prescrive che tra gli europei sia necessario:

“correggere le percezioni ingiuste e imprecise nei confronti dell’Islam e dei musulmani (Consiglio dell’Unione Europea, 2005)

2.9 Approcci e percezioni.

2.9.1 La sicurezza percepita. Come spiegato dalla Scuola di Copenaghen e come analizzato al capitolo precedente, le minacce e in particolare quelle esistenziali non sono spesso delle realtà oggettive ma il risultato di processi di “securitizzazione”, per i quali un “attore referente” stabilisce che alcune situazioni richiedono provvedimenti che superano i limiti della politica e interessano la sfera della sicurezza. Acquistano pertanto importanza in questo contesto le percezioni delle minacce, perché spesso le cosiddette “nuove minacce” non sono tali ma riflettono solo un cambio di percezione (Aliboni 2002). Importanti sono inoltre le percezioni reciproche delle popolazioni delle due sponde, che mettono a volte in ombra le comunanze esistenti, soprattutto da quando gli episodi di terrorismo hanno peggiorato il clima.

2.9.2 Le percezioni arabe. Ci sono fatti storici concreti alla base del risentimento arabo nei confronti degli europei, primo fra tutti il colonialismo, in particolare per quei paesi che hanno avuto le esperienze coloniali più tragiche come l’Algeria. In un certo senso legata al discorso del colonialismo è, dal punto di vista arabo, la nascita di Israele nel 1948, che è stata vista come un nuovo episodio di colonizzazione, una gravissima violazione della sovranità araba e un inserimento di una presenza aliena nel territorio arabo. Il contributo occidentale alla creazione di questa situazione e il supporto a Israele, indubbiamente determinante per le sue vittorie in tutte le guerre e per la creazione del suo deterrente nucleare, hanno umiliato gli arabi e ne hanno alimentato il risentimento, soprattutto verso Israele stesso e gli Stati Uniti, ma anche verso l’Europa, accusata di non fare abbastanza per far valere i diritti dei palestinesi. Le sofferenze subite da questi ultimi, le cui immagini crude sono trasmesse in continuazione dalle emittenti satellitari arabe, amplificano e moltiplicano l’indignazione e la rabbia contro i responsabili. Durante la guerra fredda le logiche del

confronto bipolare e la divisione dei paesi arabi tra i due schieramenti avevano messo in secondo piano questa contrapposizione politica, associata ad analoghi sentimenti delle popolazioni. Appena dissolta l'Unione Sovietica, la prima manifestazione del “nuovo ordine mondiale”, la Guerra del Golfo, ha accentuato e portato alla ribalta le differenze di percezione dell’“altro”. Indipendentemente dalle posizioni dei governi arabi, i loro popoli hanno in gran parte parteggiato per Saddam Hussein, durante la guerra e durante i successivi anni di presenza di truppe americane in Arabia Saudita, le sanzioni, le *no fly zones* e le sofferenze della popolazione irachena. Il clima creatosi dopo l'11 settembre e soprattutto la guerra all'Iraq hanno definitivamente creato un'ostilità verso l'occidente in genere che sarà difficile modificare. È incredibilmente alto il numero di arabi che credono che dietro gli attacchi agli USA del 2001 ci sia il Mossad, se non addirittura la CIA, e non Al Qaeda. Molti arabi, inoltre, credono che Al Qaeda non esista, che sia tutta una montatura americana, compresi i video di Osama Bin Laden e Ayyman Al Zawahiri. Mentre l'Europa è destinatario secondario, di riflesso, del risentimento verso Israele, anche perché ha sempre dimostrato una maggiore sensibilità e generosità nei confronti dei palestinesi, le partecipazioni di alcuni paesi europei a operazioni militari in paesi islamici hanno peggiorato la loro immagine agli occhi degli arabi. I comportamenti europei che maggiormente offendono gli arabi, però, sono quelli legati al contrasto all'immigrazione e alla discriminazione nei confronti degli immigrati residenti in Europa. Stranamente, mentre gli europei pensano di avere confini fin troppo penetrabili e di essere indifesi di fronte a un'invasione in corso, nei paesi del sud è diffusa la sensazione di avere di fronte una “*fortress Europe*”, chiusa nel suo egoismo, impenetrabile e aggressiva nei confronti di chi cerca asilo e fugge da situazioni insostenibili o semplicemente insegue il sogno di una vita migliore. La situazione degli immigrati e dei loro discendenti, come si è visto, è anche motivo di sofferenza e rancore, soprattutto per chi raggiunge la convinzione di essere emarginato per avversione nei confronti della sua religione. Il risentimento provocato da fatti concreti è quindi ben comprensibile. Quello che resta invece da indagare è se le percezioni negative si basino su difficoltà di relazioni indipendenti da tali fatti e originate piuttosto dalle differenze culturali o religiose. Un'indagine condotta dall'*University of Jordan (Center for Strategic Studies, 2005)* su un campione significativo di individui abitanti in cinque paesi del Mashreq, ha fornito delle risposte a tale quesito e ad altri. L'indagine ha riguardato le percezioni verso tre paesi occidentali, Stati Uniti, Regno Unito e Francia e l'occidente in generale. Inizialmente è stato verificato il livello di conoscenza dei valori individuali e sociali occidentali da parte degli intervistati e il loro giudizio su di essi. Si è puntato, quindi, a scoprire le opinioni sul ruolo della religione nella politica, l'impatto delle differenze religiose con l'occidente, l'importanza ai fini delle percezioni dell'altro della politica estera, dell'approccio ai conflitti e del modo di vedere il terrorismo. Premesso che tutti i paesi selezionati per l'indagine (Egitto, Giordania, Libano, Siria e territori palestinesi) avevano vissuto l'esperienza coloniale, sono

stati tutti direttamente coinvolti nei conflitti con Israele e vivono le conseguenze del conflitto ancora in atto, i risultati sono stati in parte conformi alle aspettative, ma hanno anche offerto delle sorprese. Prima di tutto è risultato che le opinioni non sono uniformi, ma esistono molte differenze in funzione del tipo di persone interrogate e degli argomenti proposti. Mentre gli arabi sono risultati in genere molto disincantati verso l'occidente, i loro giudizi sono stati più negativi verso due dei paesi esaminati e molto più positivi verso il terzo, la Francia. Nei confronti di ciascun paese, inoltre, non è emerso un approccio negativo generalizzato, ma si è fatta distinzione tra i vari aspetti indagati, riconoscendo alcune caratteristiche positive e attraenti come le prospettive di studio e lavoro e la tecnologia. È indubbiamente emersa una situazione complessiva preoccupante e in peggioramento per la maggiore ostilità espressa dai giovani, ma allo stesso tempo si è visto che non c'è uno scontro di culture inevitabile e che ci sono delle opportunità per invertire la tendenza. Pur non essendo emersa una conoscenza sufficientemente approfondita della cultura occidentale, gli arabi pensano di avere idee sufficienti ad esprimere un giudizio fondato su di essa. Tra le critiche è emersa l'accusa di incongruenza tra principi sostenuti e comportamenti. Sebbene ci sia ampia approvazione per molti dei valori professati dall'occidente, gli arabi pensano che gli stessi occidentali spesso non ne tengano conto in pratica. Questo accadrebbe sicuramente per molte delle scelte di politica estera, che è risultata il motivo principale di insoddisfazione, con particolare riferimento agli interventi militari, alle occupazioni e all'appoggio a Israele. Il giudizio sulla Francia è risultato molto più positivo di quello verso gli USA o il Regno Unito, sia per la sua posizione verso l'attacco all'Iraq del 2003, che per il suo percepito maggior rispetto della cultura araba e dei diritti umani e per la minore aggressività. A livello di valori sociali, gli arabi vedono le società occidentali afflitte da problemi che loro non hanno, in quanto si sentono più protetti dai valori della religione, della tradizione e della famiglia, mentre gli occidentali sono visti come materialisti e individualisti. Gli arabi sono convinti dell'importanza dei valori religiosi e della Sharia ai fini della definizione dei codici legali da applicare nei loro paesi, ma non vedono nella religione un motivo di contrasto con l'occidente. Considerano il fanatismo religioso un loro serio problema, ma lo ritengono ampiamente presente anche in occidente tra i cristiani. Gli intervistati si sono detti in maggioranza favorevoli a una forma tollerante di Islam, aperta alle interpretazioni. Sono state decisamente respinte le accuse alle televisioni tipo *Al Jazeera* di diffondere sentimenti anti-occidentali, attribuendo anzi queste accuse alla volontà occidentale di non voler considerare i veri motivi. Un punto importante trattato è stato quello della definizione del terrorismo, un argomento sul quale non c'è mai stato accordo tra arabi e occidentali. Mentre i primi tendono a definirlo in funzione delle motivazioni dei combattenti che lo adottano, i secondi guardano alla natura dell'atto. Un attacco contro civili (o non combattenti) è sempre terrorismo secondo gli occidentali, mentre è un momento di legittima lotta armata secondo la maggior parte degli arabi, se compiuto in un contesto di lotta di liberazione in caso di occupazione.

Com'è noto questa disputa, già famosa negli anni '70 quando Arafat andò a sostenere la legittimità della violenza palestinese all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha impedito il concordamento di una definizione condivisa del terrorismo a livello internazionale ed è un motivo di forte risentimento nei confronti dell'occidente, accusato di ipocrisia e di doppi *standards*. La soluzione che vedrebbe il loro consenso sarebbe non solo quella di giustificare gli attacchi contro i civili in certe circostanze, ma anche di definire i casi di vittime civili palestinesi come “terrorismo di stato” per opera di Israele. Questo, ovviamente, varrebbe anche in altre situazioni analoghe non riguardanti Israele. In definitiva i risultati del sondaggio giordano minimizzano l'importanza delle differenze culturali e religiose e attribuiscono invece alle scelte di politica estera occidentale, soprattutto americana, l'attuale fase di percezioni molto negative verso l'occidente, peraltro in peggioramento e migliorabili solo con importanti cambi di politiche da parte dell'occidente. Nelle risposte degli interpellati non ci sono autocritiche, a meno di un caso: nel citare la convinzione sulla maggiore moralità delle società arabe rispetto a quelle occidentali, si rileva però la maggiore efficienza e soprattutto la minore corruzione presente in queste ultime. È da evidenziare il titolo scelto dal centro studi giordano, “*Revisiting the Arab street*”, che stranamente ripropone un cliché occidentale dispregiativo nei confronti dell'opinione pubblica di quei paesi. Mentre da noi questa è chiamata, appunto, col suo nome, quando ci si riferisce ai paesi arabi si parla di “strada”, come a voler sminuire il livello degli interlocutori e a denotare la mancanza di opinioni più qualificate.

Ci sono, però, altre percezioni presenti nei paesi arabi, non emerse dall'indagine citata. Una importante è quella, non del tutto infondata, di essere visti dagli europei come nemici e come una minaccia dalla quale difendersi. Questo aspetto è importante, perché è un ostacolo alla cooperazione nel settore sicurezza. Pensando di essere considerati una minaccia, i paesi del sud guardano con sospetto a ogni provvedimento che viene da loro proposto in materia di sicurezza.

“Le misure per la costruzione della fiducia sono viste come un modo degli occidentali di trarne un vantaggio militare, i regimi di controllo delle esportazioni come dei mezzi per limitare il trasferimento di tecnologie, le misure di trasparenza come una forma di *intelligence*, i controlli degli armamenti come dei sistemi per indebolire i paesi del sud” (Biscop 2003)

C'è differenza tra i sentimenti presenti nel Mashreq, appena descritti, e quelli nel Maghreb. dove il concetto di Mediterraneo ha un senso diverso e profondo. Oltre ai rapporti con l'occidente o l'Europa, si percepisce qui un maggiore senso di appartenenza mediterranea, come espresso dalla tunisina Khalifa Chater nel 1996:

“Nell'immaginazione dei tunisini, nei nostri sogni ma anche nella nostra realtà, il Mediterraneo rappresentava qualcosa di speciale: un accesso a nuovi orizzonti. L'idea di attraversare quel mare ci

forniva un'alternativa, sebbene a volte idealizzata, alle realtà delle nostre vite quotidiane: per giovani e anziani offriva la promessa di lavoro, se non di ricchezza, opportunità per l'apprendimento, la crescita professionale e il tempo libero.” (Chater, 1996).

Con la fine della guerra fredda, la fine della minaccia da est e l'interesse dell'Europa per l'integrazione dei vecchi nemici, i maghrebini hanno avuto l'impressione che il muro si fosse trasferito da Berlino al Mediterraneo e che questa volta non fosse un muro “per non far uscire”, ma uno “per non far entrare”. Il Mediterraneo sembrava trasformarsi da speranza di nuove opportunità in un'area di separazione, che avrebbe portato alla marginalizzazione dei paesi del Maghreb. Dopo la riconciliazione con l'est sembrava che l'Europa vedesse la minaccia trasferita a sud, ma questa situazione avrebbe impedito la cooperazione, necessaria allo sviluppo del sud e quindi alla sua sicurezza soprattutto interna, ma necessaria anche alla sicurezza europea. Un'altra percezione diffusa è quella dell'eccessiva dipendenza degli europei dagli Stati Uniti, dell'inconsistenza dell'UE e della sua incapacità di avere una politica estera unitaria e indipendente. Uno degli aspetti più preoccupanti e anche meno comprensibili al nord è quello della percepita aggressività dell'Europa, per cui è stata vista con preoccupazione nel 1995 la costituzione di EUROFOR ed EUROMARFOR, prime forze multinazionali permanenti create da alcuni paesi europei, quella della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) lanciata nel 1999 per dare all'UE una capacità di intervento militare autonomo (di fatto concretizzata nel 2003) e dei “*Battle Groups*”, forze di intervento rapido della UE diventate operative da gennaio 2007.

2.9.3 Le percezioni europee. La prima percezione da rilevare da parte dell'opinione pubblica europea nei confronti dei paesi mediterranei e delle sue stesse politiche verso quei paesi è l'interesse ridotto. Le esigenze di cooperazione sono state originate dai vertici e sviluppate in circoli ristretti, in base a considerazioni di politica estera e di sicurezza poco comprese dalle opinioni pubbliche. La loro attenzione verso l'area è una conseguenza diretta dei recenti fenomeni, che hanno provocato paure o preoccupazioni come il terrorismo, le migrazioni, le conseguenze di conflitti interni, il cosiddetto “fondamentalismo islamico”, sia nei paesi del sud che nelle comunità di immigrati in Europa. La mancanza di interesse, dovuto anche a insufficiente comunicazione istituzionale, si estende alle questioni di sicurezza in genere e all'azione esercitata dall'UE nell'ambito della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) e della PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa). Uno studio condotto nel 2003, riportato in un “*Euromesco Paper*” (Sanchez Mateos 2003), ha analizzato i principali mezzi di comunicazione di massa europei, individuando i temi principali trattati in materia e, attraverso questi, l'interesse e le percezioni dei popoli europei. Tra i risultati è da segnalare che tutte le questioni europee e ancora più quelle euro-mediterranee sono poco seguite e che il limitato interesse è tra l'altro concentrato sulle questioni economiche. Lo scarso interesse presente, inoltre,

tradisce punti di vista molto soggettivi, legati alla politica interna, alla storia e all'interesse specifico di ciascun osservatore, e poco sensibili alle esigenze dei paesi mediterranei. I fatti dell'11 settembre hanno profondamente suggestionato l'opinione pubblica europea, terrorizzata dall'accaduto, come del resto era nelle intenzioni dei suoi perpetuatori, e hanno aggiunto un nuovo interesse dominante, costituito dalla verifica della partecipazione dei singoli stati del sud alla “guerra al terrorismo” e alla cooperazione in materia con l'occidente. L'Islam, precedentemente ignorato, è diventato un argomento ricorrente, con risultati variegati e spesso consistenti in un'accentuazione degli aspetti negativi della sua politicizzazione. Notizie da paesi poco considerati prima, come quelli accusati di sponsorizzare il terrorismo, hanno acquistato spazio. La rinuncia della Libia a tali comportamenti e la persistenza della Siria, per esempio, hanno attratto interesse, mentre questioni rilevanti come quella di Cipro, del Sahara Occidentale, le critiche relazioni tra Marocco e Algeria e tra Egitto e Sudan sono praticamente rimaste inosservate, come tutte le questioni riguardanti le relazioni tra i paesi del sud e l'azione delle loro organizzazioni regionali come la Lega Araba. La questione delle riforme politiche e della democratizzazione dei paesi del sud è passata in secondo piano rispetto alla lotta al terrorismo e al mantenimento dello *status quo*, visto come garanzia di stabilità. Questo è stato anche un risultato della campagna in Iraq, che ha squalificato il discorso dell'esportazione della democrazia, indipendentemente dal metodo teorizzato per attuarla. Parte importante dell'informazione e dell'interesse è dedicata alla “securizzazione” dell'islamismo e dell'immigrazione, spesso visti come un problema unico. Naturalmente la situazione è molto diversa all'interno della UE, tra un paese e l'altro, perché i paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo hanno un interesse più specifico, a volte legato al passato coloniale, come nel caso di quello della Francia per l'Algeria, il Marocco e la Tunisia. Ma l'aspetto più rilevante dell'atteggiamento europeo verso i paesi mediterranei, che predata l'aggravamento prodotto dal terrorismo, dalle migrazioni e dal rischio di subire le conseguenze delle instabilità a sud, è costituito dalla considerazione, più o meno apertamente espressa, che l'occidente ha verso quello che era un tempo chiamato “il vicino oriente”. Tale considerazione, identificabile in quello che Edward Said ha chiamato “orientalismo”, è basata su pregiudizi, stereotipi e incomprensioni, e vede nei paesi mediterranei l'antitesi dell'Europa e soprattutto una civilizzazione inferiore. Le teorie di Said sono state contestate, ma la scarsa considerazione occidentale verso i popoli arabi è piuttosto evidente e la sua manifestazione pratica più ovvia è il convincimento che il mantenimento dello *status quo* politico, cioè di governi autoritari e illiberali, sia preferibile a governi che siano espressione della volontà popolare, che sarebbero teocratici, oscurantisti e ostili. L'atteggiamento definito “orientalista” nel linguaggio di Said è il risultato di una rivalità storica tra Europa e mondo islamico e di un'ideologia secolare di propria “superiorità culturale”, che si è sviluppata in Europa e si è estesa a tutto l'occidente. La convinzione sulla superiorità del modello culturale occidentale, e sull'esclusività della sua attitudine

al progresso e all'innovazione, è continuata nel periodo coloniale e al suo termine è stata abbracciata dalle stesse *elites* che sono andate al potere nei nuovi stati indipendenti arabi, che hanno adottato modelli occidentali ma hanno sostanzialmente fallito, come si è visto al precedente paragrafo 2.7. Piuttosto che cercare soluzioni nella propria cultura e nelle proprie tradizioni per ammodernare gli stati, i regimi hanno fatto ricorso all'uso della religione per legittimare il loro potere (islamismo dall'alto), controllandone esponenti compiacenti e lasciando loro imporre un conservatorismo sociale oscurantista, chiuso a ogni innovazione (Gema Martin Munoz, 2002). Questa situazione e gli eccessi dell'islamismo (dal basso), che è nato in reazione all'atteggiamento repressivo, hanno accresciuto in occidente la visione negativa dell'Islam e la convinzione che esso fosse incompatibile con il progresso e dovesse essere dominato da regimi "forti". Naturalmente le opinioni su questo in occidente sono molteplici, anche perché il sostegno a regimi illiberali, oltre che moralmente censurabile, è un motivo di preoccupante risentimento popolare anti-occidentale. Resta però il fatto che il cosiddetto "fondamentalismo islamico" sia diventato come uno spettro sinistro, presente nell'immaginario collettivo occidentale e in grado di giustificare reazioni energiche che, secondo alcuni, servirebbero interessi imperialistici ed economici.

Capitolo 3

3. Le politiche mediterranee³²

3.1 Evoluzione delle iniziative europee

3.1.1 Le prime politiche mediterranee europee (1972-1989). I paesi europei singolarmente e quella che era inizialmente la Comunità Economica Europea (CEE) avevano interessi soprattutto economici nell'area e svilupparono sin dagli anni '60 accordi bilaterali di cooperazione commerciale con diversi paesi che sono poi confluiti nell'Unione e altri che continuano a esserne fuori, come Marocco, Tunisia, Egitto, Libano e Israele. Al momento della nascita della Comunità Economica Europea, l'Algeria era ancora francese. Entrò quindi a pieno titolo a far parte della comunità e ricevette contributi europei allo sviluppo. Per decenni è mancata una strategia per l'area e gli accordi bilaterali furono definiti indipendentemente uno dall'altro, privilegiando quei paesi che erano legati alla sicurezza regionale dal Patto Atlantico e quindi avevano un'importanza strategica maggiore di altri. I primi paesi ad avere accordi associativi sono stati, infatti, la Grecia e la Turchia, seguiti nell'ordine, tra il 1964 e il 1972, da Israele, Libano, Malta, Spagna, Cipro e il Portogallo. Solo nel 1972, in occasione del Summit di Parigi, fu impostata una prima iniziativa regionale, definita Politica Mediterranea Globale. L'iniziativa riguardava i paesi della sponda sud, esclusa la Libia e con l'inclusione di Giordania e Israele e prevedeva accordi bilaterali per l'agevolazione degli scambi commerciali e la concessione di aiuti finanziari. La Libia si era tenuta fuori dalla cooperazione fin dagli anni '60 e quindi dai tempi del re Sanoussi, legato al Regno Unito che all'epoca non faceva ancora parte della Comunità Europea. La distanza aumentò con l'assunzione del potere da parte di Geddafi nel 1969 (Biscop, 2003). Uno stimolo alla cooperazione esterna in genere e a quella con i paesi mediterranei derivò anche dalla creazione del primo meccanismo di cooperazione tra i membri, la Cooperazione Politica Europea, creato nel 1970. Si iniziò ad apprezzare il Mediterraneo come possibile mercato di esportazione per i prodotti europei e di fornitura di risorse energetiche verso l'Europa, la cui criticità fu presto evidente con la crisi energetica del 1973 dovuta alla guerra del Kippur. Non c'era ancora nessuna cooperazione in materia di sicurezza, ma la sua esigenza era sentita e si cominciava a pensare che un aiuto allo sviluppo dei paesi della sponda sud avrebbe potuto migliorare la stabilità regionale (Biscop, 2003). La Politica Mediterranea Globale segnò, nei discorsi europei, la nascita del Mediterraneo come entità che richiedeva una politica unica dedicata.

32 In questo paragrafo non è trattato il Dialogo Mediterraneo della NATO, che è presentato successivamente, nel paragrafo (3.6) dedicato agli attori globali.

Tra il 1972 e il 1974 si può dire che i paesi membri della CEE abbiano “inventato il Mediterraneo” (Bicchi, 2007), per la prima volta visto come una regione unica. La Politica Mediterranea Globale fu una cooperazione economica, motivata da interessi soprattutto commerciali, primi fra tutti quelli derivanti dalla volontà dei paesi mediterranei di nazionalizzare i sistemi produttivi di proprietà occidentale sul loro territorio, ma il cambio di prospettiva da parte europea verso la regione trovò indubbiamente una forte motivazione nelle preoccupazioni per la sicurezza, in particolare per il terrorismo. In quegli anni era venuto alla ribalta il terrorismo palestinese, la cui prima azione clamorosa fu il dirottamento, a luglio 1968, di un volo El Al partito da Roma e costretto ad atterrare ad Algeri. Poco dopo, a settembre del 1970, ci fu il clamoroso dirottamento di 4 aerei occidentali, costretti ad atterrare ad Amman, che costituì l'inizio dei tragici eventi in quella nazione, ricordati come “Settembre Nero”. Nel 1972 ci fu l'evento che più di ogni altro scosse l'Europa: il sanguinoso attacco agli atleti israeliani in occasione delle olimpiadi di Monaco di Baviera. L'evento provocò la “securitizzazione” del terrorismo in Europa: nuove normative, nuove squadre di intervento³³, riorganizzazione delle polizie, cooperazione e scambio di informazioni tra i paesi membri, ma anche nuova sensibilità verso i problemi dei palestinesi e della regione in generale e stimolo verso l'adozione di politiche comuni verso di essa³⁴. Un'altra spinta verso iniziative di cooperazione con i paesi arabi venne dal disaccordo con gli Stati Uniti sulla politica da adottare verso il Medio Oriente. L'arrivo di Kissinger al Dipartimento di Stato segnò infatti una svolta e l'adozione di relazioni privilegiate con Israele, che gli europei avrebbero voluto più bilanciate. Questo li spinse a ricercare una politica propria e diversa verso la regione (Bicchi, 2007). La tendenza ad adottare politiche mediterranee si sviluppò ulteriormente con l'ingresso nella CEE di nuovi membri appartenenti all'area (Spagna, Portogallo, Grecia) e del Regno Unito, che aveva importanti legami con il Medio Oriente (Biscop, 2003). Un risultato di questa tendenza, oltre che della crisi petrolifera dovuta all'embargo e alla riduzione della produzione da parte dei paesi arabi del 1973, fu l'avvio del Dialogo Euro Arabo, la prima iniziativa a includere argomenti riguardanti la sicurezza come il processo di pace in Medio Oriente, oltre a questioni relative ai rifornimenti energetici. Questa nuova iniziativa, separata dalla Politica Mediterranea Globale, evidenziò la mancanza di un approccio comprensivo ai vari aspetti delle relazioni tra CEE e paesi del sud (Biscop, 2003). Negli anni '80 risultò chiaro che occorre nuovi approcci. I paesi del sud erano, infatti, insoddisfatti per la cooperazione dalla

33 Gradualmente a partire da quel momento, vista la pessima figura fatta dai tedeschi in quell'occasione e le tragiche conseguenze, tutti i paesi europei crearono delle squadre di intervento per far fronte alle cosiddette “*barricade situations*”.

Tali squadre furono denominate SWAT (*Special Weapons and Advanced Tactics*). In Italia la Polizia di Stato creò il NOCS (Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza) nel 1974 e l'Arma dei Carabinieri il GIS (Gruppo di Intervento Speciale) nel 1978.

34 Un esempio di rilievo della nuova attenzione verso i palestinesi è costituita dalla dichiarazione di Venezia del maggio 1971, che chiedeva il ritiro di Israele nei confini del 1967, delle soluzioni per i profughi, l'internazionalizzazione di Gerusalemme e l'intervento di forze internazionali di interposizione in aree demilitarizzate tra Israele e i territori palestinesi.

quale non vedevano derivare risultati concreti, come emerse chiaramente dalla presentazione della domanda di ammissione nella CEE, respinta sulla base della non appartenenza all'Europa, presentata dal Marocco nel 1987. Ma furono soprattutto alcune manifestazioni di violenza, come i disordini in Algeria del 1988, a destare preoccupazioni e il timore che eventi del genere potessero avere impatti sull'Europa in termini di migrazioni di massa o interruzione delle forniture energetiche (Biscop, 2003). Questi eventi, sommati al ricordo della rivoluzione iraniana del 1979, ai già citati eventi del sequestro della moschea della Mecca nel 1979 e ai fatti di Hama in Siria nel 1982, richiamarono l'attenzione sulla necessità di prendere provvedimenti. Fu così che fu proposta nel 1989 e avviata nel 1990 la nuova iniziativa denominata Politica Mediterranea Rinnovata, durante la cui preparazione fu espresso in chiaro, per la prima volta, che il Mediterraneo costituiva:

“un interesse fondamentale per la sicurezza europea e che l'Europa doveva operare come una forza stabilizzatrice e stimolatrice dello sviluppo politico, economico e sociale dei vicini del sud” (CEE 1989).

Per la prima volta era citata la pericolosità dell'islamismo estremista e l'esigenza di avviare un dialogo esteso anche agli aspetti politico-militari per instaurare un clima di fiducia reciproca. Nell'anno successivo (1991) nacque anche l'esigenza di contenere il malcontento generato dall'intervento occidentale nella guerra del Golfo e questo spinse a incrementare i contributi e a includere nella cooperazione anche i territori palestinesi. Per stimolare la cooperazione sud-sud, giustamente ritenuta essenziale, furono lanciati programmi di assistenza multilaterale, successivamente convertiti in bilaterali per le difficoltà di cooperazione tra i paesi interessati. Anche in questo caso però si finì con il lancio di un programma di cooperazione esclusivamente economica, ed anche questa ebbe risultati modesti (Biscop 2003).

3.1.2 La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Mediterraneo. Il successo dell'omologa conferenza per l'Europa³⁵ e la sua trasformazione in Organizzazione, appena avvenuta³⁶, ispirarono due paesi dell'Europa meridionale, Spagna e Italia, a proporre qualcosa di analogo per il Mediterraneo. Si trattava per l'Europa di assumersi delle responsabilità nell'interesse della propria sicurezza, creando un'attività che come per l'OSCE si sarebbe dovuta articolare su tre panieri (*baskets*), relativi rispettivamente agli aspetti politico-militari, allo sviluppo economico e alla cooperazione nel settore sociale/culturale. L'approccio proposto era pienamente comprensivo, riguardava cioè tutti gli aspetti della sicurezza e puntava, nel settore politico militare, alle cosiddette CSBM (*Confidence and Security Building Measures*), alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi, al controllo degli armamenti e alla eliminazione delle armi di distruzione di massa. È di particolare

35 Avviata nel 1975 ad Helsinki.

rilievo, in questa proposta, l'intenzione di estendere l'area d'interesse a tutto il Medio Oriente, compresi i paesi del Golfo. L'iniziativa fu accolta dai più con scarso entusiasmo, se non da opposizione come nel caso degli USA, che volevano mantenere l'esclusiva nella gestione del conflitto medio-orientale, che sarebbe rientrato tra gli argomenti di competenza del nuovo consesso. L'accoglienza fu fredda anche da parte dei paesi arabi, che vi vedevano un distoglimento dell'attenzione dal conflitto principale, senza altri concreti vantaggi, e l'iniziativa fallì. L'iniziativa non piacque nemmeno all'OSCE, che riteneva che si dovesse dare in quel momento priorità alle questioni europee, mentre certamente influirono gli effetti della Guerra Golfo del 1991, che aveva peggiorato le relazioni tra occidente e paesi arabi (Biscop 2003).

Nel frattempo, con il trattato di Maastricht del 1991 e il successivo lancio della Politica degli Esteri e di Sicurezza Comune (PESC) l'attenzione verso il Medio Oriente e il Maghreb si accentuò e si pensò di separare le due sotto regioni, in considerazione del maggiore interesse verso il Maghreb, considerato più integrato al suo interno e potenzialmente più pronto a sfruttare i vantaggi di una cooperazione con l'Europa, della sua maggiore rilevanza per l'Europa e delle difficoltà che il conflitto medio-orientale creava alla cooperazione. L'auspicato progetto di partenariato Euro-Maghreb però non partì, a causa della situazione nell'area che si produsse in quel periodo, con problemi in Libia e soprattutto in Algeria.

3.1.3 La Western European Union (WEU). La WEU, organismo di difesa collettiva dei paesi europei facenti parte della NATO, adottò con la fine della Guerra Fredda dei compiti, definiti di Petersburg, essenzialmente di gestione delle crisi. Dopo aver creato nel 1986 un sottogruppo sul Mediterraneo, lanciò nel 1992 un suo "Dialogo Mediterraneo" che aveva essenzialmente lo scopo di attenuare la sfiducia che i paesi del sud nutrivano nei confronti di questo ri-orientamento che faceva temere un interventismo nella loro area. Le forze create in tale contesto, infatti, EUROFOR ed EUROMARFOR, trovavano un chiaro possibile impiego sulla sponda sud e crearono, come si è già detto, reazioni fortemente negative da parte dei *partners*, che spinsero alcuni paesi europei a proporre attività comuni ai paesi mediterranei (Biscop, 2003) . Questo Dialogo favorì alcun progresso nella cooperazione e i tentativi in tal senso fallirono, fino a portare alla chiusura dell'iniziativa nel 2000.

3.1.4 L'iniziativa 5+5. Alle iniziative rivolte ad avviare politiche da parte dell'intera CEE (poi UE) nei confronti dell'intera regione mediterranea, se ne aggiunsero altre concepite per includere i soli paesi europei del sud e indirizzate al solo Maghreb. Il maggiore stimolo in questo senso è stato esercitato dalla Francia, che ha sempre avuto interessi economici nelle sue ex colonie, più una forte presenza d'immigrati provenienti da quei paesi. La proposta per avviare un dialogo inizialmente tra 4

36 Nel 1990 nacque l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

paesi europei (Francia, Italia, Portogallo e Spagna) e 5 mediterranei (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia) partì dal presidente francese nel 1983 e portò alla prima riunione solo nel 1988. Nelle prime due riunioni (1988 e 1989) gli argomenti di dialogo furono solo economici, ma nella riunione del 1990, con la partecipazione anche di Malta, fu introdotto l'argomento "sicurezza" e in quella successiva del 1991 si affermò anche il ruolo della democrazia e dei diritti umani nel contribuire alla sicurezza nella sub-regione. L'iniziativa successivamente si bloccò a causa di vari eventi internazionali (guerra del Golfo, crisi in Algeria, isolamento della Libia, questione del Sahara Occidentale) per essere riattivata solo nel 2001.

Il 5+5 è un "dialogo" o "foro informale" di collaborazione con l'obiettivo di creare, nell'interesse di tutti i partecipanti, una collaborazione in materia di sicurezza, economia e integrazione culturale. La sicurezza, considerata comune e indivisibile tra i partecipanti, è la materia dominante e ad essa è rivolto un approccio "comprensivo". Uno degli argomenti più trattati in questo contesto è quello delle migrazioni. A esso sono state dedicate ripetute conferenze ministeriali, nelle quali sono state discusse cause e conseguenze del fenomeno, i mezzi utilizzabili dagli stati sulle due sponde per far fronte a queste situazioni e lo studio scientifico dei flussi, delle sue cause e delle sue implicazioni. In questo contesto è stato studiato il tema della migrazione di transito, di estremo interesse per tutti i paesi partecipanti, alcuni di transito e altri di destinazione dei flussi, di provenienza prevalentemente africana e con destinazione l'UE (Gattamorta, 2005). È in questo contesto che sono state individuate soluzioni come i "centri di transito" realizzati in Libia con il contributo italiano, di particolare e ovvio interesse per l'Italia e per la Libia stessa, unico paese dell'area meridionale a non essere base di partenza per i propri cittadini, ma essa stessa meta di migrazioni e base di partenza verso altri paesi di una quota minoritaria degli arrivi. Nei rapporti con la Libia, che non è membro del Partenariato Euro Mediterraneo (PEM)³⁷, così come con la Mauritania³⁸, questo forum è di fondamentale importanza, in quanto l'unico a consentire concrete collaborazioni in materia di sicurezza. Dopo l'11 settembre ampio spazio è stato dato nel 5+5 alla collaborazione nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, con riunioni dedicate e firme di dichiarazioni di intenti e piani di azione comuni annuali. Il 5+5 è anche attivo nella cooperazione economica, che promuove sia a livello multilaterale che bilaterale, e nel dialogo interculturale, con l'impegno dei paesi a sostenere la "Fondazione Mediterranea per il Dialogo tra Culture e Civiltà – Anna Lindh", creata in ambito PEM. Il dialogo 5+5 è complementare e non antitetico rispetto al PEM. Sono importanti i risultati conseguiti in materia di immigrazione e in generale, come si è detto, la cooperazione con i paesi non membri del PEM. Purtroppo è stato scarso il contributo alla soluzione delle tensioni e conflitti esistenti tra alcuni paesi membri come Algeria e Marocco.

37 Trattato nel successivo paragrafo 2.6

38 Nel 2008 la Mauritania è entrata a far parte dell'Unione per il Mediterraneo.

Il 5+5 ha grandi meriti, come quello di essere stato un

“laboratorio di idee, un esercizio snello. Ridotto nel numero e informale” (Gattamorta, 2005)

che ha consentito di trattare in modo molto efficace alcuni argomenti specifici attraverso le conferenze ministeriali settoriali. Il dialogo va pertanto continuato, tentando di coinvolgere nelle sue attività anche le società civili.

3.1.5 Il partenariato OSCE (*Partners mediterranei per la cooperazione*). Fu istituito con l'atto finale di Helsinki del 1990, che includeva un capitolo sul Mediterraneo, riconoscendo che la sicurezza dell'Europa (non solo dell'Unione Europea) era strettamente legata a quella del Mediterraneo. I paesi mediterranei partecipanti sono: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia. L'importanza di tale legame è stata confermata nei successivi documenti strategici dell'organizzazione, incluso il rapporto dell'ultima conferenza sul Mediterraneo tenutasi ad Amman nel 2008³⁹. L'OSCE, che ha fatto da modello per il PEM con il suo approccio comprensivo alla sicurezza in Europa, supporta tale approccio anche per il Mediterraneo e per quest'area sostiene in particolare gli aspetti politico-militari, il collegamento tra ambiente e sicurezza, i diritti umani, la tolleranza. Nel settore politico-militare, nell'ultimo incontro di ottobre 2008, sono state fornite le seguenti principali raccomandazioni:

- espandere la partecipazione da parte dei paesi mediterranei;
- incrementare la “*Public Diplomacy*” per favorire la comprensione reciproca e la tolleranza;
- coinvolgere le società civili;
- incrementare le misure per la costruzione della fiducia e sicurezza (CSBM) e quelle per la costruzione della fiducia (CBM)⁴⁰.

I “*Partners mediterranei per la cooperazione*”⁴¹, grazie a questo partenariato, partecipano a diverse attività generali dell'OSCE e a diversi incontri dedicati al Mediterraneo, a vari livelli. Inoltre possono partecipare alle missioni OSCE di controllo elezioni o missioni sul campo.

3.1.6 Foro Mediterraneo. Questo *forum* informale per la cooperazione, è nato, con l'appoggio della Francia, per iniziativa dell'Egitto, che era escluso sia dal 5+5 che dall'UMA, alla quale aveva chiesto

39 The OSCE approach to regional security – a model for the Mediterranean.
<http://www.osce.org/item/35638.html>

40 Si tratta di provvedimenti per la prevenzione dei conflitti, consolidati in ambito OSCE durante la Guerra Fredda. L'aggiunta della “S” in CSBM (*Confidence and Security Building Measures*) indica misure militari, mentre le CBM (*Confidence Building Measures*) sono politiche. Praticare delle CSBM vuol dire ridurre il rischio di un confronto militare riducendo la possibilità di incomprensioni o valutazioni errate su attività militari che potrebbero comportare apprensione e quindi reazioni eccessive. Le CBM riguardano attività non militari come la reazione a catastrofi naturali.

di aderire senza successo (Biscop 2003). L'iniziativa fu avviata nel 1994, con una riunione dei ministri degli esteri che si svolse ad Alessandria. I partecipanti sono undici, sei europei (Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna e cinque mediterranei (Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e Turchia). Gli obiettivi sono simili a quelli di altri partenariati: approccio comprensivo per stabilire un'area di pace, sicurezza, prosperità, tolleranza e comprensione reciproca, in un contesto di democrazia multipartitica e di rispetto dei diritti umani. La nascita del PEM, un anno dopo la nascita di questo foro, ha ridotto l'importanza di quest'ultimo, che comunque sopravvive ed esercita un ruolo collaterale al primo.

3.1.7 Consiglio Mediterraneo. Si tratta di un'iniziativa maltese del 1992, che riprendeva il modello del Consiglio d'Europa e prevedeva un segretariato, un comitato ministeriale, un'assemblea parlamentare. L'iniziativa non ha avuto seguito ma fu un segnale chiaro della svolta maltese che, con la sconfitta del partito socialista, l'abbandono dell'alleanza con la Libia e la domanda di accesso all'UE (allora CEE), aveva lasciato l'area dei non allineati e inaugurato una nuova politica estera.

3.2 Il Partenariato Euro – Mediterraneo (PEM).

3.2.1 Origine del Partenariato Euro-Mediterraneo o Processo di Barcellona. Mentre l'Europa si apriva a est per integrare rapidamente i paesi ex-comunisti, gli stati europei del sud continuarono a esercitare pressioni affinché non si creasse un'asimmetria eccessiva est-sud e il ruolo di esportatore di stabilità dell'Europa si estendesse anche a paesi mediterranei, in considerazione delle minacce alla sicurezza europea percepite da quella direzione. In realtà i paesi europei del sud temevano che la grande attenzione e le risorse dedicate all'est marginalizzassero il Mediterraneo e con questo le loro stesse politiche estere e i loro interessi economici (Bicchi 2007), come chiaramente espresso in un discorso del primo ministro spagnolo Gonzalez, che nel 1992 disse:

“la priorità accordata dalla Comunità Europea all'Europa orientale solleva problemi per le nostre politiche estere e per i nostri interessi economici” (Rodrigo 1992, riportato da Bicchi 2007)

Le preoccupazioni erano causate anche dall'espansione a nord della Comunità Europea, che in quegli anni negoziava l'accesso di Austria, Finlandia, Svezia e Norvegia, più tardi parzialmente compensato da analoga procedura con Malta e Cipro. Mentre queste preoccupazioni riguardavano pochi stati europei meridionali, le sfide in materia di sicurezza potevano avere un'eco ben maggiore e furono pertanto rappresentate con impegno da paesi come la Spagna, la Francia e l'Italia. La fine

41 “Partners mediterranei per la cooperazione” è il termine usato dall'OCSE per individuare i paesi associati all'iniziativa.

del Patto di Varsavia e l'integrazione europea di molti suoi ex-membri avevano, infatti, fatto evaporare le minacce da quell'area, lasciando il fronte meridionale, insieme ai Balcani, l'unica area di preoccupazione. Le sfide descritte al capitolo precedente, infatti, ebbero un picco in quegli anni e fecero da stimolo potente soprattutto verso i paesi del sud Europa, che si sentirono direttamente minacciati, ma evidente anche nelle reazioni della NATO. Il supporto popolare per Saddam Hussein, e il risentimento anti-occidentale che la Guerra del Golfo provocò durante il suo svolgimento e in seguito, furono un primo motivo di preoccupazione in Mediterraneo, soprattutto perché mentre Egitto e Siria parteciparono alla coalizione, furono proprio due paesi del Maghreb ad opporsi: Tunisia e Algeria. Furono però gli eventi in Algeria⁴² e lo spettro della diffusione del "fondamentalismo islamico" che suscitarono il maggiore allarme, soprattutto in Francia, dove il fenomeno fu dichiarato una "minaccia domestica" (Esposito 1999) e ci fu un'ondata di arresti di simpatizzanti e possibili sostenitori del FIS (Fronte Islamico di Salvezza). La Francia adottò anche severe restrizioni sui visti agli algerini, esercitò forti pressioni verso altri paesi affinché facessero altrettanto e pianificò con i paesi vicini dei piani di emergenza da adottare nel caso che si verificassero le temute migrazioni di massa dall'Algeria (Bicchi 2007). Secondo la Bicchi questi eventi determinarono quello che lei chiama un'"incertezza cognitiva" (*cognitive uncertainty*), che costituisce generalmente lo stato preparatorio di un cambio di politica⁴³, che si materializza quando si crea un'occasione (*policy window*) e un attore che ne ha la facoltà (*policy entrepreneur*) prende l'iniziativa⁴⁴, da sviluppare nel contesto europeo attraverso un'interazione tra gli stati membri. Come riporta la Bicchi, una risposta accademica a questo stato di disorientamento consistette nel famoso articolo di Samuel Huntington su un'edizione di *Foreign Affairs* del 1993: *The Clash of Civilizations*. Una reazione meno accademica e più concreta era però avvenuta nel 1991, con la pubblicazione del nuovo concetto strategico della NATO, il primo dopo la fine della Guerra Fredda. Sancita la fine del confronto armato con l'altro blocco, il documento enfatizzava l'approccio esteso alla sicurezza, nominando tra i rischi le instabilità derivanti da difficoltà economiche, sociali e politiche. Il segretario generale Worner in quel periodo parlò delle minacce per l'alleanza, citando la sovrappopolazione, l'estremismo religioso, le migrazioni, il terrorismo, e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il suo successore, Claes, poco dopo, in occasione dell'inaugurazione del

42 Descritti al successivo Capitolo 5.

43 Le scelte di politica estera sono causate dall'esistenza di preferenze nazionali. Quando queste sono incerte, si crea una situazione di potenziale trasformazione o *policy window*, la cui esistenza è condizione necessaria perché il processo ideativo che costituisce l'essenza della formulazione di nuove politiche possa avvenire (Bicchi 2007)

44 Nel caso specifico fu la Spagna a prendere la maggiore iniziativa, seguita da Francia e Italia, ma anche la Commissione Europea svolse per la prima volta un ruolo importante in politica estera sostenendo l'impegno verso il Mediterraneo. Una situazione analoga si era verificata nei primi anni '70. Anche in quel caso preoccupazioni per la sicurezza (terrorismo palestinese + sicurezza energetica dopo l'embargo del 1973) avevano creato un'"incertezza cognitiva", e la successiva *policy window* aveva portato alla Politica Globale Mediterranea nel 1972 e al Dialogo Euro Arabo nel 1973. In quel caso il *policy entrepreneur* era stato la Francia, motivata dalla volontà di affermare il proprio ruolo di grande potenza e dalla convinzione che questo potesse essere meglio ottenuto provocando un'iniziativa europea (Bicchi 2007).

Dialogo Mediterraneo di cui si parlerà più avanti, disse in chiaro che il fondamentalismo islamico era la maggiore minaccia per l'Alleanza (Apap 2002, riportato da Bicchi 2007). In quel periodo, quindi, varie manifestazioni (fondamentalismo, terrorismo e migrazioni) tutte legate ai rapporti con i paesi mediterranei conobbero un processo di” politicizzazione⁴⁵ e un avvio di un processo di “securitizzazione⁴⁶. Il fenomeno del terrorismo non era nuovo in Europa e le tattiche di polizia per farvi fronte erano ormai già in possesso dei vari paesi. Preoccupava però la nuova dimensione ideologica, che sfruttava la religione, e che non si sapeva come affrontare (Bicchi 2007). Si capì comunque che la minaccia sarebbe cresciuta e diverse cooperazioni e ampliamenti delle strutture dell'Unione furono dovute proprio a questa esigenza. La suddetta “incertezza cognitiva” dovuta alle preoccupazioni per il fondamentalismo e l'immigrazione si ampliò per l'aggiunta della nuova minaccia terroristica e incrementò le opportunità (*policy window*) per un cambio di politica, che si materializzò per iniziativa spagnola⁴⁷. Due ulteriori fattori contribuirono a fornire motivi aggiuntivi per la svolta: l'allargamento dell'Europa a est che, come già detto, spinse i paesi europei del sud a premere affinché non fosse trascurato il sud, e l'esclusione dell'UE dalle nuove iniziative di pace per il Medio Oriente⁴⁸. L'esclusione dell'UE costituì una spinta importante per una nuova politica Mediterranea che, includendo Israele, l'Autorità Palestinese e gli altri paesi arabi interessati al conflitto, ma non gli Stati Uniti, avrebbe potuto indirettamente far svolgere alla UE una propria politica europea per il Medio Oriente (Bicchi 2007). Considerata anche la recente nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), maturò la volontà di avviare un’iniziativa multidimensionale per l’organizzazione della *governance* regionale, motivata anche dal desiderio di trarre l’occasione dell’impegno economico europeo a favore degli stati del sud per esercitare un’influenza politica che favorisse la creazione di un’area euro-mediterranea di pace, stabilità e prosperità. Un primo tentativo di lanciare una nuova iniziativa avvenne in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del 1992, nel quale la Commissione presentò un rapporto che identificava le aree geografiche prioritarie per la neonata PESC, tra le quali erano il Medio Oriente e il Maghreb), definite aree nelle quali l’Europa aveva forti interessi e dove la sicurezza era minacciata (Biscop, 2003). La raccomandazione della Commissione fu di instaurare buone relazioni di vicinato con i paesi dell’area per:

45 Raggiungimento di un livello per il quale sono necessarie azioni da parte dei governi.

46 Raggiungimento di un livello per il quale sono necessarie provvedimenti di emergenza, poiché si ravvisa una minaccia esistenziale allo stato, come sarebbe avvenuto per il terrorismo negli USA dopo l'11 settembre.

47 La Spagna svolse un ruolo di grande rilievo. Decisa ad accrescere il suo peso nel conteso internazionale e a entrare a far parte delle medie potenze, ma soprattutto convinta dell'importanza della nuova politica, usò tutti i mezzi per far nascere il partenariato secondo la sua visione, arrivando a minacciare veti all'accesso all'UE di nuovi membri dell'est, che stavano a cuore ai paesi del nord Europa, se questi avessero ostacolato la nascita dell'iniziativa mediterranea. Ma è anche da riconoscere la sua abilità diplomatica, la disponibilità a fare concessione e ad assumersi degli oneri (Bicchi 2007).

48 Potette assistere su insistenza della Siria, ma non partecipare per l'opposizione di Israele.

“evitare l’incremento del divario nord-sud nella regione, favorendo lo sviluppo economico e promuovendo il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà principali e lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e della legalità” (Commissione Europea, Rapporto presentato al Consiglio Europeo di Lisbona, riportato da Biscop 2003).

L’orientamento della Commissione in quel momento era di realizzare il nuovo partenariato solo con i paesi del Maghreb, perché il conflitto arabo-israeliano era considerato un impedimento a includere il Mashreq. In quel periodo il Maghreb preoccupava particolarmente, al punto che il Ministro degli Esteri Spagnolo lo definì:

“una bomba ad orologeria che l’Europa fa ancora in tempo a disinnescare, impegnando maggiori risorse e adottando un nuovo approccio alla regione” (Gillespie 1997, riportato da Biscop, 2003)

La nuova iniziativa non fu avviata per la situazione dell’Algeria e il disaccordo che regnava nell’UMA, ma l’inclusione in agenda di aspetti politici, sociali e culturali preparò il campo per i passi successivi e per le decisioni consolidate nel Consiglio Europeo di Corfù del 1994, che diede incarico al Consiglio e alla Commissione di formulare una proposta di rafforzamento delle politiche mediterranee che includesse la totalità di tali aspetti. La proposta presentata dalla Commissione fu di creare un Partenariato Euro-Mediterraneo a carattere multidimensionale, basato su una cooperazione avanzata nel campo economico-finanziario, e la creazione di un’area euro-mediterranea di pace e stabilità. Quest’area sarebbe stata raggiunta attraverso uno stretto dialogo politico, basato sul rispetto per la democrazia, buon governo e diritti umani, che avrebbe incluso anche aspetti di *hard security*, in particolare lotta alla proliferazione di armi di distruzione di massa e CSBM⁴⁹ (Biscop, 2003). Un successivo Consiglio Europeo tenutosi a Essen nel dicembre 2004 accolse la proposta della Commissione e pose le basi per il lancio formale dell’iniziativa, che avvenne in occasione della conferenza di Barcellona.

3.2.2 La Conferenza e la Dichiarazione di Barcellona. La Conferenza di Barcellona si svolse nel novembre 1995, con la partecipazione dei ministri degli esteri dei quindici paesi europei e di dodici paesi mediterranei⁵⁰. Essa si concluse con una dichiarazione, denominata “Dichiarazione di Barcellona”, che non ha avuto la forma del trattato ed è stata, quindi, concepita per essere

49 Il significato di CSBM e la sua differenza con CBM è riportata alla nota 29 a pagina 66.

50 I dodici paesi mediterranei firmatari della dichiarazione furono: Algeria, Autorità Palestinese, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia. Non partecipò la Libia, all’epoca oggetto di embargo. È interessante notare che gli Stati Uniti avevano chiesto di partecipare alla conferenza, ma ci fu un rifiuto da parte europea. Non fu loro concesso neanche lo *status* di osservatore, accordato alla Lega Araba, all’Unione del Maghreb Arabo e alla Mauritania (quale membro dell’UMA). Insieme alla Russia e ai paesi dell’Europa centro-orientale, agli USA fu concesso solo di ascoltare da una tribuna diplomatica (Biscop, 2003). L’esclusione degli USA è attribuita all’insistenza

vincolante politicamente ma non legalmente. Si è trattato di un'affermazione d'intenzioni e obiettivi e non di una semplice espressione di principi. Le iniziative successive, infatti, non furono semplicemente affidate alla buona volontà, non garantita, di chi se ne sarebbe occupato, ma fu deciso che i successivi passi formali, per passare alla pratica attuazione di quanto prospettato, sarebbero stati definiti per mezzo di un successivo dialogo politico e sarebbero stati resi operativi con progressivi accordi vincolanti. A tale scopo la dichiarazione definiva le strutture da creare e i passi successivi da compiere, includendo anche un programma di lavoro per ciascuna delle aree interessate.

L'accordo adottò la struttura e il linguaggio della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, poi OSCE), prevedendo l'organizzazione dei rapporti in tre aree, definiti "panieri". Il primo riguarda il dialogo politico e i rapporti di sicurezza, il secondo riguarda la cooperazione economico-finanziaria, e il terzo le questioni sociali, culturali e umane, per lo sviluppo di risorse umane, la promozione della comprensione tra culture e gli scambi tra società civili.

Con riferimento al primo "paniere", quello riguardante gli aspetti politici e di sicurezza, nella premessa la dichiarazione evidenziava tra l'altro che:

I paesi di entrambe le sponde erano sottoposti a sfide comuni, che pertanto richiedevano risposte coordinate tra le parti;

L'iniziativa non intendeva sostituire altre attività finalizzate al raggiungimento della pace, ma che si proponeva di contribuire al loro successo;

L'obiettivo della realizzazione di un'area di pace, stabilità e prosperità richiedeva il rafforzamento della democrazia e del rispetto dei diritti umani;

Occorreva stabilire un dialogo politico rafforzato portato avanti con regolarità.

Essa procedeva quindi, dopo aver espresso la convinzione che la pace, la stabilità e la sicurezza costituissero un patrimonio comune dei paesi della regione, nell'affermare, tra l'altro, che occorreva:

Promuovere la tolleranza e rispettare la diversità, il pluralismo, l'uguaglianza sovrana dei membri e tutti i diritti riguardanti la loro sovranità;

Cooperare nella lotta al terrorismo, alla criminalità e ai problemi collegati alla droga;

Promuovere la non proliferazione delle armi di distruzione di massa, il controllo degli armamenti e il disarmo mediante l'adesione ai trattati e regimi internazionali dedicati, evitando l'accumulo eccessivo di armamenti e assicurando piuttosto il mantenimento del più basso livello possibile di truppe e armamenti;

Considerare ogni possibile misura per la costruzione della fiducia e della sicurezza che potrebbe essere intrapresa per creare un'area di pace e stabilità nel Mediterraneo, compresa la possibilità di creare allo scopo un "Patto euro-mediterraneo" (Dichiarazione di Barcellona, 1995).

Con riferimento al secondo "paniere", riguardante gli aspetti economici e finanziari che rientravano

nella visione estesa della sicurezza, i punti essenziali della dichiarazione riguardavano l'obiettivo di ridurre il "gap" tra i due gruppi e di puntare a un'area di prosperità comune, per mezzo di aiuti finanziari europei e la creazione di un'area di libero scambio a medio termine, fissato per il 2010. L'intenzione era già presente nella Politica Mediterranea Globale, ma era stata ritirata per l'opposizione dei paesi mediterranei, ai quali si era aggiunta anche la contrarietà degli USA (Bicchi, 2009). Realizzare un'area di libero scambio significava aprire ai competitivi prodotti europei i mercati del mediterraneo, protetti da barriere doganali, creando un notevole impatto sul panorama industriale di quei paesi. Uno studio condotto sul Marocco ha determinato che tale provvedimento avrebbe comportato il fallimento di un terzo delle società e la necessità di radicale ristrutturazione di un altro terzo (Bicchi, 2009). L'Europa avrebbe fornito dei contributi economici per agevolare questa difficile transizione, che la maggior parte dei paesi mediterranei era comunque interessata ad accettare, perché era un'opportunità irripetibile per agganciare le loro economie al mercato globale globalizzato. Nel campo dell'agricoltura l'UE, però ha sempre mantenuto il suo protezionismo, impedendo sostanzialmente l'accesso ai suoi mercati dei prodotti mediterranei.

Nell'ambito del terzo "paniere", oltre agli aspetti sociali e culturali erano contenuti alcuni aspetti (giustizia e affari interni) relativi all'immigrazione e alla lotta al terrorismo e alla criminalità, che sarebbero stati preziosi nel contesto post 11 settembre per avviare una stretta collaborazione antiterrorismo.

Il partenariato così nato aveva un carattere multilaterale, cioè l'UE nel suo insieme (all'epoca 15 paesi) trattava collegialmente con l'insieme dei paesi mediterranei (all'epoca 12). Questa mancata differenziazione tra i paesi del sud doveva servire a favorirne l'integrazione tra loro e a creare un contesto di relazioni a livello regionale. Il rovescio della medaglia era il rischio che tutta la cooperazione viaggiasse alla velocità del membro più lento. È sempre esistita, comunque, una componente bilaterale del partenariato, realizzata attraverso la stipula di accordi di associazione tra l'Unione (rappresentata dalla Commissione) e ciascuno dei paesi mediterranei.

Per assicurare l'attuazione delle intenzioni affermate, la Dichiarazione prevedeva che:

I Ministri degli Esteri dei paesi partecipanti si riuniranno periodicamente per monitorare l'applicazione della dichiarazione e definire le azioni necessarie a conseguire gli obiettivi del partenariato. Le varie attività saranno seguite da riunioni a tema dei ministri, alti rappresentanti ed esperti, scambi di esperienze e informazioni, contatti tra società civili. Saranno incoraggiati contatti tra i parlamentari, autorità regionali e locali e gruppi sociali. Un Comitato Euro-Mediterraneo per il Processo di Barcellona, a livello di "Alti Funzionari"⁵¹, consistente della *Troika* dell'Unione Europea e di un rappresentante per ogni partner mediterraneo, svolgerà riunioni regolari per preparare quella dei Ministri degli Esteri, valutare i progressi e preparare i programmi di azione. La preparazione e le azioni

conseguenti a tutte le riunioni saranno svolte dai dipartimenti della Commissione (Dichiarazione di Barcellona, 1995)

3.2.4 L'avvio del PEM. Per l'area riguardante il partenariato politico e di sicurezza fu deciso che i rapporti sarebbero stati tenuti dal suddetto Comitato Euro-Mediterraneo, che avrebbe condotto riunioni periodiche frequenti, almeno mensili, con il coordinamento di un segretariato ubicato presso la Commissione dell'UE. I punti inseriti nel programma di lavoro associato alla dichiarazione riguardavano l'instaurazione di un dialogo politico per l'attuazione dei principi della dichiarazione stessa, la preparazione di proposte da presentare alla riunione dei ministri degli esteri e l'avvio di una cooperazione tra istituti di politica estera. Fu deciso di svolgere annualmente la conferenza dei ministri degli esteri, completando, per i tre "panieri", il quadro di un'organizzazione politica molto articolata, con riunioni di altri ministri competenti per le materie da trattare e vari gruppi di lavoro specialistici, seguiti da vari reparti della Commissione per dare continuità alle azioni. La parte politica inclusa nella dichiarazione fu più ampia di quanto ci si potesse aspettare all'inizio degli anni 90, quando s'iniziava a parlare di dare impulso a tale iniziativa. Nella fase storica particolare⁵² in cui si trovava, l'UE non voleva mancare di avere un ruolo negli sviluppi in atto, anche rivendicando una certa autonomia dagli USA. Si volle elaborare discorso specifico che, oltre assistenza allo sviluppo, prevedesse anche un discorso politico e affrontasse il tema della sicurezza. Un protagonista dell'iniziativa fu in Spagna il Direttore Generale per le politiche mediterranee del Ministero degli Esteri, poi diventato Ministro degli esteri, Moratinos. La sua idea fu di sfruttare il collegamento tra aspetti politici ed economici per ottenere il massimo possibile risultato politico attraverso iniziative economiche. Si trattava cioè da parte europea di impegnarsi a fornire risorse per lo sviluppo, in cambio di un impegno da parte dei paesi del sud per la stabilità e sicurezza. La dimensione politica assunse un particolare e inatteso rilievo nella fase conclusiva dei negoziati per le pressioni di alcuni membri che ritenevano che la fase in cui si trovava il processo di pace dopo gli accordi di Oslo avesse creato un'opportunità per l'Europa di avere un ruolo maggiore. All'inizio, proprio durante la presidenza italiana, fu preparato un piano particolarmente ambizioso, che prevedeva misure per la costruzione della fiducia e la prevenzione dei conflitti, che fu però respinto sia dagli arabi che da Israele. Ci fu poco dopo l'assassinio di Rabin, il nuovo governo israeliano e un cambio di politiche che rese tutto più difficile. I successivi tentativi di realizzare la "Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo", infatti, come si vedrà in un successivo paragrafo, non riuscirono.

Un elemento fondamentale del processo sono gli accordi di associazione stipulati tra la Commissione e ciascuno dei governi dei paesi *partners*. Questi accordi sono il principale strumento a disposizione dell'UE per promuovere la trasformazione democratica nei paesi *partners*. Gli accordi

52 Fine della Guerra Fredda, Guerra del Golfo appena conclusa e a valle della conferenza di Madrid sul conflitto in

infatti prevedono delle clausole sulla democratizzazione e sul rispetto dei diritti umani che i *partners* sono obbligati a firmare se vogliono concludere l'accordo che consentirà loro di ricevere i contributi finanziari previsti. I principi erano già stati sottoscritti a livello d'impegno morale nella dichiarazione di Barcellona, ma in questi accordi l'impegno è stato formalizzato, prevedendo anche conseguenze economiche in caso di violazione degli impegni presi⁵³.

Il partenariato, tuttora in vigore e attuale, sia pure con la successiva sovrapposizione di altre iniziative, costituisce un impegno per l'UE a mettere in atto una serie di politiche che consentano la stabilità e la crescita economico-politica dei paesi del sud. Si tratta di un compito collegiale per i paesi delle due sponde. I paesi del sud, oggetto di tali politiche, sono anche soggetti, nel senso che sono coinvolti in primo piano e intervengono nelle decisioni, anche se non hanno la parola "finale". Il tipo di *governance* che si vuole realizzare è qualificata da un elevato livello di *partnership*. Oltre ad una serie d'istituzioni che le consentono di funzionare, ci sono comitati, tra quali il Comitato Euro-Mediterraneo, dove tutti i rappresentanti si riuniscono e approvano le decisioni, a iniziare dai piani economici, a dimostrazione dello spirito di *partnership*. In aggiunta ai comitati in cui si decide, ci sono delle istituzioni che consentono un dialogo politico. Non si tratta di vera cooperazione politica perché non c'è sufficiente omogeneità di vedute, ma si conduce un dialogo politico-diplomatico costante.

3.2.5 Gli aspetti politico-militari del PEM. Con l'avvio del processo di Barcellona e con l'inclusione dei tre "panieri", si è affermato formalmente per la prima volta l'approccio "comprensivo" alle politiche mediterranee dell'UE, esteso alla sicurezza e ai suoi aspetti "*hard*", in un contesto di partenariato e quindi allo scopo di:

"ottenere gli obiettivi in materia di sicurezza cooperando con i *partners* mediterranei sulla base di interessi comuni, invece che attraverso una politica unilaterale basata sulle minacce" (Biscop, 2003)

L'inserimento di una dimensione "sicurezza" nella politica mediterranea europea è stata possibile solo dopo l'avvio della Politica degli Esteri e di Sicurezza Comune (PESC). Tale dimensione sarebbe stata meglio gestibile solo dopo l'avvio della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PESD) che di fatto avvenne diversi anni dopo, a partire dal 1999.

Anche se la dichiarazione comprende auspici di disarmo, di un'area libera da armi di distruzione di massa e di contenimento dell'entità degli armamenti, la dimensione "sicurezza" del PEM è focalizzata, nelle intenzioni, principalmente sulla prevenzione dei conflitti e sulla lotta al terrorismo.

Medio Oriente.

Essa, infatti, non accenna neanche alla risoluzione dei conflitti esistenti⁵⁴ e di quelli futuri e alla costruzione della pace in situazioni post-conflitto. Questa è una seria limitazione al raggiungimento dei tre obiettivi che una strategia di sicurezza per l'area dovrebbe conseguire: preservare l'UE da minacce militari, prevenire conflitti sud-sud e risolvere i conflitti in atto (Biscop, 2003). Per questo motivo la Dichiarazione cita il seguente obiettivo:

Considerare ogni possibile misura di costruzione della fiducia e della sicurezza che possa essere applicata dalle parti per la creazione di un'area di pace e stabilità nel Mediterraneo, inclusa la possibilità a lungo termine di stabilire un patto euro-mediterraneo a tale scopo (Dichiarazione di Barcellona, 1995) .

Anche altri punti importanti furono lasciati irrisolti, come il diritto all'auto determinazione dei popoli, la definizione di terrorismo e gli armamenti nucleari, per il disaccordo tra arabi e israeliani. Lasciando fuori la soluzione dei conflitti in atto e in particolare quello Israeliano-Palestinese, inoltre, il PEM conteneva una chiara contraddizione tra questa rinuncia e gli obiettivi generali, ma il concetto europeo, sempre criticato dagli interlocutori arabi, era che il partenariato avesse obiettivi di lungo termine che andavano oltre la soluzione dei problemi attuali, per i quali esistevano altri fori di trattazione, ma sui quali l'atmosfera di cooperazione del partenariato avrebbe certamente giovato.

Il Processo di Barcellona è il frutto di un'iniziativa europea, originata dalle preoccupazioni e dagli interessi europei. La proposta di una cooperazione multilaterale in materia di sicurezza, per quanto accompagnata da discorsi sulla condivisione tra nord e sud delle sfide e degli interessi, era lontana dalle aspirazioni dei governi dei paesi del Mashreq, più interessati a un'eventuale cooperazione del genere con gli altri paesi arabi. I paesi del Maghreb, più vicini all'Europa, erano più portati alla ricerca di relazioni bilaterali con l'EU o con singoli paesi europei, mentre a livello regionale consideravano il 5+5 sufficiente. La firma della dichiarazione, con i suoi impegni nel settore politico e di sicurezza e in quello socio-culturale, è pertanto avvenuta senza convinzione, solo perché era un'offerta da prendere o lasciare. L'interesse per i contributi economici, per l'assistenza allo sviluppo economico e le prospettive di futuro accesso ai mercati europei e di maggiore visibilità internazionale hanno convinto i paesi a sottoscrivere un accordo di principio e a instaurare una cooperazione politico-militare e socio-culturale che non avevano alcuna intenzione di mettere in pratica. Era stata l'Europa a definire i termini dell'accordo e i suoi obiettivi, tenendo ben presenti i propri interessi, e per i paesi mediterranei accettare di apporre quella firma fu come bere un calice avvelenato (Marks, Chourou e Mahjoub, 1998 – citati da Joffè, 2007). Tale partecipazione da parte dei paesi del sud fu comunque un grosso risultato. Già durante i lavori della conferenza, questi

54 I conflitti esistenti nell'area apparivano così intrattabili che sarebbe stato auto-lesionista porre come obiettivo la loro soluzione.

aspetti del partenariato erano risultati i più difficili da trattare. Al momento di concludere, infatti, su tre punti mancava l'accordo tra Israele e i paesi arabi sul diritto all'autodeterminazione, sulla non proliferazione degli armamenti nucleari e sulla lotta al terrorismo (Biscop 2003). Per superare l'*empasse*, il presidente della conferenza presentò il testo finale sotto forma di ultimatum, minacciando di chiudere la conferenza senza l'attesa dichiarazione finale se gli stati interessati non avessero accettato la soluzione proposta.

L'approccio cooperativo alla sicurezza, realizzato dal PEM, è stato uno dei suoi aspetti più innovativi. La Commissione europea ha più volte evidenziato che quello del PEM è l'unico foro in cui israeliani, siriani e libanesi sono stati seduti allo stesso tavolo e hanno cooperato. Nella realtà non tutto è stato facile. Dopo la seconda *Intifada*, per esempio, Siria e Libano hanno boicottato diverse riunioni e difficilmente hanno partecipato a progetti in cui fosse coinvolto Israele, vedendo in simili situazioni una normalizzazione delle relazioni con quel paese, che vedevano come ingiustificate in assenza di un preliminare completo accordo di pace. Come già detto, inoltre, da parte araba, è stato sempre criticato lo scarso coinvolgimento dell'Europa nel processo di pace con Israele, anche se è sempre stato noto che questo non era dovuto ad una sua mancanza di volontà. Diversi attriti sono stati registrati per disaccordi commerciali, principalmente causati dal protezionismo europeo nel settore dei prodotti alimentari, mentre Algeria, Tunisia, Siria ed Egitto hanno più volte manifestato la propria contrarietà a interferenze europee su questioni riguardanti i diritti umani e le riforme democratiche, viste come indebite ingerenze nelle loro faccende interne. Ciò nonostante, nessun paese ha mai abbandonato il partenariato e ultimamente anche Albania e Mauritania sono entrati a farne parte, lasciando la Libia l'unico paese non membro, ma comunque presente alle riunioni come osservatore.

3.2.7 La Strategia Comune sulla Regione Mediterranea. L'Unione Europea adottò nel 2000, nel Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira, una Strategia Comune per la Regione Mediterranea, mirata a rafforzare il Partenariato Euro-Mediterraneo, con una significativa componente in tema di cooperazione politica e di sicurezza. Il documento, preceduto da soli due altri simili, uno per la Russia e l'altro per l'Ucraina, dimostra la rilevanza della regione per l'Europa. L'obiettivo centrale riaffermato a proposito dell'area politico-militare, già presente nella dichiarazione di Barcellona, è la costituzione di un'area di pace e di stabilità nella regione. Le azioni individuate a tale scopo, in un contesto di incrementato dialogo, sono:

- consultazioni e scambi di informazioni;
- cooperazione anti-terrorismo;
- creazione di predisposizioni per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi, la stabilizzazione post-conflitto;

- cooperazione per l'eliminazione delle mine anti-uomo;
- promozione della ratificazione degli accordi per il controllo degli armamenti e della proliferazione.

Per assicurare l'attenzione su questi punti, era anche prescritto che ogni nuova Presidenza del consiglio facesse il punto sullo stato di avanzamento e confermasse le priorità in materia.

È da notare che il richiamo alla cooperazione anti-terrorismo derivò dalle richieste dei paesi del sud, che già prima dell'11 settembre erano ben consci della pericolosità di questa minaccia, rivolta ai loro regimi prima ancora che all'occidente. Di particolare interesse, inoltre, è l'inclusione di aree, come quelle della prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la stabilizzazione post-conflitto, che la Dichiarazione di Barcellona non arrivava a includere. In questo spirito è anche citato il possibile ruolo della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) ai fini della cooperazione con i paesi mediterranei ed è prospettato un ruolo dell'UE nella soluzione del conflitto israelo-palestinese. Viene inoltre riconosciuto che la soluzione di conflitti in atto, primo fra tutti quello israelo-palestinese, è una pre-condizione necessaria al raggiungimento degli obiettivi del PEM. Il documento, pur riaffermando l'attenzione per la regione in un momento in cui i Balcani sembravano avere priorità, resta un'affermazione di principi generali e inoltre, essendo un prodotto del Consiglio Europeo, è esclusivamente unilaterale. Essendo stato creato in un contesto PESC, con un'enfasi sulla sicurezza, esso è indice di quell'approccio comprensivo che è caratteristica sia del PEM che della PESC.

3.2.8 La Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo. L'inclusione tra le priorità individuate nell'ambito della "Strategia Comune sulla Regione Mediterranea" della prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e stabilizzazione post-conflitto non poteva comportare, come si è visto, alcun impegno per i paesi mediterranei. Questi, inoltre, firmando la Dichiarazione di Barcellona, non avevano preso alcun impegno formale in materia. Per creare uno strumento che regolasse questi aspetti, serviva quindi un accordo tra le parti con valore legale. L'UE si adoperò per concordare con la controparte un documento del genere, che denominò "Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo". L'idea di quest'accordo derivava dalla nota iniziativa messa a punto per l'area balcanica, il "Patto di Stabilità".⁵⁵

Tale carta avrebbe dovuto salvaguardare gli interessi di sicurezza dell'Unione e in particolare liberarla dai rischi di minacce militari dirette, effetti di crisi al sud e attacchi ai suoi cittadini, mentre avrebbe dovuto proteggere i suoi interessi economici. In occasione della riunione dei ministri degli

⁵⁵ Lanciato nel 1999 come prima strategia comprensiva di prevenzione dei conflitti della comunità internazionale, finalizzato a consolidare gli sforzi dei paesi dell'Europa sud orientale nel promuovere la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica. Il Patto di Stabilità serve anche a promuovere una cornice che stimoli la cooperazione regionale e faciliti l'integrazione nelle strutture europee ed euro-atlantiche."

esteri dell'EU di Marsiglia, nel 2000, era previsto di approvare tale carta, un documento vincolante politicamente ma non legalmente, che avrebbe di fatto implementato i principi della dichiarazione di Barcellona. Tra le sue premesse c'era il riconoscimento del concetto di sicurezza comprensiva e dell'indivisibilità della sicurezza nell'area euro-mediterranea. La bozza di carta non pretendeva di risolvere i conflitti in atto. Essa doveva costituire la base per instaurare un dialogo politico avanzato, misure per favorire il partenariato, la cooperazione sub-regionale e la diplomazia preventiva, con lo scopo principale di prevenire i conflitti futuri, gestire le crisi e le fasi post conflitto. Il metodo di decisione previsto era quello dell'unanimità. Per mettere in pratica i contenuti della carta era previsto svolgere riunioni periodiche di esperti con periodicità stabilita, più la creazione di gruppi di lavoro dedicati ad argomenti specifici. Le competenze più delicate (prevenire i conflitti e gestire le crisi e le fasi post conflitto) potevano essere sviluppate su base volontaria e consensuale, senza interferenza di altre organizzazioni o rapporti bilaterali. Questo richiedeva l'introduzione di strutture e procedure di chiarimento, conciliazione e mediazione per la soluzione pacifica delle dispute. Lo scoppio dell'Intifada del 2000 compromise il negoziato sulla definizione della carta e la bozza preparata fu messa da parte per alcuni anni. Allo scopo di arrivare entro il 2005, decimo anniversario del PEM, all'introduzione della carta, fu deciso che la questione dovesse essere messa sempre in agenda delle riunioni del gruppo degli Alti Rappresentanti. Alla carta, infatti, era attribuito un ruolo importante nella creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità. La carta avrebbe dovuto anche creare una cornice per affrontare le sfide globali in materia di sicurezza e per la creazione di codici di condotta, che avrebbero determinato delle prassi da seguire, anche in assenza di un carattere vincolante da parte della carta stessa. La carta doveva essere un meccanismo pratico di sicurezza e doveva quindi essere dotata di piani di azione a breve, medio e lungo termine, da rivedere e aggiornare continuamente per dare concretezza alla funzione. Si trattava, quindi, di passare da misure di costruzione della fiducia di tipo leggero a quelle con un contenuto militare, istituzionalizzando un dialogo politico-militare. Le difficoltà a implementare la carta sono state dovute alla sua rilevanza. Si trattava di passare dall'enunciazione di principi all'azione pratica e di mettere entro un'unica cornice istituzionale due mondi diversi nel livello di sviluppo economico, politico e sociale e con rapporti di forza sbilanciati. Applicare la carta avrebbe significato raggiungere un livello d'integrazione e di comunanza dei meccanismi di sicurezza che la situazione ancora non consentiva. Il motivo del blocco fu l'opposizione dei paesi mediterranei, che non hanno mai voluto considerare meccanismi di gestione delle crisi, anche in considerazione del numero di crisi irrisolte presenti.

3.2.9 Una costruzione regionale. Il PEM è un vero e proprio progetto di costruzione di una nuova regione, con approccio esteso ai settori: politico e di sicurezza, economico, sociale e culturale. In quest'opera di costruzione, l'UE punta a niente meno che a un'esportazione nel Mediterraneo del

proprio modello, che ha visto la creazione al proprio interno di un'area di pace, stabilità e prosperità, partendo dall'integrazione economica per poi passare a quella politica e all'affermazione di una politica estera e di sicurezza comune. Le ripetute affermazioni verso i paesi mediterranei dei presidenti della Commissione Europea che si sono succeduti dopo il 1995, come per esempio:

“stabilire relazioni sempre più strette e più salde con tutti i nostri vicini e creare un “anello di paesi amici” con i quali condividere tutti i vantaggi dell'associazione, tranne le istituzioni dell'Unione” (Romano Prodi ad Alessandria d'Egitto, 13.10.2003)

stanno proprio a indicare l'essenza della proposta, che è propria della più profonda caratteristica dell'azione esterna dell'Unione. La descrizione dell'Europa come “potenza civile” (Duchene 1973), nacque negli anni del “*detente*” e simboleggiava la volontà di esercitare la propria influenza all'esterno con mezzi non militari, in particolare con la diplomazia e la cooperazione economica. Questa caratterizzazione, che ha portato a far considerare i paesi europei quali “post-moderni” (Cooper 2004) o provenienti “da Venere”, in contrapposizione agli USA “provenienti da Marte” (Kagan 2003) e che è stata da quest'ultimo senza remore attribuita a una carenza di potenza militare piuttosto che a una convinzione, è diventata una caricatura, non compatibile con la nuova “Politica Europea di Sicurezza e Difesa” e il progresso dell'integrazione dell'Unione anche in questo settore. Una più coerente definizione del carattere dell'azione esterna dell'UE è costituita dal termine “potenza normativa” (Manners 2002). La potenza coercitiva non si traduce necessariamente in influenza, perché può essere a volte controproduttiva. Può produrre conseguenze inattese o può essere percepita come illegittima (Adler e Crawford 2006). Nel caso della potenza normativa, invece, si può ottenere che altri adottino certe politiche perché attratti a diventare *partners* di comunità politiche alle quali si accede adottando alcune norme e procedure o entrando a far parte di istituzioni. Si tratta di un approccio opposto a quello della “*pre-emption*”, che mira a eliminare l'avversario con la forza, in quanto ad essa prepone un'azione persuasiva, mirata al processo di riforma e all'integrazione. La potenza normativa è stata finora utilizzata per costruire l'Unione Europea e ora lo è per stabilizzare il vicinato e assicurare la sicurezza nella regione attraverso la costruzione di comunità pluralistiche. Secondo Deutsch, infatti, una comunità di sicurezza è costituita da “un gruppo di popoli che è diventato integrato” e può essere “amalgamata o pluralistica” (Deutsch 1957), nel primo caso fino a diventare un nuovo stato unico e nel secondo mantenendo un numero di stati indipendenti ma integrati tra loro al punto di possedere “affidabili aspettative di cambio pacifico”. Una tale comunità si può creare a patto che esista una compatibilità di valori, un legame istituzionale, una comunità d'identità ed un senso di comune appartenenza. La nascita di tali comunità, benché dipenda dalla presenza di condizioni favorevoli, non è spontanea ma è dovuta all'opera d'individui e istituzioni che “costruiscono” nuove realtà sociali e politiche, ma

questo non può essere fatto senza avere alla base concetti normativi. Importante è anche la formazione di un'identità politica regionale condivisa che, aggiunta alla ricerca degli interessi comuni, può portare al superamento delle situazioni di percezione di minacce. Tale nuova identità non si forma spontaneamente, ma è il frutto di dialogo, misure di costruzione della fiducia e persuasione. Questo, ovviamente, non è facile in una situazione come quella del Mediterraneo, ma può essere gradualmente fatto (Adler e Haas 2002) attraverso l'esercizio comune di azioni concordate. IL PEM è stato ideato come applicazione primaria di "potenza normativa", basata sull'utilizzazione della costruzione di una comunità di sicurezza, per instaurare un dialogo tra civiltà che affrontasse una situazione che era all'epoca (anni '90) difficile e che per giunta si è ulteriormente aggravata dopo il 2001. Si tratta di un esperimento, senza precedenti nelle Relazioni Internazionali, di creazione di una nuova regione e di una nuova identità regionale condivisa tra popolazioni culturalmente molto diverse, basata sul legame (da costruire) tra società civili e su valori compatibili. Non c'è dubbio che anche gli ottimisti vedano questo progetto realizzabile solo a lungo termine, che vuol dire non prima di diverse decadi, mentre a medio termine l'obiettivo è di un partenariato di sicurezza, dove comunque lo strumento usato sarebbe quello della "potenza normativa".

3.2.10 La Politica Europea di Vicinato. La Politica Europea di Vicinato (PEV) si è aggiunta al partenariato senza eliminarlo, ma modificandolo. Questa politica, avviata nel 2004 per tener conto dei nuovi confini dell'Europa allargata ai nuovi membri ed evitare che questi portassero alla creazione di nuove linee di divisione col vicinato, ha messo insieme i vicini mediterranei e quelli dell'est, cioè la Russia, i cosiddetti WNIS (*Western Newly Independent States*), Ucraina, Moldova e Bielorussia, più l'Armenia, la Georgia l'Azerbaijan e il Kazachstan. L'iniziativa è partita da una comunicazione della Commissione del 2003, chiamata "*Wider Europe*", che affermava la responsabilità dell'UE nei confronti del vicinato e il suo impegno sviluppare l'interdipendenza ai fini della sicurezza, della stabilità e dello sviluppo sostenibile. La Politica Europea di Vicinato ha inoltre introdotto una caratteristica nuova, la differenziazione, ed ha accentuato il principio della "*ownership*". La differenziazione era minima nello spirito iniziale del PEM, che prevedeva un rapporto tra l'UE e i paesi del sud nel loro insieme e aveva quindi carattere essenzialmente multilaterale: da una parte l'UE nel suo insieme e dall'altra l'insieme dei paesi mediterranei. Una componente bilaterale esisteva nel PEM, costituita dagli "accordi di associazione", ciascuno dedicato a un *partner*, perché su alcuni temi particolari era necessario tener conto di situazioni specifiche. Questo però incideva poco sul multilateralismo di base. La nuova politica, invece, tenuto conto delle differenze notevoli tra i vari *partners*, ha ripiegato su un rapporto differenziato che costituisce un ritorno alla configurazione a stella che vige negli anni '70, quando la CEE concordava i piani con ciascun paese. Nel nuovo assetto sono pertanto negoziati piani di azione differenziati con

ciascun paese mediterraneo, mettendo insieme anche in questo caso elementi economici e politici con quelli riguardanti la sicurezza e i diritti umani. Il principio applicato, per lo meno in teoria, è quello della condizionalità e cioè del rilascio dei fondi condizionatamente al rispetto degli impegni assunti sui temi politici, di sicurezza e dei diritti umani. La condizionalità, già prevista dal PEM, non viene in realtà applicata, soprattutto sui temi politici, perché sono riconosciute le difficoltà di adottare le riforme che sarebbero opportune. Quella appena descritta è la condizionalità negativa, cioè il taglio di fondi in caso di inadempienza. La nuova iniziativa introduce, invece, la condizionalità positiva, più facilmente gestibile, che attribuisce dei fondi supplementari in caso di raggiungimento di risultati particolarmente positivi. Il concetto di *ownership*, inoltre, prevede che le riforme siano proposte dall'UE ma che gli stati *partners* le attuino solo quando ci siano le condizioni per poterle sentire come proprie. Questo in pratica vuol dire che l'UE fornisce a ogni stato del sud un pacchetto di proposte consigliate e che lo stato adotta solo quelle che ritiene di poter fare proprie. Le riforme così definite hanno molte più probabilità di essere effettivamente realizzate e inoltre si evitano rapporti troppo sbilanciati a sfavore dei paesi mediterranei. La PEV non riguarda tutti i paesi mediterranei. La Libia e la Siria, infatti, non avendo firmato un accordo di associazione con l'UE in ambito PEM, anche se avessero voluto non avrebbero potuto partecipare alla PEV. Un caso particolare è costituito dall'Algeria che, pur avendo firmato un accordo di associazione, ha deciso di non aderire alla PEV, sostenendo che avrebbe interferito con il PEM (Furness, 2009). In realtà si ritiene che abbia voluto evitare di ricevere richieste e quindi di dover rendere conto in merito a riforme politiche che la PEV, per la sua caratteristica di essere bilaterale, può spingere più del PEM. La PEV, con la sua logica bilaterale, ha consentito grossi progressi da parte di alcuni stati, come nel caso del Marocco che ha realizzato con l'UE una area estesa di libero scambio e l'accettazione di *standards* europei in diversi settori⁵⁶.

3.2.11 L'Unione per il Mediterraneo. Si tratta di un'iniziativa francese che era partita con intenzioni e programmi ben diversi da quelli che poi si sono concretizzati in occasione della Conferenza di Marsiglia del 3-4 novembre 2008. Il presidente Sarkozy aveva presentato un progetto studiato per dare alla Francia una posizione di primato nei rapporti con i paesi mediterranei, che era sempre stata nei sogni francesi. Secondo alcuni il progetto francese ha meritato l'appellativo di "neo-coloniale" e comunque l'idea si è risolta in

“un pallone che ha perso la sua aria”(Balfour, 2009).

56 Per esempio l'accordo "open skies" sulle regole riguardanti l'aviazione civile che dovrebbe, tra l'altro, favorire il turismo europeo in Marocco.

La particolarità principale, secondo la proposta iniziale, riguardava la partecipazione incompleta dell'UE in questa nuova istituzione di cooperazione. Solo gli stati europei effettivamente affacciati sul Mediterraneo avrebbero dovuto partecipare all'iniziativa, insieme a tutti i paesi mediterranei. Si trattava di una sfida alla filosofia che era stata alla base delle precedenti cooperazioni sotto l'egida dell'UE, che non è stata condivisa dagli altri paesi europei e neanche da quelli mediterranei. La posizione della Germania, espressa in un incontro franco-tedesco avvenuto nella primavera del 2008, irrevocabilmente contraria all'approccio proposto, ha riportato il progetto nell'ambito pienamente comunitario. La Germania ha fatto valere dei principi, ma anche i suoi interessi nazionali, più rivolti all'est che al sud (Lesser 2009). La Commissione è stata coinvolta in pieno nella discussione e il suo contributo è stato, infatti, decisivo. Anche il nome del progetto è stato modificato, associandolo a "Processo di Barcellona", per richiamare inequivocabilmente la continuità rispetto alla cornice istituzionale preesistente.

Le principali novità introdotte dal "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo sono state:

- Istituzione di un incontro biennale dei capi di stato e di governo;
- Allargamento della partecipazione alla Mauritania, Albania, Monaco, Croazia, Bosnia Herzegovina, Montenegro e Lega Araba;
- Introduzione di una co-presidenza;
- Ampliamento del principio della "co-ownership";
- Istituzione di un segretariato;
- Creazione di un nuovo comitato permanente, in sostituzione del precedente;
- Avvio di nuovi progetti nei settori dell'ambiente, educazione, protezione civile, energia.

L'innalzamento al livello di vertice degli incontri tra i membri, prevedendo la partecipazione dei capi di stato e di governo, dovrebbe incrementare l'attenzione e rinforzare l'azione di guida politica nei confronti della cooperazione. L'allargamento dei paesi partecipanti a 44 renderà indubbiamente più complicati i lavori e il raggiungimento delle decisioni, considerato che devono essere all'unanimità. Per alcuni paesi balcanici l'ingresso nel partenariato costituisce un significativo momento di integrazione con l'UE, importante in vista del possibile ulteriore progresso verso l'entrata a pieno titolo nell'UE⁵⁷. La partecipazione della Lega Araba consentirà di allargare in qualche modo il dialogo ai paesi arabi non mediterranei. È da considerare, comunque, che l'area di competenza della nuova iniziativa è limitata a un settore ben definito e non ha il respiro del PEM. La creazione della co-presidenza, per il sud ottenuta dall'Egitto per i primi due anni, ha certamente il merito di ribilanciare una cooperazione che ha sempre visto i paesi del sud in una posizione subordinata. Il principio della "co-ownership", come si è detto a proposito della Politica Europea di

57 Scheda su Albania al successivo capitolo 5

Vicinato, era già stato introdotto nei rapporti con i paesi mediterranei ed è stato ribadito in questa circostanza. Sebbene sia difficile parlare di parità tra un'entità come l'UE, col suo potere economico e politico, e i paesi mediterranei, questo è un punto importante per confermare lo spirito della cooperazione, rinforzato dalla creazione di una presidenza. In pratica si è consolidato il concetto che i paesi mediterranei non possono essere costretti ad adottare misure che non condividono o la cui applicazione creerebbe problemi al loro interno, a giudizio dei rispettivi governi.

Un segretariato permanente è sicuramente qualcosa di cui si sentiva il bisogno per l'intero PEM. Quello creato però avrà competenze solo tecniche e non politiche e sarà inoltre dedicato solo ai progetti specifici assegnati all'Unione per il Mediterraneo. I progetti individuati riguardano: protezione civile, forme alternative di energia e solare in particolare, istruzione di alto livello, ricerca e l'Università del Mediterraneo, disinquinamento del Mediterraneo, iniziative per lo sviluppo di attività economiche. L'iniziativa, tra l'altro, non è accompagnata da finanziamenti dedicati e questi stessi programmi rientrano pertanto nei bilanci preesistenti, salvo contributi volontari che potranno essere offerti dalle singole nazioni. Anche le nuove istituzioni previste, e in particolare le spese per il personale aggiuntivo, saranno a carico dei singoli paesi che li designeranno. Tra i nuovi programmi, come si vede, non c'è niente che riguardi aspetti politico-militari, mentre la sicurezza è trattata a livello declaratorio, riaffermando gli obiettivi fondamentali. Nella dichiarazione congiunta del *summit* di Parigi del luglio 2008, infatti, si riafferma la volontà di costruire un'area di pace, stabilità e prosperità nella regione euro-mediterranea, e di raggiungere col tempo un consenso su un patto per la sicurezza in Mediterraneo.

La nuova iniziativa, anche dopo il cambio di indirizzo apportato in sede preparatoria, contiene delle caratteristiche contrarie allo spirito del PEM, in particolare la sua centralizzazione e il suo forte carattere intergovernativo (Balfour, 2009), dimenticando la partecipazione parlamentare e soprattutto la fitta rete di scambi e cooperazioni tra istituzioni locali e organizzazioni non governative che il Processo di Barcellona aveva ampiamente promosso. Essa inoltre non menziona i propositi riformatori alla base delle due iniziative precedenti che, sebbene accompagnati da scarsi successi, rimanevano degli obiettivi ai quali tendere. Tali obiettivi sono, tra l'altro, messi in discussione dall'amplificata enfasi sulla "*co-ownership*", che offre dei vantaggi ai paesi mediterranei e quindi li può incoraggiare a cooperare, ma costituisce un'occasione per resistere ai tentativi d'innovazione promossi dall'UE, soprattutto in campo sociale e politico.

In definitiva l'iniziativa ha avuto il merito di attirare l'attenzione sul Mediterraneo e su una situazione che raccoglie l'insoddisfazione dei *partners* di entrambe le sponde, ma non ha rappresentato un momento di riconsiderazione dei rapporti tra le due componenti del partenariato, di ridiscussione dei temi di fondo che avevano ispirato le precedenti iniziative e di valutazione dei nuovi fattori intervenuti e dei motivi degli scarsi risultati raggiunti. I nuovi contenuti sono limitati e

c'è il rischio che nell'insieme questo prodotto, oltre a non aggiungere molto, diluisca le forti motivazioni che alla base del Processo di Barcellona originario (Balfour, 2009)⁵⁸.

3.2.12 La dimensione mediterranea della risposta europea al terrorismo. L'attacco dell'11 settembre e le reazioni che esso ha provocato hanno modificato il volto della regione mediterranea. Gli Stati Uniti hanno potenziato o instaurato cooperazioni, con tutti i paesi dell'area, di supporto al contrasto al terrorismo. L'effetto è stato tale da far dire a Ayyman al Zawahiri, numero due di Al Qaida, che “tutto il mondo è diventato un ufficio della CIA”. Si tratta di scambi di informazioni, ma anche di operazioni congiunte, di supporto tecnologico, addestramento e finanziamenti. Anche l'UE è stata attiva in questo settore e ha stipulato accordi di cooperazione con i *partners* mediterranei. Per l'Unione l'attacco del 2001, e quelli di Madrid nel 2004 e di Londra nel 2005, hanno totalmente cambiato la prospettiva con la quale il terrorismo è stato considerato. Prima veniva considerato un fenomeno da combattere nel contesto della promozione della pace e della stabilità regionale e della sicurezza dei cittadini, ma dopo è stato “securitizzato”, come qualcosa di drammatico ed eccezionale, in grado di attentare ai valori principali dell'UE: democrazia, legalità, diritti umani. Quello che la Scuola di Copenhagen chiama “oggetto referente” della securitizzazione è stato nel caso in esame l'intero sistema di valori politici europei. Nella dichiarazione del Consiglio Europeo emanata poco dopo l'11 settembre, infatti, si dice:

“L'Unione Europea è fondata sui valori universali della dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, rispetto per i diritti umani e per le libertà principali. È basata sul principio della democrazia e sul principio della legalità, principi che sono comuni agli stati membri..... Il terrorismo costituisce una delle violazioni più serie di questi principi (Consiglio Europeo, 6.11.01)

Gli effetti della securitizzazione sono consistiti in misure eccezionali, come il mandato di arresto europeo, la lista comune delle organizzazioni terroristiche, le squadre anti-terrorismo multinazionali, un'unità speciale dedicata dell'Europol, strategie comuni, oltre all'adesione alle iniziative internazionali, come quelle stabilite dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1373, o quelle della NATO.

Una parte importante dello sforzo europeo per assicurare la propria sicurezza interna, a fronte della minaccia terroristica, è costituita dalla dimensione mediterranea dell'azione anti-terrorismo dell'UE. Numerose forme di cooperazione sono state avviate con i *partners*: assistenza tecnica, finanziamenti, addestramento e accordi per lo scambio d'informazioni. La caratteristica che più colpisce in questo contesto è l'uso degli strumenti del primo (politico-militare) e secondo (economico) pilastro del

58 Alcune prospettive positive offerte da questa iniziativa saranno trattate nel successivo capitolo 4, paragrafo 4.5.

PEM per conseguire obiettivi di sicurezza interna (Wolff, 2009). L'area prettamente interna di "Giustizia e Affari Interni" dell'Unione ha acquistato una dimensione esterna grazie alle politiche anti-terrorismo. La storia dell'azione europea in questa materia è stata influenzata, prima ancora dell'11 settembre e i successivi attacchi in Europa, da eventi salienti del passato: primo fra tutti l'attentato in occasione delle Olimpiadi di Monaco del 1972. Questo episodio ha prodotto, poco dopo, i primi organismi per la cooperazione nel contrasto: il gruppo TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*) e il PWGT (*Police Working Group on Terrorism*). Un altro evento saliente è stato il *summit* di Tampere del 1999, che per la prima volta ha introdotto un obiettivo politico in un'area fino a quel momento dominata dalla stretta sovranità nazionale: il raggiungimento di "un'area di Libertà, Sicurezza e Giustizia" (Wolff, 2009). Ma è dopo l'11 settembre che la cooperazione a livello mediterraneo è cresciuta, sia per la presenza di una minaccia verso l'Europa proveniente da sud, che per il moltiplicarsi nei paesi mediterranei di attacchi e di cooperazioni tra i gruppi terroristici dei diversi paesi, come quella che ha portato alla creazione di "Al Qaeda nel Maghreb Islamico". È interessante, a questo proposito, osservare che quando nel 2007 il Gruppo Salafita per la Predicazione e il Combattimento (GSPC) decise di associarsi ad Al Qaeda e di puntare a una dimensione regionale, sia come reclutamento che come area di operazioni, aveva pensato di chiamarsi "Al Qaeda in Mediterraneo", ma questo trovò la ferma opposizione dei vertici centrali di Al Qaeda, che rifiutavano il senso di comunanza tra i paesi dell'area che il termine "Mediterraneo" suggeriva (Guidiere 2007, citato da Wolff, 2009). L'atmosfera favorevole alla cooperazione creata dalla minaccia comune è dimostrata dall'approvazione nel 2005 del "Codice di Condotta Euro-Mediterraneo nel Contrasto al Terrorismo"⁵⁹, che creò una cornice legale comune e un dialogo collegiale in materia, che entrò anche a far parte degli accordi di associazione, attraverso una speciale clausola anti-terrorismo. Un passo formale innovativo nell'adozione di strumenti di politica estera per raggiungere obiettivi di sicurezza interna fu costituito dall'emissione di un'Azione Comune nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, che tra le altre cose ha introdotto un finanziamento dell'UE all'ACSRT (*African Centre for Study and Research on Terrorism*), con sede ad Algeri. La cooperazione con i paesi mediterranei in materia di antiterrorismo ha trovato un

59 Il Codice fu un utile strumento di collaborazione dal punto di vista pratico, ma la discussione che portò alla sua definizione in occasione del decennale della Dichiarazione di Barcellona segnò uno dei punti più bassi del partenariato. Le aspettative erano elevate e alla riunione del 2005, contrariamente al previsto parteciparono a livello di capi di governo dei paesi mediterranei solo quello palestinese e quello turco. Il codice, inoltre, fu emesso come comunicato della presidenza e non come dichiarazione comune, per il mancato consenso. Un problema fu costituito dall'impossibilità di concordare sulla definizione del terrorismo (secondo gli arabi da distinguere dal diritto alla resistenza in caso di occupazione) e sul rifiuto dei paesi arabi di menzionare l'Islam radicale come minaccia per la regione. Ma la differenza principale era sui rimedi a livello strategico, che avrebbero dovuto consistere in risposte autoritarie e aiuti allo sviluppo economico secondo gli arabi e in cooperazione intergovernativa per attuare riforme politiche al sud secondo i paesi europei. Il motivo che alla fine interruppe ogni possibilità di discussione su tali punti fu il rifiuto di Israele di accettare l'inclusione del conflitto in Medio-Oriente come causa del terrorismo (Bicchi, 2006)

momento favorevole per stabilire una cooperazione in materia di sicurezza da tempo cercata con poco successo. Allo stesso tempo la situazione ha creato dei problemi per la contraddizione tra l'esternalizzazione dell'area "Giustizia e Affari Domestici" dell'Unione, in cooperazione con stati che hanno forze di sicurezza che non rispettano i diritti umani, sistemi giudiziari controllati dall'esecutivo e in definitiva condizioni di legalità deboli (Wolff, 2009).

3.3 L'Unione Europea e i paesi del *Gulf Cooperation Council* (GCC).

3.3.1 Un'area di scarsa presenza dell'UE. I paesi del GCC (Arabia Saudita, Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar e UAE) costituiscono un insieme d'importanza strategica nelle attuali relazioni internazionali, dal punto di vista politico, economico e di sicurezza. Eppure l'Unione Europea ha a lungo mancato di definire di una strategia efficace per un'area così essenziale per le risorse energetiche, per la rilevanza geopolitica, per la stabilità e sicurezza regionale, per la lotta al terrorismo e per il ruolo cruciale all'interno del mondo arabo. Quest'area, inoltre, ha in comune con i paesi mediterranei diverse caratteristiche, in particolare quelle riguardanti cultura e sicurezza, che giustificerebbero la loro inclusione nello stesso complesso di sicurezza regionale. Il motivo principale del mancato impegno europeo è il dominio americano dell'area dagli anni '70 e la percezione che essa costituisca una sfera d'influenza USA (Echague 2007). A questo motivo si aggiunge l'esistenza di relazioni bilaterali tra alcuni stati europei e *partners* locali, che preferiscono tale approccio rispetto a quello multilaterale, in quanto più adeguato alle loro strutture di potere ed al loro modo di relazionarsi verso attori stranieri. Importanti sono anche altre particolarità dei paesi dell'area, che poco si prestano al tipo di cooperazione che è tipica dell'azione esterna dell'UE, in particolare dell'approccio di "potenza normativa" che avrebbe poche possibilità di applicazione in un contesto sostanzialmente chiuso e nel quale per di più la stabilità sembra un bene maggiore rispetto ai rischi di cambiamenti sfavorevoli agli interessi dell'UE.

3.3.2 Le iniziative di cooperazione. La crisi energetica del 1973 e il ruolo svolto in quell'occasione dai paesi del Golfo nell'imporre l'embargo petrolifero spinsero la Comunità Europea, come si è visto, a tentare di stabilire una cooperazione politica con quei paesi. È per questo motivo che nacque nel 1974 il dialogo Euro-Arabo, che non fornì, però, risultati e si dissolse nel 1989.

Nello stesso anno (1989) ci fu un accordo di cooperazione che avrebbe dovuto portare a un patto per un'area comune di libero scambio, di mutuo interesse soprattutto per i prodotti petrolchimici (di fatto non realizzato) e che costituì un esempio di approccio regionale che sarebbe potuto essere utile anche in altri settori e aveva il vantaggio di includere i piccoli paesi del Golfo in un dialogo che altrimenti sarebbe stato per loro difficile, visto il prevalente interesse europeo nei confronti

dell'Arabia Saudita (Echague 2007).

Un ulteriore tentativo di apertura verso la collaborazione con i paesi del Golfo fu costituito dalla già citata proposta italo-spagnola, avanzata nel 1990, per una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), sul modello della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (poi trasformata in organizzazione, OSCE) che, come si è visto, fece da modello pochi anni dopo (1995 Conferenza di Barcellona) al PEM, che esclude però i paesi del Golfo. Fu proprio nello stesso anno, a seguito di questa esclusione, che la Commissione lanciò una nuova iniziativa di costituzione di un dialogo politico regolare, concentrato nell'area della cooperazione tra società civili e privati, ma anche questa fallì. Dopo l'attacco dell'11 settembre, l'interesse per l'area e il tentativo di supportare riforme politiche guadagnò priorità, portando alla decisione nel 2002 di aprire una delegazione della Commissione a Riyadh (avvenuta nel 2004).

Importante fu nel 2003 un documento congiunto tra Commissione e Consiglio (*Strengthening the EU's partnership with the Arab world*), che chiamava a una maggiore collaborazione tra le parti, sollecitata anche dalla *European Security Strategy (Solana Paper)* dello stesso anno e rinforzata l'anno dopo dall'*"Interim Report"* della Commissione, intitolato *"EU strategic partnership with the Mediterranean and the Middle East"*. Tutti i documenti suddetti includevano nell'azione esterna della UE i paesi del Golfo e, in analogia a quanto accadeva nello stesso periodo con il lancio della "Politica Europea di Vicinato", privilegiavano i rapporti bilaterali a quelli multilaterali, per tener conto delle differenze esistenti tra le controparti. L'atmosfera creata dopo l'attacco dell'11 settembre, l'intervento in Iraq e l'iniziativa americana GMEI (*Greater Middle East Initiative*) presentata al summit G8 del 2004, indubbiamente convinsero l'UE dell'importanza di abbandonare il precedente basso profilo tenuto nei confronti dell'area e di avviare un partenariato strategico con i paesi dell'area. Tra i *partners* europei non ci fu comunque consenso su come procedere, poiché alcuni temevano che la mossa rischiasse di far apparire l'UE al rimorchio dell'iniziativa americana, mentre c'era una diffusa preoccupazione per gli effetti che le complessità del golfo avrebbero potuto avere sul complesso dei rapporti Euro-Arabi e furono pertanto rigettati alcuni tentativi di includere gli stati del Golfo nel PEM (Echague 2007).

3.3.3 Il Rapporto Finale sul Partenariato Strategico con il Mediterraneo e il Medio Oriente.

Nel giugno 2004 il Consiglio Europeo ha approvato un documento preparato in coordinamento con la Commissione, che aveva lo scopo di definire una strategia complessiva per l'intera area costituita dal Mediterraneo e dal Medio Oriente a est della Giordania, quindi per i paesi del GCC, Iraq, Iran e Yemen. Il documento enfatizzava la presenza di interessi comuni e la necessità di aiutare i paesi *partners*, anche quelli non associati al PEM, ad affrontare le sfide alla "loro" sicurezza, fissando un'agenda concreta di politiche da attuare. Era precisato che le sfide non potevano essere superate mantenendo la situazione esistente, ma richiedevano delle riforme non imposte dall'esterno,

politiche, economiche e sociali. Le sfide individuate erano quelle già indicate nella strategia di sicurezza europea, ma un richiamo speciale era fatto nel rapporto al fattore demografico e in particolare alla percentuale elevatissima di giovani presenti nelle società di questi paesi e alla necessità di assicurare loro istruzione e lavoro. Nel richiamare i principi del PEM, il rapporto sottolineava, tra l'altro, la necessità dell'emancipazione femminile e richiamava una recente dichiarazione della Lega Araba che concordava con l'UE sulla necessità di sviluppare buon governo, democrazia, stato di diritto, diritti delle donne e delle minoranze, non proliferazione, antiterrorismo, prevenzione e soluzione dei conflitti, sviluppo economico. Era anche affermato il principio della "condizionalità positiva", secondo il quale dovevano essere premiati economicamente i *partners* più pronti ad adottare le riforme. Nello stabilire l'agenda politica, fu chiarito che tutti i paesi considerati rientravano nell'area di pace, prosperità e progresso della quale l'UE si impegnava a favorire lo sviluppo e che anche con i paesi extra-PEM l'UE intendeva stabilire un dialogo politico e un quadro di costruzione della fiducia, sia a livello bilaterale che in cooperazione con le organizzazioni regionali. La cooperazione offerta ai nuovi paesi inclusi nella strategia riguardava anche la non proliferazione e il dialogo su questioni relative alla sicurezza. Chiari messaggi di apertura erano rivolti a tutti i paesi interessati, in particolare alla Libia, per la quale si prospetta l'ingresso nel PEM una volta rimossi gli ostacoli, e all'Iran, per il quale si parlava di "piena integrazione nella comunità internazionale".

3.3.4 Prospettive nei rapporti con i paesi della GCC. Un motivo per l'innalzamento del livello dei rapporti con l'area è indubbiamente costituito dal crescente ruolo dell'Arabia Saudita nei tentativi di soluzione al conflitto Arabo-Palestinese e più in generale nell'essere protagonista delle politiche regionali. Una difficoltà è costituita dalla debolezza del GCC, che difetta d'istituzioni e di capacità di rappresentare efficacemente i paesi membri, che hanno spesso differenze di vedute e non sono disponibili a delegare poteri decisionali a rappresentanti autorizzati a negoziare con l'UE in loro vece. Tale debolezza è estesa anche al settore "Difesa e Sicurezza", dove manca una politica comune, in quanto le forze armate costituiscono un'area di esclusivo interesse nazionale, segnato da preoccupazione per il rischio di colpi di stato, prevalenza per la sicurezza del regime rispetto a quella della nazione e subordinazione a tale obiettivo dei criteri organizzativi (separazione tra esercito e guardia nazionale, politica estera condizionata dalle prioritarie e vitali esigenze di sicurezza interna). Bisogna considerare, inoltre, il peso della presenza USA nell'area. Gli Stati Uniti hanno rilevato il ruolo storico nel Golfo dell'Impero Britannico e sono, di fatto, diventati i garanti della sicurezza dei sei paesi del GCC, importanti già durante la Guerra Fredda e già allora schierati con l'occidente. Il ruolo americano si è rafforzato negli anni '70, in particolare con la guerra Iran-Iraq e la "*tanker war*" e si è ulteriormente consolidato con la Guerra del Golfo del '91, a partire dalla quale le forze USA

sono diventate stanziali nella regione, fa eccezione dal 2003 l'Arabia Saudita, dove la presenza americana aveva creato seri problemi interni ed aveva anche fornito ad Al Qaeda un pretesto per la sua azione terroristica. Anche nei rimanenti paesi potrebbe essere necessario ridurre la presenza americana, voluta dai governi ma certamente non gradita dall'opinione pubblica araba.

3.3.5 Un nuovo ruolo per l'UE in tema di sicurezza nel Golfo. Sebbene non direttamente, ma attraverso la NATO, l'UE nel 2004 ha avviato, insieme agli altri membri dell'Alleanza, una cooperazione in materia di sicurezza con gli stati del Golfo. Al *Summit* di Istanbul, infatti, è stata lanciata la ICC (*Istanbul Cooperation Initiative*), soprattutto per la spinta del Regno Unito e nonostante la ritrosia dei paesi dell'Europa meridionale, decisamente più interessati ai paesi facenti parti dell'iniziativa principale dell'Alleanza verso il Sud e cioè il Dialogo Mediterraneo. L'ICI riguarda la cooperazione in dodici aree, che includono il contrasto al terrorismo, la sicurezza delle frontiere e il delicato aspetto della riforma dei settori sicurezza, che riguarderebbe non solo la modernizzazione, ovviamente di interesse dei paesi del Golfo, ma anche il consolidamento del controllo democratico delle forze armate che è un argomento estremamente difficile nell'area e difficilmente potrà essere di fatto affrontato, per i motivi esaminati nel precedente capitolo 2. Anche il settore acquisizione della Difesa, per il quale sarebbe richiesta trasparenza, risponde in questi paesi a esigenze diverse e a dinamiche di potere delle monarchie che sono essenziali per la loro sopravvivenza e per loro più importanti dell'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento dei sistemi d'arma.

L'esigenza di coordinare l'azione anti-terrorismo dopo l'11 settembre, ha creato l'opportunità di un accordo di cooperazione in materia. Importanti sono le cooperazioni militari bilaterali tra stati europei (Francia, Germania e Regno Unito) e paesi del Golfo, con la rilevante concessione di una base militare alla Francia da parte degli Emirati Arabi Uniti avvenuta nel 2009, mentre di tutto rilievo sono anche le forniture militari da parte dei principali produttori europei. Nel caso del Golfo l'UE sembra non voler insistere sulla modernizzazione democratica, sia perché la controparte non è disponibile a farsi scrutinare, che perché c'è il timore che una liberalizzazione potrebbe portare al potere regimi ostili. Diverse collaborazioni esistono, a livello bilaterale e in qualche caso comunitario, nel campo dei diritti umani.

3.3.6. Rapporti della UE con Iran e Yemen. Nel 1998 l'UE instaurò un dialogo comprensivo con l'Iran. A differenza degli USA, che continuavano ad avere rapporti tesi e che da lì a qualche anno, nel 2002, lo avrebbero inserito nella lista degli stati canaglia (asse del male), l'Europa fece la scelta strategica di non isolare l'Iran, ma piuttosto di cooperarvi. Il dialogo consiste in incontri biennali a livello di sottosegretari per trattare aspetti politici ed economici. Nel 2002 furono introdotte in agenda quattro aree di esame: diritti umani, armi di distruzione di massa, terrorismo e processo di

pace in Medio Oriente. Il progresso in queste aree sarebbe stato condizione per la prosecuzione del negoziato su un accordo per la cooperazione in materia di commercio e la creazione di un libero scambio. Sono stati proprio i problemi legati al programma nucleare iraniano a interrompere il negoziato su quest'ultimo punto, ma il dialogo è continuato, sia pure con scarsi risultati, con la creazione di gruppi di lavoro su diritti umani, commercio, energia e droga. Nel 1997 era stato avviato un accordo di cooperazione con lo Yemen, su commercio, sviluppo, comunicazioni e ambiente, in base al quale si svolgono riunioni annuali di appositi comitati. Successivamente, nel 2004, si è aggiunto un dialogo politico, finalizzato al rafforzamento del pluralismo e della democrazia e alla cooperazione nei processi elettorali e nella promozione della società civile.

3.4 Gli attori globali nell'area.

3.4.1 La NATO. Come si è visto al paragrafo 3.1, la NATO non ha perso tempo, appena finita la guerra fredda, a rivedere il suo concetto strategico e a rivolgere la sua attenzione al Mediterraneo, soprattutto per le pressioni esercitate dai paesi dell'Europa meridionale, esclusa la Francia. Il Dialogo Mediterraneo, infatti, fu avviato nel 1994, ancora prima della dichiarazione di Barcellona. I paesi che aderirono subito all'iniziativa furono: Egitto, Israele, Mauritania, Marocco e Tunisia. Due paesi inizialmente assenti, Giordania e Algeria e si sono aggiunti successivamente, il primo nel 1995 e il secondo nel 2000. L'iniziativa rientra nella strategia dell'alleanza di instaurare rapporti di cooperazione con paesi non membri, con i quali sussistono interessi di sicurezza comuni, e costituisce quindi un riconoscimento della convinzione del legame esistente tra sicurezza europea e sicurezza mediterranea e della possibilità di migliorarla attraverso la cooperazione politico-militare. Il Dialogo ha un carattere bilaterale, cioè la NATO tratta con un partner alla volta, ma comprende anche momenti d'incontro multilaterali. Non c'è discriminazione tra i *partners*, nel senso che a ognuno sono offerte le stesse attività congiunte, ma ognuno può scegliere quali accettare e fino a che punto, secondo un criterio di auto-differenziazione. A livello politico viene svolto un dialogo all'interno del cosiddetto "Gruppo di Cooperazione Mediterranea" e vengono programmati seminari, conferenze e attività comuni in materie non militari riguardanti l'ambiente, la scienza, la pianificazione delle emergenze civili, le politiche e le strategie di difesa, la sicurezza delle frontiere, gli sminamenti e le consultazioni sul terrorismo e sulla proliferazione. Sul fronte militare si dà la possibilità ai *partners* di osservare manovre dell'alleanza e di partecipare sia a esercitazioni che a operazioni reali. La NATO non ha inteso competere con altre iniziative esistenti nell'area, come quella OSCE e quella UE, ritenendo anzi che le stesse possano complementarsi a vicenda e auto rinforzarsi. Dopo il 2001 la regione ha indubbiamente acquistato importanza per la NATO e il Dialogo si è intensificato nei contenuti e nel livello di cooperazione. Nel 2004 il Dialogo, pur

conservando la sua denominazione, è stato trasformato in un partenariato, sancendo il passaggio “dal parlare al fare” insieme e le iniziative concrete si sono moltiplicate, migliorando la comprensione reciproca, dissipando la diffidenza e costruendo la fiducia tra i *partners* e l’organizzazione. Rappresentativo della crescita è il numero di attività congiunte, che da 60 nel 1997 ha raggiunto il livello di 600 nel 2007, compresa la partecipazione di reparti di Egitto, Giordania e Marocco alle operazioni in Bosnia-Herzegovina (IFOR/SFOR) e in Kosovo (KFOR). Algeria, Israele e Marocco hanno inoltre partecipato all’operazione navale *Active Endeavour*, di contrasto al terrorismo in Mediterraneo, avviata in applicazione dell’articolo 5 del Patto Atlantico in risposta agli attacchi dell’11 settembre. La cooperazione ha conosciuto anche delle difficoltà, in particolare per il complesso intreccio di più iniziative riguardanti gli stessi paesi e per le diverse visioni della regione esistenti tra gli alleati, una globalista, orientata a considerare l’area come transito di risorse energetiche dal Golfo e di prodotti e rifornimenti militari verso di esso, l’altra regionalista, portata a vedere il Mediterraneo come un’area di cooperazione multidimensionale (Razoux 2008). Altre difficoltà, come per le altre cooperazioni già considerate, sono rappresentate dai conflitti in atto, partendo da quello arabo-israeliano e quello israelo-palestinese, per arrivare a quello del Sahara Occidentale. Sono importanti anche le ripercussioni di conflitti in paesi confinanti e preoccupa la questione di Cipro che, pur non riguardando i *partners*, mina la reputazione dell’Alleanza per la sua incapacità di risolvere un problema che riguarda due membri. Il principale ostacolo al successo del partenariato è costituito dalle percezioni del pubblico verso la NATO. Gli incontri tra i rappresentanti ufficiali sono cordiali e produttivi, ma se ne fa poca pubblicità perché ci sono seri pregiudizi popolari verso l’organizzazione. Vale qui quanto detto in generale delle percezioni verso l’occidente, ma verso la NATO, che è vista come un organismo militare, le percezioni sono ancora peggiori. L’Alleanza è considerata uno strumento degli USA e la sua identità coincidente con quella dei paesi membri visti come più aggressivi. Un aspetto spesso poco considerato è che la presenza nell’alleanza della Turchia, un paese con la quasi totalità della popolazione di religione islamica, non aiuta a migliorare la sua reputazione presso gli arabi, che non hanno un buon ricordo dell’impero ottomano, non apprezzano il secolarismo instaurato da Atatürk (Alani, 2005) e sono consapevoli della poca simpatia dei turchi nei loro confronti. Qualcosa in questo campo sta sicuramente cambiando, per il prestigio che il primo ministro turco sta guadagnando presso le popolazioni arabe. Anche l’eredità della Guerra Fredda gioca a sfavore della NATO, soprattutto nei paesi come l’Egitto e la Siria che militavano nel blocco opposto. Per migliorare la sua reputazione presso l’opinione pubblica araba, la NATO dovrebbe farsi conoscere meglio, far sapere qual è il suo processo decisionale e soprattutto presentarsi come risoltrice di problemi sentiti e non esclusiva protettrice degli interessi dei suoi membri. Un’altra strada da percorrere è quella della cooperazione su problemi pratici da risolvere con le altre organizzazioni presenti nell’area come l’UE, l’OSCE, la

Lega Araba e l'Unione Africana (Razoux 2008). Il problema principale nel quale si potrebbe cimentare la NATO, per aumentare il suo prestigio e conquistare la fiducia dei paesi mediterranei, sarebbe il conflitto in Medio Oriente, sebbene questo non trovi al momento una buona disposizione né da parte di Israele che di diversi membri dell'Alleanza. Non si tratterebbe certo di trovare la soluzione, ma solo di garantire l'applicazione di un accordo preso in sede opportuna. Le condizioni poste dal Segretario Generale per lo svolgimento di un tale ruolo sono state tre:

- l'avvenuta sottoscrizione tra le parti di un reale accordo di pace;
- Un mandato dell'ONU per l'intervento;
- Una richiesta formale da tutte le parti coinvolte.

Questa potrebbe teoricamente essere un'area di cooperazione tra Dialogo Mediterraneo e PEM, due iniziative entrambe nate per rimanerne ufficialmente fuori, ma che di fatto si sono sempre trovate l'argomento come "ospite non invitato" (Musu, 2006) a ogni loro riunione. La complessità del problema richiederebbe, infatti, l'impiego delle diverse capacità delle due organizzazioni, ma proprio su questo tema ci sono posizioni contrastanti tra gli Stati Uniti, che non vogliono interferenze dell'UE nel processo di pace, e della Francia che avrebbe fatto a meno del dialogo che vede in competizione con il PEM. L'Italia invece l'ha sempre visto con favore, ritenendolo un'occasione per un maggior peso europeo all'interno della NATO (Musu 2006). L'impegno alla risoluzione di conflitti potrebbe essere anche dedicato a casi meno complessi, ma pur sempre importanti e presenti nell'area. I *partners* ritengono che i membri abbiano difficoltà a comprendere la loro mentalità e quindi le loro esigenze. Questo sta sicuramente migliorando con l'intensificarsi dei contatti e delle attività svolte insieme, come la NATO *Training Course Initiative*, che consiste in corsi dedicati ai *partners* presso il NATO *Defence College* di Roma. La situazione di appartenenza dei paesi mediterranei alle organizzazioni regionali di cooperazione con l'occidente in materia di sicurezza è riportata nella tabella 43.

Tabella N° 4. Appartenenza alle varie organizzazioni regionali dei vari paesi mediterranei.

NAZIONE	MD NATO	PEM UE	MED OSCE	5+5
MAURITANIA	X	X		X
ALGERIA	X	X	X	X
MAROCCO	X	X	X	X
TUNISIA	X	X	X	X
LIBIA		O		X
EGITTO	X	X	X	
GIORDANIA	X	X	X	
ISRAELE	X	X	X	
LIBANO		X		
SIRIA		X		

O = Osservatore

3.4.2 Gli Stati Uniti. L'unica superpotenza non ha mai avuto nè ha una politica mediterranea. Durante la Guerra Fredda il Mediterraneo era il fianco sud dell'Alleanza, aveva una presenza sovietica, sia di navi che di porti e alleati, ed era pertanto fortemente presidiato dalla Sesta Flotta, al punto da essere definito “un lago americano” (Sanchez Mateos 2004) . Ora le navi americane passano dall'area in modo discontinuo. Anche l'iniziativa NATO per l'area, il Dialogo Mediterraneo, non ha visto gli USA in prima linea nel sostenerla (Lesser, 2009). Se si osserva la ripartizione geografica del mondo tra i comandi militari americani, si osserva che il Medio Oriente (compreso l'Egitto) rientra nell'area di competenza del *Central Command*, mentre il Maghreb fa parte dell'area dell'*Africa Command*⁶⁰. Questo significa che dal punto di vista della sicurezza quello che conta è il Medio Oriente, mentre il Maghreb rientra nella complessa moltitudine di stati africani, occupando una posizione defilata. I rapporti tra gli USA e i paesi della regione sono essenzialmente bilaterali e sbilanciati a favore del Medio Oriente e in particolare il Golfo, dove sono i maggiori interessi strategici ed economici. Fondamentale è il vincolo con Israele e negli ultimi tempi anche con l'Autorità Palestinese, le cui forze di sicurezza sono finanziate e addestrate dagli americani. Gli USA sono poi l'arbitro indiscusso e il principale motore del processo di pace in Medio Oriente. Come si è detto in precedenza, la sicurezza esterna dei paesi arabi del Golfo è completamente affidata alla protezione degli USA. Di assoluta importanza è il rapporto con i due paesi che hanno concluso l'accordo di pace con Israele, Egitto e Giordania, che ricevono contributi annuali miliardari, armamenti e addestramento. Gli interessi economici sono evidenti nel caso dei paesi del Golfo e dell'Algeria, con la quale si sono sviluppate relazioni nel settore energetico, ma l'approccio verso la regione nel recente passato è stato principalmente militare. L'attacco all'Iraq è stato la manifestazione più evidente di questo approccio ed ha avuto effetti enormi anche nell'area mediterranea, in termini di risentimento popolare verso l'occidente, incentivo alla radicalizzazione, ostacolo alla cooperazione. I governi dei paesi arabi alleati hanno mantenuto i rapporti precedenti, nonostante il malcontento popolare e la loro contrarietà e i timori per la salita al potere di politici sciiti in Iraq. Poco dopo l'intervento si è verificata una simbolica inversione di tendenza, con l'adozione della “*Middle East Partnership Initiative*, MEPI”, lanciata dal presidente Bush nel 2003, che ha riconosciuto in un certo senso l'esigenza di un approccio non solo militare alla sicurezza nell'area ma comprensivo, concettualmente simile a quello europeo. Il programma fu annunciato dal segretario di Stato Powell a dicembre del 2002 e fu presentato come una misura di “*soft security*”. Esso fu progettato per alleviare le carenze di *governance*, sviluppo economico, educazione, condizione femminile. Gli importi stanziati per il MEPI sono stati però marginali, 302.9 milioni di USD in 4 anni, contro il miliardo annuale fornito già in altri programmi

60 L'*Africa Command* è stato costituito di recente. Fino a poco fa tutta l'Africa (tranne l'Egitto) erano nell'area di responsabilità dell'*European Command* americano.

di assistenza civile (Joffe, 2007). Il programma ha fatto anche da veicolo per l'altra iniziativa americana verso la regione, promossa nel 2004 attraverso il G8 e chiamata "Broader Middle East and North Africa Initiative (BMENA). L'iniziativa MEDI è in competizione con il Processo di Barcellona, almeno relativamente a *governance* e allo sviluppo economico, come ammesso dalla presidenza della Commissione Europea nel 2002, anche se dopo lo ha smentito (Joffe, 2007). Questa rivalità e competizione non aiuta e può essere sfruttata dai paesi mediterranei per sfuggire agli impegni richiesti, optando per un'iniziativa piuttosto che per l'altra, se la prima ha minori contropartite.

Colpisce il bassissimo livello di consenso popolare verso gli Stati Uniti nei paesi Mediterranei. Nonostante il cambio di amministrazione di gennaio 2009, la grande popolarità del presidente Obama in altre aree del mondo, la situazione attuale è ancora come in tabella 4.

Tabella N°4: percentuali giudizio favorevole verso gli USA

Nazione	Giudizio favorevole verso USA
Egitto	27%
Giordania	25%
Pakistan	16%
Territori Palestinesi	15%
Turchia	14%

Dal *Pew Global Attitudes Project* - 2009

Dal 2001 gli USA sono impegnati nel sostegno dell'azione antiterroristica della quasi totalità dei paesi dell'area, ricercata e apprezzata dai regimi che ne vengono da essa rafforzati.

Il respingimento da parte europea alla richiesta degli USA di partecipare alla Conferenza di Barcellona è un chiaro segno di separazione transatlantica nelle politiche mediterranee occidentali.

La mancanza degli Stati Uniti nel partenariato euro-mediterraneo limita le possibilità europee di conseguire gli obiettivi posti in materia di "hard security" e impedisce a questa iniziativa di essere rilevante nella soluzione del principale conflitto che riguarda l'area. È per questo motivo che, soprattutto in Spagna, è stata sostenuta la necessità di includere gli USA in qualunque regime di sicurezza da costituire nel Mediterraneo (Gillespie 2001).

3.4.3 La Russia. Pochi anni dopo la fine della Guerra Fredda, nel 1996, il Comandante in capo delle forze terrestri russe dichiarò che nessuno in Russia aveva piani offensivi riguardanti il Mediterraneo, ma che regioni come quella potevano creare sfide alla sicurezza russa (Kovalsky 2003). Il punto di vista russo è particolare: quando i russi parlano di Mediterraneo, pensano più

alla Sesta Flotta USA e ai paesi europei che a quelli arabi. Ed è da quella direzione che vedono essenzialmente le minacce. La sparizione della presenza sovietica e quindi russa dal Mediterraneo è stata seguita, agli occhi dei russi, da un'occupazione ingiustificata dello stesso, se non dalla volontà di dominio, da parte delle flotte dei paesi NATO. Un'altra tendenza russa, pienamente⁶¹ comprensibile, è quella di considerare congiuntamente il Mediterraneo e il Mar Nero. Questo non stupisce, poiché anche la Difesa Italiana considera il Mar Nero parte del Mediterraneo Allargato e quindi dell'area d'interesse strategico nazionale. Per la Russia il Mar Nero è ancora più vitale, così com'è mal tollerabile la presenza americana e NATO in quell'area. Nel Mediterraneo la Russia guarda con preoccupazione alle dispute tra Grecia e Turchia e in particolare a Cipro, anche per la solidarietà tra cristiano-ortodossi che ha un suo peso in quest'epoca. Quando la Russia guarda alle politiche europee verso i paesi del sud del Mediterraneo, percepisce un intento discriminatorio nei suoi confronti, una volontà di isolarla dall'attività regionale, coerente con quella che vede come una volontà occidentale di accerchiare la Russia militarmente ed escluderla da mercati che rientrano nelle sue aree d'interesse (Kovalsky 2003). Nonostante l'esclusione dal Processo di Barcellona, nel quale sarebbe comunque difficile immaginare la Russia a promuovere la trasparenza e la democrazia in altri paesi, la Russia ha un mercato importante con i paesi arabi mediterranei, nei settori strategici degli armamenti e dell'energia, e risulta che abbia in programma di ripristinare una base navale in Siria, Tartus, che usava ai tempi dell'Unione Sovietica⁶². L'unica sfida proveniente dai paesi arabi che tocca la Russia, anche se indirettamente, e la preoccupa, è quella del cosiddetto "fondamentalismo islamico". Le idee radicali provenienti da quell'area influiscono sicuramente sulle popolazioni islamiche in territorio russo, per non parlare del circuito internazionale di *mujahidin* che danno man forte ai ribelli locali. In questo settore la Russia è stata aperta alla cooperazione con l'occidente, in un contesto di lotta al terrorismo. Come accade anche in ambito europeo, la Russia predilige l'OSCE, di cui fa parte, anche ai fini della cooperazione con i paesi Mediterranei, e quindi vedrebbe volentieri un potenziamento del programma di cooperazione di quest'organizzazione dedicato alla regione, trattato in un paragrafo precedente. Rilevante è la presenza della Russia nel "quartetto" che media i negoziati sul processo di pace israelo-palestinese.

3.4.4. La Cina. La Cina ha cominciato a guardare con interesse al Medio Oriente quando il suo rapido sviluppo industriale l'ha resa non più autosufficiente dal punto di vista energetico e sempre più alla ricerca di materie prime per le sue attività produttive. L'autosufficienza energetica è

61 UPI.com, settembre 2008

62 http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article4573599.ece

terminata tra il 1992 e il 1993 e oggi importa metà del suo fabbisogno da vari fornitori, e il 50% di questa metà proviene Medio Oriente. Le previsioni per il 2030 dicono che la quota d'importazione energetica raggiungerà il 75% del fabbisogno. L'interesse per il petrolio medio-orientale mette la Cina a rischio di confronto con gli Stati Uniti, che da decenni domina l'area, in particolare il Golfo, dal punto di vista militare. Lo scambio commerciale annuale tra Cina e Medio Oriente è, però, di quasi 80 miliardi di USD, con una quota consistente spettante all'Arabia Saudita. Un tale importo, sebbene impressionante, rappresenta poco più dell'1% del commercio globale della Cina e una quota minima dello scambio Cina-USA. La Cina, inoltre, a differenza di quello che faceva in passato l'Unione Sovietica, non ha interesse a soppiantare militarmente gli USA e non mette i *partners* nella condizione di dover scegliere tra i due. Trae quindi beneficio dal ruolo americano di garante della libera circolazione dei flussi energetici e fa i suoi interessi economici, senza dover sostenere il prezzo della presenza militare e della sfida agli USA. Gli scambi commerciali non riguardano solo l'energia, ma ci sono importanti investimenti reciproci per opere costruite in Cina e in Medio Oriente e la Cina esporta dovunque i suoi prodotti a basso costo della tipologia più diversa. I paesi del GCC (*Gulf Cooperation Council*), i più ricchi di petrolio, sono quelli con gli scambi maggiori, ma anche l'Africa settentrionale è coinvolta in pieno. Basta considerare che la Libia ha importato prodotti cinesi per 1.3 miliardi di USD nel 2005, mentre in Egitto si sta avviando a soppiantare presto gli USA come primo fornitore di prodotti. Mentre la Cina è destinazione d'importanti investimenti dei paesi del Golfo, nel Mashreq e Maghreb il flusso è inverso: è la Cina a investire, com'è accaduto per la Giordania, dove è stata aperta una fabbrica d'auto con finanziamento e tecnologia cinesi. Numerose sono le altre iniziative che riguardano l'Egitto: il nuovo centro congressi del Cairo, industrie tessili, uno stabilimento per la produzione di alluminio, mentre gli attuali investimenti in settori industriali, energetici e comunicazioni in Algeria ammontano a 18 miliardi di dollari e sono stati stipulati oltre 300 accordi per progetti da realizzare in quel paese (Alterman 2009). In aggiunta alle attività puramente commerciali, la Cina è attiva da tempo nella vendita di armamenti ai paesi dell'area, nel trasferimento di tecnologie a doppio uso e ultimamente ha anche stabilito una presenza di *peacekeepers* nell'operazione ONU in Libano (UNIFIL). La vendita di armi raggiunse il suo apice durante la guerra Iran-Iraq, ma ora è modesta, perché molti paesi si riforniscono negli USA o in Europa. La situazione è ovviamente diversa per l'Iran, che continua a essere un cliente privilegiato della Cina per gli armamenti, compresi i missili terra-mare, che costituiscono un serio sostegno al deterrente iraniano in materia di guerra navale asimmetrica e alla sua capacità di disturbare se non bloccare il traffico marittimo nello stretto di Hormuz. Uno di questi missili è stato impiegato dagli Hezbollah per colpire una nave israeliana (Hanit) durante il conflitto del 2006. La presenza in Libano nella forza UNIFIL di un contingente cinese, che conta ora tra i 300 e i 400 militari, ha lo scopo di aumentare l'influenza nella regione.

Un ulteriore contributo a questa influenza è la presenza di una nave cinese nelle acque al largo della Somalia per contrastare la pirateria. I contatti tra autorità militari, sebbene inferiori rispetto ad altre aree del mondo, non sono mancati. Negli ultimi anni vi sono state visite in Egitto, Siria, Giordania, Libano e Israele, più vari paesi del Golfo. I paesi arabi sono indubbiamente attratti dalla Cina, perché è una potenza emergente che può costituire un'alternativa agli USA, considerata una potenza imperiale che persegue i propri interessi e quelli di Israele a loro danno. La Cina è vista in un certo senso con un favore simile a quello di cui godevano gli Stati Uniti un secolo fa (Alterman 2009), quando rappresentavano un'alternativa all'impero britannico e all'imperialismo europeo in genere. La Cina ha poi il vantaggio di non essere interessata agli affari politici interni dei paesi arabi: non pensa a promuovere la democrazia e i diritti umani, né cerca di promuovere riforme interne, come fanno gli USA, tra l'altro a volte anche in modo violento, o gli europei. La Cina, anzi, costituisce un modello alternativo di antica civiltà che ha saputo realizzare un impressionante progresso economico, certamente ricercato dai paesi arabi, senza però attuare riforme politiche, secondo una formula di grande attrattiva per i paesi arabi, che guardano con preoccupazione alle richieste provenienti dall'occidente di riforme che comprometterebbero i sistemi di potere su cui si appoggiano i regimi. Fioriscono le iniziative culturali: i corsi di lingua cinese sviluppati soprattutto in Egitto (2500 studenti all'anno), un'Università egiziano-cinese al Cairo in fase di costituzione, una versione in arabo del periodico mensile *China Today*. La Cina, in definitiva, sta applicando con successo principalmente il “*soft power*” nella regione e questo le fa guadagnare un'immagine rassicurante, favorisce la crescita rapida delle relazioni e le apre la strada per un eventuale futura presenza *hard*.

Capitolo 4

4. Risultati delle iniziative europee

4.1 I propositi iniziali e la realtà. L'obiettivo dichiarato di lungo termine del processo di Barcellona era di espandere all'area mediterranea il regime di sicurezza affermatosi tra i paesi dell'Unione, creando una vera e propria "Comunità di Sicurezza". Lo strumento sarebbe stato quello della cooperazione inter-governativa in materia di sicurezza, basata su un approccio comprensivo (panieri politico-militare, economico e culturale/sociale) sul modello dell'OSCE, e il risultato atteso era la costruzione di un'area di pace, stabilità e prosperità nella regione. La cooperazione, prevalentemente multilaterale per favorire l'integrazione sub-regionale a sud, avrebbe dovuto consentire di affrontare le sfide alla sicurezza di tipo militare, politico, economico e sociale. Il passaggio dall'enunciazione dei principi all'accordo politico vero e proprio sarebbe dovuto avvenire con la scrittura congiunta di una "Carta Euro-Mediterranea per la Pace e la Stabilità", un patto vincolante per la sicurezza in Mediterraneo, che avrebbe posto le basi per la creazione della "Comunità di Sicurezza", a partire dalla creazione di misure per la costruzione della fiducia e della sicurezza (CSBM) e meccanismi per la prevenzione dei conflitti, per arrivare col tempo a strumenti per la gestione delle crisi, non indicati nella dichiarazione iniziale ma insiti nei suoi obiettivi. Come si è visto, i paesi europei e i *partners* mediterranei non sono riusciti a concordare tale patto per gestire congiuntamente i problemi di sicurezza e gli sforzi sono naufragati sulla scia dell'*Intifada* del 2000, della "guerra al terrorismo" e del perdurare dei conflitti. La sicurezza, che era il tema centrale alla base dell'iniziativa, intorno al quale ruotavano gli aspetti politici, economici e culturali/sociali, è stata proprio quella che non ha visto risultati. La cooperazione in questo settore c'è stata, attraverso il dialogo e lo scambio d'idee, su questioni concrete individuate volta per volta e che venivano incontro a interessi di sicurezza immediati. La realtà ha quindi portato, a fronte dell'enunciazione di obiettivi lontani, a un adattamento alle esigenze europee immediate, affrontate nell'ambito del partenariato, in un regime di cooperazione, ma spesso con approcci opposti allo spirito del PEM. A volte, inoltre, le trattative si sono svolte a livello bilaterale tra un paese europeo e uno mediterraneo. In materia di sicurezza, quindi, gli obiettivi di breve termine hanno prevalso su quelli di lungo termine, che costituivano l'essenza del processo individuato e lanciato nel 1995. L'altra componente del primo paniere, quella politica, è anch'essa risultata impraticabile, perché è ovviamente ben difficile cooperare con dei regimi autoritari per convincerli a liberalizzare il sistema politico, rendere possibile l'accesso al potere dei gruppi di opposizione e quindi quasi certamente perdere il potere. Fin dall'inizio il discorso sulle riforme politiche è stato più un esercizio declaratorio e un omaggio alle teorie che un

programma concreto. L'obiettivo immediato europeo era di realizzare qualcosa che, nel linguaggio crudo usato da alcuni (Yacoubian 2004), viene definito "cordone sanitario", cioè una barriera alle insicurezze provenienti da sud, da fermare a qualunque costo, evitando nella pratica i discorsi sulla liberalizzazione politica che avrebbero irritato i governi locali e sospeso forme di cooperazione utili per gli interessi immediati di sicurezza, come il controllo dell'immigrazione, il contrasto del terrorismo e il contenimento del "fondamentalismo". L'attenzione fu quindi rivolta a incoraggiare gli scambi commerciali e a fornire contributi economici, in un certo senso comprando stabilità. D'altra parte non c'era unità di vedute tra i vari paesi europei sulla strada da percorrere, per motivi geografici. I paesi più vicini all'Africa settentrionale, i primi a risentire gli effetti di disordini al sud o dal sud, avevano esigenze immediate da soddisfare e non volevano nemmeno sentir parlare di inimicarsi i governi mediterranei con discorsi sulla promozione della democrazia, che stavano invece a cuore ai paesi meno esposti a sfide immediate da sud, come il Regno Unito, la Germania o i paesi dell'Europa settentrionale. Ci sono state quindi grosse resistenze all'uso della "condizionalità" (sospensione dei sussidi a chi ritardava o ostacolava progressi verso la democratizzazione, il rispetto dei diritti umani e il rafforzamento della legalità). Solo in campo economico la cooperazione è andata avanti con reciproco interesse, ma con risultati comunque insufficienti a far fronte alla gravità della situazione, contraddistinta da divari di reddito nord-sud crescenti, situazione demografica del sud esplosiva, difficoltà di ammodernamento dell'economia, prevalenza di programmi di ampie dimensioni e poco aperti alle piccole imprese, protezionismo europeo in agricoltura, competizione di altre aree geografiche. Nel settore culturale numerose meritevoli iniziative stanno sicuramente progredendo⁶³, ma non abbastanza da bilanciare l'incremento di diffidenza reciproca trattata al capitolo precedente. Se la cooperazione in materia di sicurezza e di riforme politiche ha languito, inoltre, è anche per motivi interni dei paesi mediterranei, che si esamineranno a seguire, e non solo perché i regimi sono ovviamente restii a mettere in discussione il loro potere per assecondare le teorie europee che hanno sottoscritto per necessità e convenienza.

Avendo coscienza che gli obiettivi in materia di sicurezza erano di lungo termine e avrebbero dovuto superare notevoli difficoltà, è sempre stato chiaro che inizialmente sarebbe stato già tanto riuscire nei primi anni a creare un clima politico idoneo a consentire il dialogo e quindi contribuire caso per caso, anche in assenza di accordi mirati, a favorire la pace e la stabilità e a prevenire i conflitti. Il tono delle dichiarazioni ufficiali rilasciate a dieci anni dal lancio del processo sono indicative del riconoscimento dei mancati progressi, come quella che segue, estratta dal rapporto della VII Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Esteri, tenutasi in Lussemburgo a maggio

63 Il principale esempio di iniziativa per il dialogo inter-culturale è costituito dalla fondazione euro-mediterranea Anna Lindh. Si tratta di una rete di organizzazioni della società civile dedicata a promuovere il dialogo inter-culturale nella regione mediterranea. Creata nel 2005, ha sede ad Alessandria, in Egitto.

2005:

“la cooperazione nel settore politico e in quello della sicurezza è cresciuta, sebbene il progresso sia stato inferiore alle speranze. Il partenariato non ha avuto nessun effetto diretto sui maggiori conflitti irrisolti della regione (...) seri attacchi terroristici hanno colpito i paesi euro-mediterranei ma il dialogo regionale si perde troppo spesso in disaccordi sulle definizioni (...) non si può dire che la dichiarazione di Barcellona abbia soddisfatto le esigenze e le speranze dei popoli della sponda sud (...) promesse deluse (...) considerevoli insuccessi nell'implementazione degli obiettivi euro-mediterranei (...) agli ambiziosi obiettivi fanno fronte formidabili ostacoli evidenti e nascosti.”

4.2 Gli impedimenti.

La differenza tra gli obiettivi dichiarati, sia pure di lungo termine, e i risultati ottenuti e l'incapacità di compiere dei passi che erano stati programmati, come l'accordo sulla “Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo”, hanno stimolato grandi discussioni e hanno prodotto varie interpretazioni e opinioni sui motivi dello stallo, se non proprio accuse nei confronti delle istituzioni europee o dei *partners* di entrambe le sponde. Il Partenariato Euro Mediterraneo, nella sua essenza e conseguentemente soprattutto nei contenuti del primo “paniere” (cooperazione politica e di sicurezza), è stato un progetto ambizioso, avveniristico e basato sulla visione di uno stato finale veramente lontano dalla realtà del momento. Costruire una “Comunità di Sicurezza” in un'area di conflitti, diffidenze e grandi diversità non è d'altra parte un'impresa agevole, soprattutto in presenza di forze impegnate da ambo i lati a fomentare la separazione⁶⁴. Quest'ambizione, di marchio sostanzialmente europeo e solo subita dai *partners*, ha portato ad aspettative elevate e quindi percepiti insuccessi. Non era scontato nel 1995 che la dichiarazione avrebbe contenuto un obiettivo di questo tipo, ma alla fine prevalse il progetto in tal senso, soprattutto per la spinta spagnola e in particolare dell'allora Direttore Generale spagnolo per il Mediterraneo, attualmente Ministro degli Esteri di quel paese (da una conferenza in regime di *Chatam House Rule*). La comune dichiarazione d'impegno a perseguire un obiettivo giusto anche se difficile e di lungo termine non può, però, essere vista come un errore. Il problema è piuttosto che nel tempo trascorso, non ci sono stati progressi apprezzabili, per il perdurare dei conflitti in atto, per alcune situazioni sopraggiunte e per alcune incongruenze e ostacoli.

4.2.1 I conflitti. La mancata soluzione dei conflitti regionali ha sicuramente ostacolato la cooperazione nord-sud e ha impedito l'integrazione tra di loro dei paesi arabi mediterranei, che sarebbe stata importante per la consentire una loro politica unitaria verso l'UE. In particolare il processo di pace in Medio Oriente è sempre stato ed è il maggiore ostacolo alla messa in pratica dei

principi della dichiarazione di Barcellona riguardanti il settore politico e di sicurezza. Il documento istitutivo del PEM, la dichiarazione di Barcellona, nell'affermare:

“il supporto per una giusta, comprensiva e duratura soluzione pacifica al conflitto in Medio Oriente” (Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea, 27 e 28 novembre 1995)

Precisava però che il partenariato:

“non intendeva sostituire altre attività e iniziative intraprese nell'interesse della pace, stabilità e sviluppo della regione” (Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea, novembre 1995)

Sebbene si sia cercato di separare i due processi questo nella realtà non è riuscito, come dimostrano le paralisi, sia pure temporanee, e i duraturi danni all'atmosfera di cooperazione creati dalla crisi in Libano del 2006 e da quella di Gaza nel 2008. La situazione conflittuale, infatti, impedisce la cooperazione tra Israele e i paesi arabi e compromette anche i rapporti di questi con l'Europa, da sempre accusata di non fare abbastanza in questo campo o criticata per non essere in grado di avere una politica incisiva. Indipendentemente dall'andamento dei negoziati e delle iniziative di pace, gli arabi ritengono l'occupazione dei territori stranieri da parte di Israele come delle palesi violazioni del diritto internazionale, della sovranità e del principio di autodeterminazione. I recenti violenti conflitti con Hezbollah e Hamas, le vittime palestinesi, la prosecuzione della costruzione degli insediamenti, il problema dei profughi e il muro sono tutte aggravanti della situazione. Finché questa situazione permarrà, gli arabi avranno un motivo per ritenere di non dover neanche approcciare discorsi sulla sicurezza. Il dialogo è complicato dalla mancanza di relazioni diplomatiche tra Israele e alcuni paesi arabi, mentre da parte araba è sicuramente sentita l'asimmetria creata dal possesso di armi nucleari da parte di Israele. Le accuse all'Europa, però, non sono venute solo da parte araba. Nel periodo che ha seguito il primo stallo nel processo di pace dopo Oslo, nel 1996, Israele ha accusato l'UE di avere pregiudizi anti-israeliani. Forti proteste del governo israeliano hanno anche fatto seguito a dichiarazioni dell'UE sulla necessità di concessioni israeliane nel '98 e sullo status di Gerusalemme nel 1999, mentre la condanna europea della repressione che ha fatto seguito all'Intifada del 2000 ha convinto il governo Tel Aviv a fare opposizione a un ruolo politico europeo nel processo di pace, mentre era ben visto quello economico a supporto dell'Autorità Palestinese. Non tutti concordano sul fatto che il perdurare dei conflitti ostacoli la cooperazione, perché si può obiettare che i regimi di sicurezza servano proprio dove c'è conflittualità, e la presenza di conflitti dovrebbe essere pertanto un incentivo a cooperare e non un motivo per non farlo, ma non è quello che sta succedendo nell'area in esame. Oltre ai

conflitti irrisolti esistenti nell'area mediterranea⁶⁵, influiscono anche conflitti esterni come quelli che interessano Iraq, Afghanistan e Pakistan. Queste situazioni sono percepite nei paesi con popolazione a maggioranza islamica come manifestazioni d'ingerenza nei loro affari interni, ostilità e aggressività occidentale nei loro confronti e molto probabilmente nei confronti della loro religione, senz'alcuna possibile accettazione, con riferimento a questi casi, di discorsi su "operazioni di pace", supporto a governi legittimamente eletti, stabilizzazione, interventi militari anti-terrorismo. Tali conflitti sono pertanto un potente inibitore di cooperazione in materia di sicurezza.

4.2.2 La lotta al terrorismo nei paesi mediterranei e in Europa. Gli attacchi dell'11 settembre, quelli successivi riusciti in Europa e i tantissimi sventati hanno radicalmente modificato l'approccio dell'occidente nei confronti di questa nuova variante del fenomeno terroristico. L'Europa, in particolare, che per decenni aveva ospitato come rifugiati politici gli ideologi dei movimenti anche violenti di opposizione ai regimi in Medio Oriente e in Africa settentrionale, ha seguito gli Stati Uniti nella cooperazione alla lotta anti-terrorismo con i governi di quei paesi, considerandola essenziale per limitare i rischi sul proprio territorio. I governi del sud l'avevano cercata ben prima dell'11 settembre, senza riuscirci, ma ora ricevono dall'Europa finanziamenti, addestramento, tecnologie e collaborazione.

Tale lotta ha però favorito un arresto, se non una regressione, dei processi di democratizzazione dei paesi mediterranei, creando un vero e proprio dilemma. La mancanza di democrazia e delle libertà essenziali e il carattere autoritario dei governi, infatti, alimentano forme di ribellione che possono servirsi anche del terrorismo, ma la repressione di tutte le forme di dissenso, che è attuata, aggrava i motivi che ne hanno aiutato lo sviluppo. In sostanza l'UE ha:

“adottato le agende dei paesi mediterranei verso il terrorismo, di fatto annullando le politiche normative che aveva precedentemente adottato” (Joffe 2008)

4.2.3 Il conflitto iracheno. L'attacco all'Iraq del 2003, sebbene abbia visto l'Europa divisa e non schierata in modo compatto con l'amministrazione Bush, ha creato una frattura tra occidente e mondo islamico, che ha indubbiamente peggiorato i rapporti all'interno del PEM. In particolare i discorsi del Presidente Bush su "*regime change*" ed esportazione della democrazia, associati a tale intervento, hanno allarmato non poco i paesi mediterranei⁶⁶ e hanno avvelenato il clima generale, salvo forse un caso⁶⁷. Il discorso sull'esportazione della democrazia era ovviamente ben diverso nel

65 Analizzati nel successivo Capitolo 5

66 Sia i governi che le società civili e le masse

67 La Libia ha subito dopo adottato atteggiamenti più concilianti, anche per i motivi interni discussi al successivo capitolo

caso del Partenariato Euro-Mediterraneo, perché anch'esso puntava allo sviluppo dei processi democratici, ma attraverso il dialogo e le riforme che si cercava di far adottare volontariamente da ogni paese, senza coercizione. Il discorso americano che ha seguito l'attacco all'Iraq ha inciso molto negativamente sulle diverse iniziative europee e ha in sostanza accentuato l'avversione dei paesi mediterranei verso qualunque tipo d'interferenza politica nei loro affari.

4.3 Le incongruenze.

4.3.1 Scarso supporto europeo ai movimenti riformisti e per la protezione dei diritti umani dei paesi mediterranei. Decenni di repressione particolarmente accanita contro i movimenti secolari, il fallimento delle ideologie d'ispirazione occidentale e il nuovo attivismo islamico hanno fatto sì che gli unici movimenti di credibile alternativa ai governi al potere fosse costituita da quelli islamisti. La "securitizzazione" spontanea avvenuta in Europa nei confronti dell'Islam e in particolare delle sue manifestazioni politiche, però, ha messo in secondo piano il fatto che non ci troviamo di fronte a un monolite ma a una moltitudine di movimenti, in parte moderati, e che un progresso democratico nell'area non può prescindere da loro. I contatti dell'UE con tali movimenti sono stati ridotti, anche per l'attiva contrarietà dei regimi locali, per i quali essi sono una minaccia anche più temibile dei gruppi terroristici, per la loro capacità di attrarre consenso di massa e di sfidare quindi, pacificamente ma efficacemente, le *elites* al governo. Contatti tra governi europei e gruppi islamisti moderati locali ci sono comunque stati, con modalità molto diverse da stato a stato, perché diverse sono le situazioni. In Marocco, per esempio, il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (PJD) è legale, è presente in Parlamento e ha regolari contatti con i diplomatici europei. Contatti esistono e sono tollerati in Marocco anche tra diplomatici europei e gruppi illegali non violenti. La situazione è meno praticabile in Algeria ed Egitto, ma in quest'ultimo ci sono contatti con i Fratelli Musulmani, mentre non se ne può neanche parlare in Tunisia (Klausch e Youngs, 2009). L'Europa sta quindi mantenendo un basso profilo in questo campo, influenzata dalle accuse di governi locali verso questi movimenti di avere "un'agenda nascosta" e dai dubbi sulle intenzioni di tali movimenti in merito ai diritti delle donne, alla Sharia, alla tolleranza nei confronti di altri credi religiosi e al secolarismo. D'altra parte in questi movimenti è visibile la tendenza alla radicalizzazione derivante dalla convinzione che i governi non li lasceranno mai andare al potere per mezzo di elezioni, come ha dimostrato l'esperienza algerina del 1991. L'aspetto più negativo, inoltre, è che esponenti islamisti di paesi mediterranei hanno rivelato, quando intervistati, di non aver alcuna fiducia dei paesi europei e di vedere le loro politiche sostanzialmente "anti-islamiche". Questa percezione è sicuramente poco promettente di future cooperazioni e dimostra che non è

possibile contemporaneamente tenere le distanze da questi e influenzarli (Klausch e Youngs, 2009). In sostanza l'azione europea di cooperazione con gli unici movimenti progressisti è quasi inesistente.

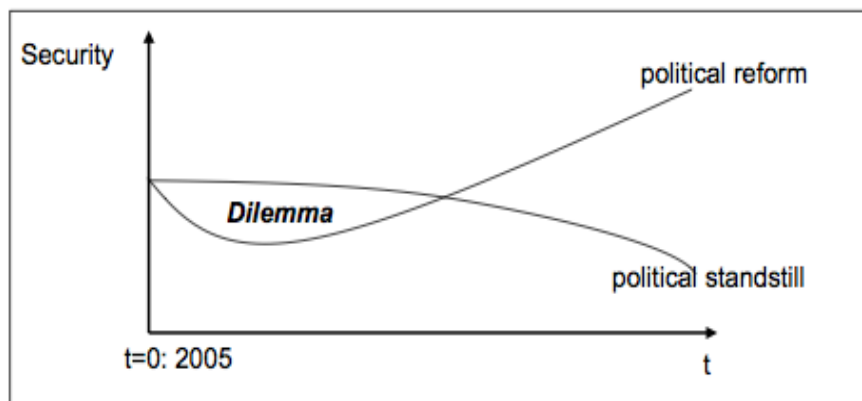
Qualcosa di analogo accade nei confronti dei movimenti per i diritti umani. I paesi mediterranei, con diverse sfumature, anche importanti, sono paesi in cui i diritti umani sono violati regolarmente. Questi fatti dovrebbero costituire motivo di deciso intervento da parte dell'UE, ma il confronto con i governi responsabili delle violazioni è invece evitato. Si è verificato solo un caso di applicazione della clausola condizionalità degli accordi di associazione, nel caso della Tunisia, che aveva grossolanamente ostacolato i contatti tra rappresentanti dell'UE e un gruppo locale in difesa dei diritti umani. Questa situazione, dovuta al desiderio di non contrariare i governi, crea grosse delusioni nelle società civili di quei paesi, fa perdere credibilità all'UE e fa dubitare delle sue vere intenzioni.

4.3.2 Distanza tra i cittadini delle due sponde. Come visto al precedente capitolo nel trattare le percezioni diffuse tra le opinioni pubbliche del nord e del sud nei confronti di questo grande progetto del PEM, la prima constatazione che emerge è che della questione si parla e si sa poco. L'atteggiamento è di disinteresse, d'incomprensione, di scetticismo. L'inclusione nel partenariato degli scambi tra società civili era stato posto in agenda fin dall'inizio, essendone stata compresa l'importanza, ma i risultati in questo settore sono stati insoddisfacenti, soprattutto per il sopravvento della polarizzazione occidente-islam che ha caratterizzato questo periodo storico ma anche, come si è visto, per la delusione dei gruppi progressisti mediterranei verso il comportamento europeo, giudicato troppo condizionato dal desiderio di non contrariare i governi locali e poco coerente con i principi affermati con la Dichiarazione di Barcellona. Il processo di Barcellona è stato indubbiamente sfortunato, a causa del peggioramento delle condizioni generali verificatosi dopo il suo lancio. Queste hanno prodotto un allontanamento, invece che un incremento di dialogo e un riavvicinamento. Tra gli obiettivi del PEM c'era proprio quello di attenuare questa polarizzazione arrivata a un picco dopo la guerra del Golfo del 1991, ma nuovi e ancora più gravi eventi l'hanno peggiorata. Inoltre la "securitizzazione" della politica estera europea verso il sud, che è stata prodotta dal terrorismo e dall'immigrazione, ha portato all'individuazione di un nemico internalizzato (Joffe, 2007): le comunità poco integrate degli immigrati. Non solo quindi non è avvenuto il progettato avvicinamento a livello di popolazioni tra le due sponde, ma si è accentuata una separazione interna all'Europa che allontana ancora di più i popoli del sud. A favore del dialogo interculturale, invece, bisogna registrare diverse iniziative come la "Conferenza sul dialogo inter-culturale" sponsorizzata dalla Commissione Europea nel 2002 e soprattutto la creazione della Fondazione Anna Lindh per la promozione del dialogo tra culture, ubicata ad

Alelssandria d'Egitto, che ha iniziato a operare nel 2005.

4.3.3 Contrasto tra liberalizzazione economica e politica e stabilità. Uno degli assunti del progetto Euro-Mediterraneo è che la liberalizzazione politica ed economica porti alla stabilità. Esperienze, anche nell'area, dimostrano però che può avvenire il contrario. Come indicato nel diagramma qualitativo sotto riportato, l'avvio delle riforme è accompagnato da una brusca riduzione della sicurezza interna, che poi migliorerà in seguito. L'area denominata in figura "dilemma" rappresenta il peggioramento di situazione che normalmente segue il cambio. Il dilemma deriva dal fatto che questa fase potrebbe essere fatale e impedire la prosecuzione del processo di riforma.

Figura 1: The security-democratization-dilemma (schematic).



Marchetti Andreas. Promoting Good Governance (2005)

Un esempio è fornito dall'Algeria, dove l'indiscussa tranquillità della nazione, sia pure in regime autoritario, è stata alterata dalle rivolte del 1988, scoppiate alla fine dell'influenza sovietica e dell'ideologia socialista. Le difficoltà per alcuni strati della popolazione, causate dall'adozione di provvedimenti di liberalizzazione economica suggeriti dagli organismi finanziari internazionali, crearono, infatti, il malcontento. La liberalizzazione politica seguita a tali fermenti, per venire incontro alle pressioni popolari e tentare una pacificazione, ha portato infine a una situazione di guerra civile, dalle responsabilità non univocamente attribuibili. Tentare di mantenere a tutti i costi lo *status quo*, per evitare instabilità, è una soluzione per il breve e medio termine, che fa comodo alle *elites* al potere ma prepara disastri per il futuro. Riforme imprudenti, d'altra parte, possono finire male.

Finora l'UE ha temuto questa destabilizzazione a breve termine, soprattutto per sfiducia nei movimenti di opposizione, e non ha pertanto insistito sulle riforme (Yacoubian, 2004), la cui

attuazione è stata lasciata al lungo termine e di fatto rinviata a tempo indeterminato. Quello che è mancato è uno sforzo di comunicazione nei confronti dei paesi mediterranei e in particolare delle loro popolazioni, che dovrebbero capire che la democrazia, termine tra l'altro visto con sospetto al sud sia perché era il sistema delle potenze coloniali che per i recenti discorsi sulla sua esportazione con la forza, non è l'obiettivo finale, che è invece costituito dal buon governo. Non è stato abbastanza chiarito che il buon governo porta a vantaggi tangibili per gli individui, come le libertà civili, l'eliminazione dei soprusi e delle misure repressive, la riduzione della corruzione, il miglioramento della disponibilità di servizi per il cittadino e in definitiva una maggiore sicurezza umana e fisica (Marchetti, 2005). Un effetto importante del buon governo è la crescita economica e la distribuzione della ricchezza acquisita. Sia all'esterno che all'interno dovrebbe esserci coscienza della temporanea instabilità e insicurezza introdotta dal cambio, ma ci dovrebbe essere la volontà di accettarne le conseguenze e di impegnarsi a superare la fase transitoria. Il problema è poi che l'interesse dei regimi contrasta con quello delle popolazioni e che essi non sono interessati a miglioramenti della situazione generale ottenuti al prezzo della loro perdita del potere.

4.3.4 Contraddizione tra logiche di sicurezza nei discorsi europei. Una ricercatrice del *Danish Institute for International Studies* (Malvig, 2004) ha condotto uno specifico studio per indagare sui modesti risultati ottenuti dalle politiche euro-mediterranee in materia di sicurezza. Si tratta di una *discourse analysis*, basata sui principi ideati dal francese Foucault, che definisce il “discorso” come:

"un insieme di affermazioni che governano la produzione di oggetti, concetti, soggetti e strategie"
(Foucault 1972, riportato da Malvig 2004).

Dopo aver individuato due principali discorsi presenti nelle varie prese di posizione europee, quello della sicurezza cooperativa e quello del riformismo liberale, l'analisi dei documenti ufficiali emessi da vari organismi dell'Unione Europea è stata guidata da tre domande adatte a distinguere tali discorsi:

- qual è il carattere delle minacce per la sicurezza e come possono essere affrontate?
- la sicurezza e gli interessi di chi vanno protetti?
- com'è costruita l'identità relativa tra UE e partners mediterranei?

Partendo dal discorso della sicurezza cooperativa, nel rispondere alla prima domanda va osservato che non si parla di minacce ma di sfide, che queste sono viste come comuni tra UE e *partners* e che non sono individuati attori responsabili di tali sfide, piuttosto rappresentate come concetti anonimi da contrastare in cooperazione. Viene anche espresso l'obiettivo a lungo termine di creare una zona di stabilità e pace condivise in termini simili a quelli delle già citate “Comunità di Sicurezza” (Deutsch 1957). Queste ultime, però, si basavano sulla comunanza di valori, mentre nel nostro

caso si parla di "rispetto per le particolarità religiose, politiche e culturali".

Il secondo quesito (sicurezza/interessi di chi?) ha una risposta immediata: si parla di sicurezza e interessi comuni tra UE e *partners* mediterranei, ugualmente intesi e congiuntamente affrontati, con piena convinzione nel comune beneficio.

Riguardo al terzo quesito, sulla questione delle identità, è chiaro che l'"altro" è considerato paritetico, che non vi è alcun tentativo di cambiarlo o di imporgli le proprie norme e idee, mentre invece si persegue un contesto di dialogo, tolleranza e rispetto, astensione da ingerenze e a maggior ragione da interventi. Sono anche accentuate le radici e la storia comuni.

Quando si passa al discorso del riformismo liberale, la situazione è ben diversa, per non dire opposta. Le minacce (non più sfide) sono costituite dagli stessi fenomeni ma, piuttosto della comunanza, è accentuata la provenienza da sud e la causa è individuata nei problemi politici e sociali dei paesi mediterranei, in particolare il carattere autoritario dei governi e la stagnazione economica. La soluzione a tali minacce è vista nella democratizzazione e nella liberalizzazione dell'economia, richiamando la "teoria della pace democratica".

È anche chiaro che la sicurezza e gli interessi da salvaguardare sono in questo caso principalmente quelli dell'UE, mentre il beneficio per i paesi mediterranei, che progrediranno con l'applicazione di questa strategia, sarà un effetto secondario che renderà comunque nobile la spinta europea.

L'identità dei paesi del sud non è più, in questa visione, paritetica, ma l'"altro" è visto come inferiore e pericoloso, ma fortunatamente in grado di risollevarsi a condizione che si lasci guidare dall'UE. Ne deriva un'UE col potere e il diritto di redimere i paesi mediterranei, oggetto e non soggetto di politiche.

La presenza contemporanea di entrambi i suddetti discorsi nelle espressioni ufficiali dell'UE evidenzia la convivenza di due strategie di sicurezza contrastanti, entrambe idealiste e orientate alla risposta non militare alle sfide/minacce, ma basate su opposte costruzioni delle minacce, strategie, interessi ed identità.

Questo conflitto tra logiche di sicurezza contrastanti portate avanti congiuntamente sarebbe la causa, secondo Malmvig, degli insuccessi delle politiche mediterranee di sicurezza dell'UE, quindi non attribuibili soltanto alla preferenza per la stabilità a danno della democratizzazione che l'UE avrebbe perseguito per salvaguardare i propri interessi immediati. Tale situazione spiegherebbe anche i sospetti dei regimi dei paesi *partners* mediterranei sulle vere intenzioni dell'UE, la cui retorica sulla collaborazione e il rispetto nasconderebbero la volontà di imporre i valori e le politiche europee, pericolose per i regimi stessi. Allo stesso tempo il mancato sostegno alla democratizzazione è visto con delusione e riprovazione dalle società civili dei paesi del sud, che vedono nelle politiche dell'UE un sostegno ai regimi autoritari e repressivi. In conclusione quindi le politiche europee non sarebbero solo bloccate dal classico dilemma sicurezza-democratizzazione

ma sarebbero condizionate da una contraddizione più profonda che produrrebbe confusione, sfiducia e paure negli interlocutori.

La tesi della Malvig è acuta e illuminante ed effettivamente occorrerebbe evitare quest'ambiguità che disorienta le controparti e fa perdere credibilità al progetto europeo.

Un'analisi condotta da un'altra ricercatrice dello stesso istituto di base a Copenhagen (Ulla Holm 2004), usando lo stesso metodo della *discourse analysis*, determina la presenza, nei documenti e nelle dichiarazioni ufficiali di rappresentanti dell'UE, di due contraddizioni.

La prima contraddizione è tra il concetto di Mediterraneo come culla culturale di grandi civiltà⁶⁸ o come area dominata dai conflitti. La seconda è tra l'UE come esportatore di democrazia (concetto imperiale) o come modello da imitare (rifiuto delle idee imperiali). Dalle due contraddizioni derivano due dilemmi: rispetto della diversità culturale dei paesi mediterranei o esportazione di valori politici condivisi, rispetto per la loro sovranità ed esportazione di valori politici europei. Anche Holm, quindi, rileva un'ambiguità fondamentale nell'approccio dell'UE, che vuole influenzare con l'esempio e il dialogo i paesi vicini dichiarandoli *partners* paritari e vuole esportare il liberalismo politico, ma teme i risultati dei cambiamenti prodotti. L'incertezza può determinare l'immobilismo e far prevalere la soluzione dei paesi mediterranei che si può riassumere in "sovvenzioni sì, discorsi politici no (tanto meno quelli sulla sicurezza)", che renderebbe però l'UE un "non attore" nel Mediterraneo e certamente non farebbe nascere un "anello di amici" nel suo vicinato. .

4.3.5 Adozione d'iniziative successive d'intensità decrescente. L'approccio prevalentemente multilaterale del Partenariato, essenziale per la costruzione della regione, è stato ridimensionato con il ripiegamento dell'Europa verso la Politica di Vicinato, che non è equivalente, poiché l'accordo politico generale è diluito a favore di accordi bilaterali con i singoli. Questa soluzione ha avuto un razionale e ha comportato dei vantaggi, come visto al capitolo precedente, evitando di mantenere la cooperazione a un minimo comune denominatore, soprattutto in materia di riforme politiche e diritti umani. Dovrebbe essere chiaro, però, che, appena possibile l'approccio multilaterale dovrebbe essere riconfermato e rinforzato. Un ridimensionamento ancora più importante si è avuto con l'Unione per il Mediterraneo, che si è rivolto a questioni pratiche non controverse, allontanando l'attenzione dalle questioni politiche più delicate. Questo pragmatismo e questa concentrazione su questioni che i *partners* meridionali possono più facilmente accogliere e fare proprie hanno senso nell'immediato ma è un sintomo di debolezza del processo, soprattutto se paragonato alla quasi contemporanea "*Eastern Partnership*", la politica verso il vicinato orientale, che

68 Il Mediterraneo come "culla di civiltà" è un'immagine tratta da un saggio seminale in materia (Braudel, 1992) che è stato spesso richiamato dai sostenitori del partenariato.

affronta tematiche di alto contenuto geopolitico e strategico. In un'analisi riportata in bibliografia (Kausch e Youngs, 2009) l'Unione per il Mediterraneo, con la sua depoliticizzazione, è definita “un chiodo sulla bara della visione che aveva ispirato l'avvio del PEM nel 1995”.

4.4 Le difficoltà.

4.4.1 Incerte identità politiche degli stati. La riluttanza o incapacità da parte dei paesi mediterranei a rispondere positivamente all'iniziativa europea di proposta costruzione regionale potrebbe essere causata da motivi essenzialmente interni ai paesi stessi, che andrebbero oltre la perpetuazione del potere da parte dei regimi in carica. È questa l'ipotesi posta alla base dello studio di Raffaella Del Sarto, nel suo libro “*Contested State Identities and Regional Security*”. Appartenere a una regione politica richiede un senso di appartenenza e costruire una regione implica un cambio del modo di autodefinirsi, che può solo compiere chi ha una situazione di partenza chiara. Le iniziative di costruzione regionale richiedono, quindi, da parte degli attori coinvolti, una chiara identificazione degli interessi comuni, dei valori, dei principi di riferimento e questo presuppone il possesso di un'identità, ben definita e accettata dalla nazione, in mancanza della quale è impossibile stabilire chi sono gli amici e i nemici e a quale regione si appartiene (Del Sarto 2006). L'incertezza identitaria dei paesi mediterranei spiega, secondo Del Sarto, le difficoltà di relazioni reciproche, la problematicità dei rapporti con l'Occidente e con l'Europa e in definitiva la mancanza di strategia verso la proposta europea di costruzione di una regione euro-mediterranea condivisa, che costituisce la principale cornice di relazioni politiche nell'area degli ultimi quindici anni. Pur alla presenza di una caratterizzazione certamente mediterranea nella tradizione e nei possibili progetti dei vari paesi, spesso i regimi sentono l'esigenza di preferire lealtà più tradizionali, in grado di tenere a bada le conflittualità locali. In effetti, manca un'identità regionale sentita e nei discorsi ufficiali dei paesi interessati i termini “mediterraneo” o “euro – mediterraneo” sono in genere assenti. I paesi del Sud, per lo più, tendono a vedere il PEM come una cornice all'interno della quale inquadrare i propri rapporti con l'Unione Europea e non come una politica comune. Per analizzare l'importanza del fattore identitario, e la sua influenza sulla capacità di condividere il progetto regionale, l'autrice esamina a fondo tre casi molto diversi e rappresentativi delle diverse tendenze presenti nell'area: l'Egitto, Israele e il Marocco. Lo scopo è di valutare la loro capacità di alterare la propria definizione e quella degli altri, per entrare nella logica della nuova costruzione regionale. Lo studio porta a cinque principali conclusioni:

- L'auto-definizione degli stati determina il loro comportamento in politica estera;
- Gli stati con identità contesa hanno difficoltà a inserirsi nel processo di costruzione regionale del Processo di Barcellona;

- Il livello d’influenza dell’incertezza identitaria sulla politica estera dipende dal grado di relativa polarizzazione e dal tipo di rapporti tra stato e società;
- I risultati della ricerca validano l’approccio costruttivista liberale adottato;
- È stata trovata una solida motivazione alle difficoltà di successo del PEM.

I *case studies* relativi a Israele e all’Egitto, per esempio, hanno determinato che entrambi i paesi sono sottoposti a pre-condizioni negative per la partecipazione al progetto di costruzione regionale mediterranea. La combinazione di nazionalità, religione ed etnia che contraddistingue Israele, aggiunta alla volontà di auto-sufficienza, evidenzia un atteggiamento che prepone la differenza alla comunaltà, contraddetta anche da una storia di conflitti. L’auto percezione dell’Egitto di “centro del mondo arabo” e la sua ricerca di egemonia regionale sono d’altro canto poco compatibili con il progetto di regione euro-mediterranea. Del Sarto ha inoltre rilevato che i temi mediterranei sono assenti dai discorsi ufficiali di entrambi gli stati e che essi non hanno una strategia verso il Processo di Barcellona. Diverso è il caso del Marocco che, col suo discorso identitario multiplo e inclusivo, ha una parte filo-europea in grado di abbracciare la dimensione mediterranea. Per tutti e tre i casi, la religione gioca un ruolo importante nella definizione dello stato, che contrasta col concetto di democrazia liberale che il PEM promuove. Fattori di politica interna di Egitto e Israele, in particolare le divisioni, favoriscono in un caso la ricerca di egemonia regionale come fattore unificante e nell’altro un’oscillazione di posizioni e un senso d’isolamento, che sono tutte condizioni contrarie al progetto mediterraneo, che spiegano la riluttanza e la mancanza di strategia verso le politiche mediterranee. Nel caso di Israele questi problemi precedono l’Intifada e, come forse è poco considerato, sono aggravati dal procedere del processo di pace che accentua le differenze interne, ridotte invece dai conflitti e dalle situazioni di minaccia. In Egitto ci sono dubbi su quale identità, territoriale, religiosa o etnica prevalga a livello di coscienza popolare, perché il carattere autoritario dello stato fa sì che sia solo la volontà di vertice a definire la politica estera. Il modello di Mubarak, che dà spazio e si appoggia alla religione mentre afferma il carattere del paese di centro del mondo arabo, anche ponendosi come mediatore nel conflitto con Israele, poco sia adatta ai principi liberali del PEM e non gli consente di abbracciare il suo progetto, come dimostra il suo tentativo di usare questa cornice per riaffermare il suo ruolo di *leader* del mondo arabo e per avanzare un concetto di regione euro-araba, piuttosto che euro-mediterranea. Il Marocco, con la sua monarchia legittimata dalla religione e dal potere incontestato e con la sua diversità interna aperta anche al tema mediterraneo, riesce a mantenere un’identità multipla che concilia i vari temi e identifica nella cooperazione con l’Europa un percorso ottimale di sviluppo. Naturalmente il Marocco resta uno stato autoritario, ma la sua storia recente dimostra la possibilità, nelle sue condizioni, di procedere con cautela verso la modernizzazione, senza provocare contraccolpi. Dall’esame dell’influenza sulla politica estera delle identità contese emerge che cambi identitari

importanti, come quelli operati da Rabin e Sadat, possono comportare forti reazioni e che è fondamentale il ruolo del leader, l'esistenza d'identità multiple/inclusive e la presenza di un avversario esterno, mentre è attraente per la stabilità, anche se non risolutivo, il rinvio delle scelte che comportano un cambio identitario. Lo studio di Del Sarto dimostra anche la validità dell'approccio costruttivistico, perché conferma che gli interessi e quindi le relazioni tra gli stati non seguono percorsi obbligati dalle situazioni, ma i popoli e gli stati possono influenzare il corso degli eventi e quindi operare scelte che affermano la loro volontà di creare delle nuove situazioni. Tra i fattori d'insuccesso del PEM è emerso il comportamento interessato dell'UE e sbilanciato a favore dei propri interessi economici e di sicurezza, la bassa credibilità del suo ruolo di attore in materia di sicurezza per il limite delle sue capacità militari, la mancata soluzione del conflitto arabo-israeliano e, paradossalmente, il processo di pace, per il fatto che ogni tentativo di progresso crea fortissime tensioni in Israele e tra i palestinesi, per l'impatto sull'identità dei cambi necessari. Il conflitto fornisce inoltre all'Egitto, che del Sarto giudica un falso moderato, un pretesto per avere un ruolo di prestigio, per unificare la sua popolazione nel sentimento anti-israeliano e per evitare di modernizzarsi politicamente. Lo studio ricava le seguenti importanti lezioni per il futuro delle relazioni euro-mediterranee:

- L'esistenza della minaccia del terrorismo internazionale non è sufficiente a stabilire chi è l'avversario e c'è il rischio di creare uno scontro di civiltà che la realtà sul campo non giustifica, perché l'"altro" non è per niente omogeneo e spesso ci sono più differenze al suo interno che tra "noi" e "loro";
- Il ruolo del Mediterraneo e del Medio Oriente nelle politiche globali aumenterà, il processo di costruzione regionale euro-mediterraneo è d'intatta validità e la modernizzazione politica dei paesi mediterranei è cruciale per la sicurezza internazionale ;
- La volontà di ottenere allo stesso tempo stabilità, sicurezza, democrazia e riforme economiche provoca frizioni che vanno contenute fissando le priorità ed evitando contraddizioni, come quella di predicare il rispetto dei diritti umani e sacrificarli per esigenze di sicurezza, mettendo in discussione la credibilità dell' "Europa Potenza Normativa";
- I fattori domestici legati all'identità politica sono decisivi per il successo della costruzione regionale euro-mediterranea e ogni stato deve svolgere politiche attente all'aspetto identitario;
- Le identità influenzano le percezioni della realtà e la costruzione della sicurezza nel Mediterraneo richiede una chiara comprensione dell'auto-definizione dell'altro.

4. 4.2 Le diverse "culture della sicurezza". La difficoltà tra UE e paesi mediterranei a cooperare

in materia di sicurezza è anche causata da una diversa cultura di sicurezza sulle due sponde. Per "cultura della sicurezza" s'intende l'attitudine degli stati verso i problemi di sicurezza, la mentalità che orienta gli approcci e di conseguenza la predisposizione o meno a scegliere certi strumenti. Ci sono alcune tendenze mondiali condivise, poiché derivanti da correnti di pensiero dominanti, come quelle che nascono e si sviluppano nell'ambito delle Nazioni Unite. Un esempio rilevante è quello dell'"*Agenda for Peace*", firmato nel 1992 dall'allora Segretario Generale Boutros-Ghali, che rispose a una sollecitazione del Consiglio di Sicurezza che chiedeva di considerare nuove forme di risposta alle nuove sfide non tradizionali alla sicurezza e introdusse il nuovo concetto di "*post-conflict peace-building*". Le culture della sicurezza, però, sono principalmente determinate dalle visioni dei capi, soprattutto in sistemi autoritari, dalle caratteristiche culturali dei paesi, dalle recenti esperienze di relazioni internazionali e dalle forme di gestione del potere interno. Questo è quello che succede nell'area mediterranea, dove le culture di sicurezza dei paesi europei e quelle dei paesi arabi differiscono sensibilmente (Attinà 2006). L'attuale cultura dei paesi europei è il frutto della loro storia degli ultimi decenni. È sicuramente importante l'esperienza tra paesi membri dell'Unione Europea e del Patto Atlantico, ma lo è ancora di più la storia delle relazioni con i paesi del blocco antagonista: il Patto di Varsavia. In un contesto poco piacevole, ma a suo modo stabilizzante, costituito dal confronto nucleare, gli europei hanno conosciuto a partire dagli anni '70 la fase di "*detente*" e hanno avviato il processo di Helsinki nel 1975, successivamente culminato nella Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Pur continuando il confronto e la deterrenza reciproca, i paesi partecipanti alla CSCE (poi OSCE) svilupparono accordi e pratiche di controllo degli armamenti, di diplomazia della sicurezza fatta d'incontri tra tecnici, esperti e addetti ai lavori che crearono socializzazione, comprensione reciproca e riduzione dei rischi. Rompendo il muro della tradizionale segretezza e introducendo una nuova trasparenza, maggiormente ampliata dopo la caduta del muro di Berlino, i membri della CSCE/OSCE introdussero misure di verifica reciproca della consistenza degli armamenti, che contribuirono a costruire fiducia tra le parti e a creare una cooperazione multilaterale di sicurezza, indipendentemente dalle differenze di cultura politica tra le parti. Per la prima volta al mondo, inoltre, questa cooperazione prevedeva un approccio comprensivo, esteso ai settori non tradizionali della sicurezza. Il significato dell'estensione del concetto di sicurezza agli aspetti umani e sociali è che:

"La capacità di ottenere relazioni internazionali pacifiche tra più stati dipende dalle condizioni domestiche in tutti gli stati interessati. Queste condizioni comprendono la giustizia, lo stato di diritto, la democrazia, il pluralismo, i diritti umani e quelli delle minoranze, una libera e autonoma società civile, libertà individuale ed economia di mercato" (Attinà 2006)"

Gli europei erano, però, consapevoli del fatto che questa visione "kantiana" delle relazioni

internazionali non era applicabile a tutti, com'è ben illustrato dalla già richiamata teoria di Robert Cooper, che divide gli stati in post-moderni, moderni e pre-moderni. Alcuni paesi "pre-moderni" continuavano a comportarsi secondo "la legge della giungla" e a dimostrarsi refrattari agli approcci cooperativi e questo richiedeva da parte europea un approccio differenziato. I nuovi rischi prodotti dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa, dal terrorismo e dalla criminalità organizzata hanno portato i paesi europei a produrre "nuovi discorsi di sicurezza nazionale" (Krause e Latham, 1999) e cioè a considerare, oltre all'approccio cooperativo offerto ai paesi disposti a cooperare, un approccio più energico, mirato a fare fronte alle nuove minacce. Questo secondo approccio è spesso difficilmente conciliabile con il primo. Come si è detto in precedenza, le minacce non sono condizioni oggettive, ma sono "costruite socialmente" attraverso un processo di "securitizzazione" creato da una parte, che poi ne trae le conseguenze. La percezione delle nuove minacce da parte dell'occidente dopo la fine della Guerra Fredda, essenzialmente minacce provenienti da quello che prima si chiamava "terzo mondo", non è chiaramente ben vista dagli appartenenti a quel "mondo", come non lo sono le conseguenze della loro "securitizzazione". Questo spiega la scarsa propensione, da parte di molti paesi non occidentali, verso approcci cooperativi con l'occidente che comprendano misure di controllo degli armamenti, lotta alla proliferazione e misure di costruzione della fiducia (Attinà, 2006).

La cultura di sicurezza dei paesi arabi trae le proprie caratteristiche da situazioni molto diverse da quelle dei paesi europei. Nonostante il fallimento del panarabismo dell'immediato periodo post-coloniale, la visione della "nazione araba" permane, come l'idea che la solidarietà tra i paesi appartenenti costituisca una garanzia per la sicurezza di ognuno di loro. In pratica però ci sono diverse situazioni di conflittualità e di tensione che la fine della guerra fredda e della diversa distribuzione dei paesi tra i due schieramenti opposti non ha risolto. Il motivo principale della mancanza di armonia è la natura dei regimi e la priorità che la loro sicurezza da minacce al mantenimento del potere ha su qualunque altra considerazione. La costruzione e il mantenimento d'imponenti e costose forze armate si spiegano soprattutto con il ruolo di supporto al potere che esse rivestono. Queste caratteristiche, unite alla mancanza di esperienza su cooperazioni regionali in materia e alla segretezza che circonda tutto quello che è militare, contribuiscono ad alimentare la diffidenza verso tali pratiche. La massima diffidenza circonda il concetto di sicurezza comprensiva e in particolare verso la sua estensione al settore politico e a quello sociale, vista come indebita ingerenza negli affari interni di altri stati e tentativo di imporre impostazioni aliene alle società locali (Attinà, 2006)

Il fatto che i paesi mediterranei abbiano deciso di partecipare al PEM ha implicato un'accettazione, anche se motivata dagli incentivi economici, del principio della cooperazione regionale in materia di sicurezza. La differenza tra le due culture in materia spiega gli scarsi progressi compiuti,

compreso il congelamento della Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo, ma l'apertura e la prosecuzione di un dialogo permanente in materia è un indubbio strumento di progresso.

4.4.3 Regionalismo aperto o periferico. Un “regionalismo aperto” (Thompson, 1998 – citato da Joffe 2007) richiederebbe rapporti di parità e affinità culturale tra i candidati alla costruzione regionale comune. Questa condizione non è verificata nel caso del partenariato euro-mediterraneo, a iniziare dalla parità. È l'Europa, infatti, che impone la sua agenda alla periferia, per rispondere alle proprie esigenze di sicurezza. Il risultato è quello che si definisce un “regionalismo periferico”, in cui i vantaggi per i partner più deboli ci possono essere ma sono un effetto collaterale. Questo è vero soprattutto nel breve e medio termine, perché il risultato di lungo termine, l'area di pace, stabilità e prosperità, sarebbe naturalmente un bene comune. I vantaggi immediati per i paesi mediterranei sono costituiti dai contributi economici, dall'accesso ai mercati europei, dall'integrazione sud-sud e dallo sviluppo economico. Questi risultati però comportano un rischio d'instabilità interna. È inevitabile quest'asimmetria, perché l'UE tratta con ciascuno dei paesi mediterranei, o col loro insieme, dopo aver raggiunto una politica comune attraverso le sue istituzioni e il suo processo decisionale interno, mentre non c'è niente di simile tra i paesi mediterranei e ciascuno di loro può trattare solo per sé. I paesi meridionali, comunque, non accetteranno a lungo di continuare ad avere un ruolo marginale nel processo decisionale del partenariato e vorranno sempre più avere voce in capitolo. (Joffe, 2007). Il passaggio da “partenariato” a “unione”, e i nuovi organismi realizzati dall'Unione per il Mediterraneo, rispecchiano, almeno nella forma, questa esigenza, che potrà portare allo sviluppo di un regionalismo più spinto.

4.5 Un buon compromesso. Il fatto che l'UE abbia proposto il PEM, che i *partners* mediterranei l'abbiano accettato e che entrambi si siano poi trovati d'accordo ad attuare qualcosa di meno impegnativo, non rappresenta necessariamente un fallimento, ma può essere visto come il risultato di un compromesso conveniente sia per i paesi europei che per quelli mediterranei. Il proposito di realizzare una collaborazione formale, sancita da un vero e proprio trattato, che affronti le questioni politiche e di sicurezza oltre a quelle economiche e sociali è stato per il momento accantonato, a favore del mantenimento di un solido canale di dialogo e di negoziato, idoneo a sfruttare le finestre di opportunità e a realizzare accordi ad-hoc, ogni volta che ne maturino le condizioni. Un recente studio sullo stato del processo di Barcellona (Furness 2009) ha analizzato i motivi alla base delle scelte degli attori coinvolti, le preferenze (cosa avrebbero voluto fare), le restrizioni (ostacoli ad attuare le preferenze) e le regole che governano le interazioni tra gli stati. Poiché le preferenze e le restrizioni in politica estera sono influenzate da dinamiche di politica

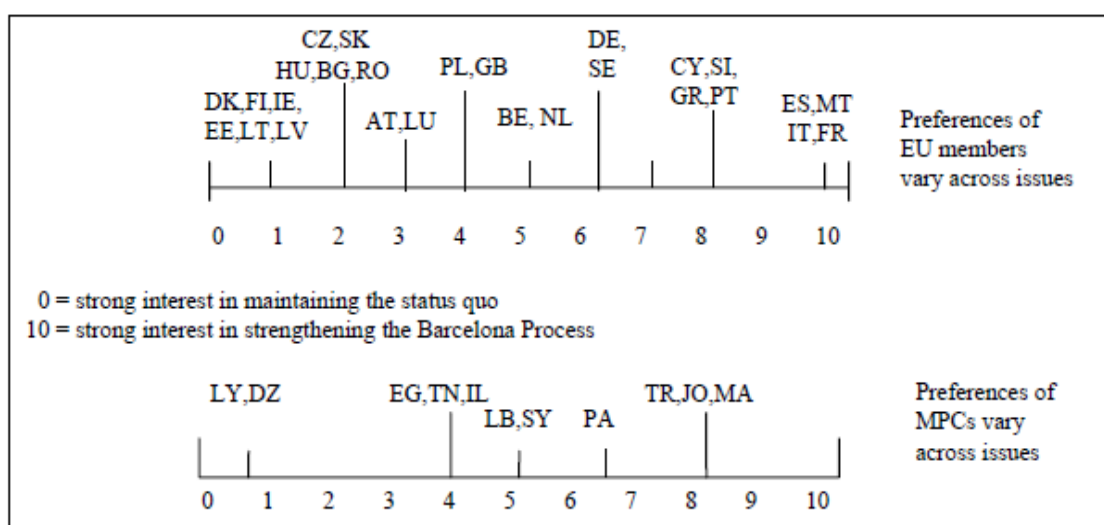
interna, è stato considerato il gioco a due livelli di Putnam, secondo il quale in un negoziato tra stati sono condotte contemporaneamente due partite a livelli diversi. Al livello “I” partecipano gli addetti al negoziato tra stati, mentre al livello “II” i precedenti di ciascuno stato interagiscono con gli attori domestici, che rappresentano gli interessi interni, quelli dei cittadini nelle democrazie o delle *elites* al potere nei paesi retti da governi autoritari. In ogni trattativa internazionale, quindi, i negoziatori trattano su due tavoli, cercando di trovare un accordo al livello “I” e di ottenerne la ratifica al livello “II”. Questa considerazione fornisce una spiegazione più accurata e verosimile del comportamento degli stati in politica estera, perché tiene conto della realtà dei fattori che la influenzano, come la natura delle istituzioni statali, le pressioni da parte dei gruppi di potere interni e il complesso delle relazioni tra stato e società. Lo studio delle dinamiche interne agli stati che hanno effetti nel modo di rapportarsi con l'esterno viene chiamato “economia politica domestica”. Le preferenze e le restrizioni degli stati, studiate da Furness, costituiscono le basi negoziali a disposizione degli stati e determinano quindi l'assunzione di certe posizioni e il raggiungimento di certi accordi in fase di negoziato. I paesi europei, per esempio, avevano una preferenza per un'agenda di sicurezza comprensiva, basata su idee indiscusse d'internazionalismo liberale, ma questo si è scontrato con altre esigenze degli stessi paesi (restrizioni), che richiedevano collaborazione con i regimi mediterranei, e con le preferenze di questi ultimi. I paesi arabi mediterranei, in particolare, sono orientati a cooperare economicamente con l'UE e gradirebbero anche quei risultati in termini di pace e stabilità che dovrebbero essere generati dalla cooperazione nel settore politico-militare, ma non sono pronti a compiere i passi necessari a realizzarla. In particolare non possono accettare le misure di costruzione della sicurezza e della fiducia (CSBM) proposte, che richiederebbero una trasparenza nei processi di esercizio del potere esecutivo, nei servizi di sicurezza e nei loro rapporti con i vertici politici, ottenibili con riforme istituzionali che metterebbero i regimi in situazioni d'incertezza, limiterebbero il loro potere e quasi certamente glielo farebbero perdere. La commistione tra politica ed economia, per usare la seconda per la preservazione del potere, impedisce anche le riforme economiche, e crea una corte di civili e militari legati al regime dall'interesse, che è anche facile teatro di favoritismi e corruzione. La sicurezza che interessa ai governi del sud è soprattutto quella dei regimi, che è in antitesi con qualunque tipo di riforma. La cooperazione sulla sicurezza che a loro interessa è quella, preferibilmente bilaterale, “anti-terrorismo” e cioè contro gli oppositori violenti al regime. In cambio di cooperazione in quest'area e di sostegni finanziari e tecnici, i paesi mediterranei possono essere disposti a cooperare con quelli europei sul controllo dell'emigrazione.

Dopo aver analizzato i paesi mediterranei, Furness considera quelli europei. La corrente internazionalista liberale, che insiste sulla promozione della democrazia, della liberalizzazione politica ed economica, del rispetto dei diritti umani e della legalità è attestata soprattutto tra gli stati

del nord e include la Commissione e i tre stati maggiori, Regno Unito, Francia e Germania. Questi ultimi sono anche i più interessati a costruire un partenariato in materia di sicurezza basato su accordi formali. La loro posizione è concorde nell'attuale stato delle cose, ma potrebbe divergere in futuro, soprattutto a proposito del ruolo degli attori esterni come gli USA, la NATO e la Russia. Il Regno Unito, per esempio, è a favore di un maggior ruolo della NATO. Italia, Francia e Spagna sono i paesi più propensi a trattare con gli attuali regimi mediterranei, a causa della loro prossimità, della presenza sul loro territorio di vaste comunità d'immigrati dai paesi mediterranei, dei forti legami economici/energetici e della loro maggiore esposizione alle minacce a breve termine provenienti dal sud ed efficacemente contrastabili con la collaborazione con i regimi. Poiché queste minacce sono quelle più percepite dagli elettorati, i governi di questi paesi sono portati ad affrontarle con accordi bilaterali con i paesi del sud interessati.

Lo studio in questione conclude la sua diagnosi della situazione osservando che tra i paesi europei ci sono interessi diversi, ma che quelli con interessi di sicurezza immediati e necessità di affrontarli subito non hanno avuto difficoltà a sottoscrivere una dichiarazione di principio più ambiziosa ma non impegnativa. Allo stesso modo i paesi mediterranei, pur non avendo alcuna intenzione di impegnarsi in una cooperazione che richiedesse la liberalizzazione politica e la trasparenza, hanno ritenuto che non ci fosse motivo di rifiutare i contributi economici europei e altre prospettive di sviluppo economico e che firmare una dichiarazione di principio non condivisa, ma non vincolante, sarebbe stato un prezzo accettabile da pagare. All'interno dei due raggruppamenti esistono notevoli differenze, come riportato in Figura 2⁶⁹

Figura 2. Graduatoria di preferenze nel rafforzare il PEM



Fonte JMC Berlino (citata GO Euromed novembre 2008)

69 Come si vede nel diagramma, le differenze tra i vari stati sono notevoli: i paesi europei ex comunisti, per esempio, sono poco interessati al partenariato euro-mediterraneo che sta invece molto a cuore di Italia, Spagna, Francia e Malta. Tra i paesi mediterranei i più interessati sono invece Marocco, Turchia e Giordania.

Quest'accordo è stato dunque un compromesso d'interesse comune, che ha fornito e sta fornendo quanto possibile. L'ambiguità degli obiettivi e la mancanza di scadenze sono il frutto di una precisa volontà di usare l'accordo con flessibilità, senza rinunciare a sfruttare possibili occasioni che potrebbero presentarsi, ma senza imporre delle tappe per il raggiungimento di obiettivi che sono tra l'altro alquanto astratti. Nella realtà, quindi, il partenariato costituisce un'arena di scambio e di cooperazione flessibile, adattabile alle esigenze, non vincolante, di reciproca soddisfazione. Non ha senso, secondo Furness, parlare di fallimento del PEM perché i suoi obiettivi di raggiungimento di pace, stabilità e prosperità nell'area non sono stati raggiunti. Le condizioni per un dialogo politico e di sicurezza sono state minime e la cooperazione inter-governativa in questi settori ha comunque fornito dei prodotti, come la firma del codice di condotta sul contrasto al terrorismo e accordi in materia di armi di distruzione di massa o di risposta ai disastri naturali. La cooperazione ha fornito un contesto di dialogo di grande utilità, in grado di produrre un progresso graduale ed evitare *shocks* nei paesi mediterranei. I governi del sud e le *elites* di potere che li circondano e li sostengono andrebbero incontro a rischi esistenziali se si attuassero veramente i principi del partenariato, dichiarati nel 1995, ed è pertanto comprensibile che abbiano resistito a farlo.

L'UE nel frattempo continua a ribadire quegli obiettivi, validi per il lungo termine, senza però adottare per ora sanzioni concrete per le inosservanze dei principi stabiliti e di fatto accettando l'attuale corso. L'Unione per il Mediterraneo, con la sua focalizzazione su programmi pratici e politicamente neutri, sembra aver istituzionalizzato questa volontà di lavorare insieme senza insistere troppo sulle questioni più delicate e imbarazzanti.

Questa situazione, pur essendo meno negativa di quanto molti sostengono, non è allo stato attuale in grado di promettere il raggiungimento degli obiettivi che erano stati stabiliti con la Dichiarazione di Barcellona ed è definibile "sub-ottimale" nel linguaggio della "*Game Theory*". L'applicazione di questa teoria può fornire una chiara immagine dello stato del partenariato, come illustrato nel Rapporto GO-Euromed della Conferenza di Bruxelles del novembre 2008.

L'obiettivo dichiarato del PEM, la stabilizzazione politica ed economica della regione mediterranea, costituirebbe un "ottimo paretiano", cioè una situazione in cui non è possibile alcun cambio che migliori le condizioni di almeno un giocatore senza peggiorare quelle degli altri. Raggiungere questo massimo è però difficile e gli ostacoli incontrati lungo il percorso possono portare a una situazione detta "Equilibrio di Nash" o "Pareto-inferiore".

L'equilibrio di Nash è una situazione in cui ogni giocatore ha fatto la scelta migliore in considerazione delle scelte degli altri e non ha quindi nessun incentivo a cambiare. Questo equilibrio però non costituisce la migliore soluzione per tutti in assoluto, perché potrebbero essere trovate di comune accordo soluzioni migliori di quella dell'equilibrio di Nash.

Un esempio di un tale equilibrio è il conflitto israelo-palestinese, per il quale i paesi arabi non vedono come poter migliorare la loro situazione se non c'è un cambio da parte israeliana. In altri casi, per il momento senza soluzione ma con possibili diversi equilibri, la trattativa continua verso la soluzione pareto-ottimale (GO Euromed, novembre 2008).

La Figura 2 riporta una matrice di valutazione dei possibili risultati di un processo negoziale.

Figura 2. Matrice di valutazione dei risultati di un negoziato

Pareto		
Nash	Yes	No
Yes	Nash Equilibrium Pareto Optimal	Nash Equilibrium Pareto Sub-Optimal
No	Distributional Bargaining	
Nash Equilibrium: Situation where no actor has an incentive to choose a different strategy, given the optimal strategy of the other actors		
Pareto-Optimal: Situation in which no change is possible without making at least one actor worse off		

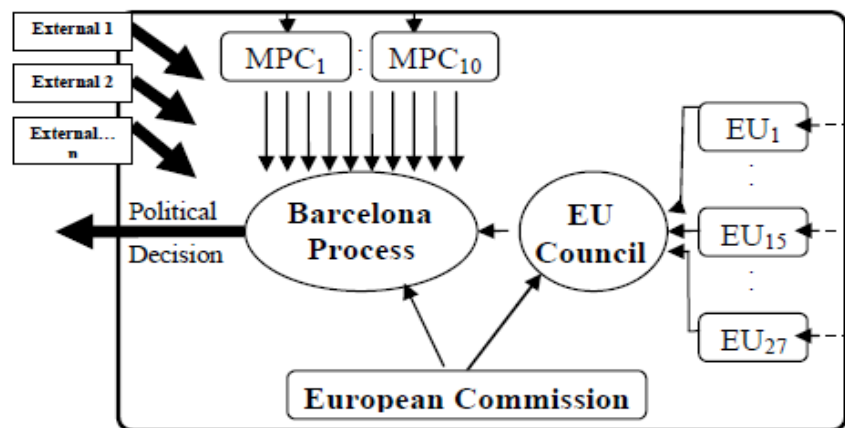
Fonte JMC Berlino (citata GO Euromed novembre 2008)

Il progresso verso gli obiettivi del PEM può avvenire quando il negoziato produce una situazione stabile e pareto-ottimale (Pareto= yes e Nash=yes) o una di non equilibrio (Nash = no). Queste ultime, infatti, sono situazioni in cui gli attori possono cercare soluzioni più vicine alle loro preferenze, indipendentemente dalle preferenze della controparte, e trovare delle finestre di opportunità per futuri accordi. Nel caso di situazione stabile e pareto sub-ottimale (Nash=yes e pareto=no) in cui uno o più attori stanno male ma sono incapaci di produrre cambi, la situazione è di stallo e l'equilibrio può essere rotto solo da uno *shock* esterno. La probabilità di ottenere dei risultati dipende dalle preferenze (dettate dalla politica interna e considerate costanti durante un processo negoziale) e dalle regole del gioco. Nel caso di situazione stabile e pareto sub-ottimale, a meno di tali *shocks* esterni, i risultati possono cambiare solo modificando le regole del gioco e quindi l'assetto istituzionale della cooperazione (Furness, 2009).

La situazione attuale del PEM corrisponde a quella appena descritta (Nash=yes e pareto=no). C'è infatti un equilibrio di Nash, perché nessun attore vede vantaggi nel cambiare approccio, in mancanza cambi da parte degli altri (che non avvengono). Esempi chiari di questa situazione di

equilibrio sub-ottimale sono le cooperazioni contro il terrorismo e contro l'immigrazione illegale. L'equilibrio potrebbe essere alterato da un fattore esterno, come la soluzione del conflitto Arabo-israeliano, ma in mancanza di fattori di questo tipo è difficile che cambi qualcosa, perché rompere l'equilibrio comporta dei rischi di peggioramento. L'Unione per il Mediterraneo (UPM), sebbene non progettata per stimolare le riforme nei paesi mediterranei, ha un potenziale di miglioramento del processo negoziale in alcune aree di cooperazione e di correzione dell'asimmetria a favore dei paesi europei che esisteva nel PEM (Figura 3).

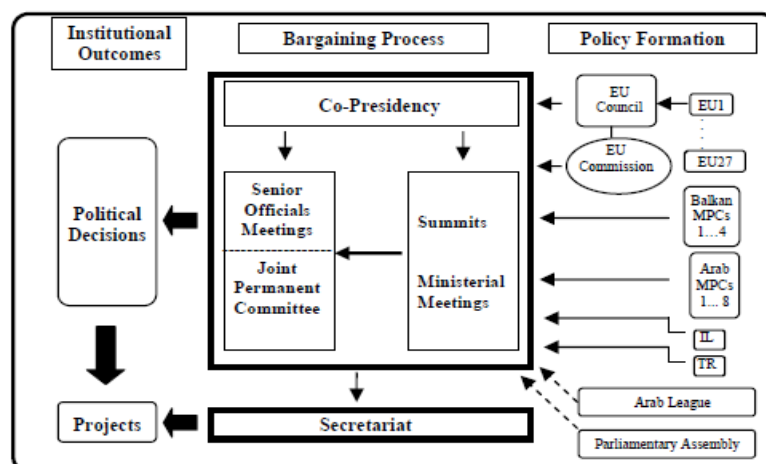
Figura 3. Processo decisionale del PEM



Fonte JMC Berlino (citata GO Euromed novembre 2008)

Qualora tale nuovo e più simmetrico contesto negoziale (Figura 4) dovesse avere successo, esso potrebbe essere esteso ad aree di più complessa cooperazione come quelle riguardanti gli aspetti politici e di sicurezza (GO Euromed, 2008).

Fig. 4. processo decisionale dell'UPM



Fonte JMC Berlino (citata GO Euromed novembre 2008)

Capitolo 5

Schede Paese (conflitti, dispute, svolte).

5.1 Algeria. (La minaccia interna). L'Algeria è il paese che ha destato maggiori preoccupazioni in Europa, tra la fine degli anni '80 e gli anni '90, al punto da essere stato, come si è visto, uno dei principali stimoli al lancio del PEM e alla caratterizzazione del suo "paniere" politico-militare. L'Algeria era stata terra di gruppi jihadisti già dagli anni '20, ma le loro pulsioni per l'indipendenza e per l'affermazione dell'identità islamica sono poi confluite nella lotta di liberazione del Fronte di Liberazione Nazionale, che è stato visto in occidente come una formazione essenzialmente laica. Una rinascita di gruppi jihadisti è avvenuta nei primi anni '80 ed esattamente nel 1982, quando si è formato il MIA (Movimento Islamico Armato). Si è trattato di una chiara reazione a un cambio di politica estera e interna da parte del governo (Roberts 2008). Il governo di Chadli aveva, infatti, avviato un riavvicinamento a Parigi, a un anno dalla elezione di Mitterand, abbandonando la politica filo-sovietica precedente. Nella politica interna, invece, fu abbandonato il socialismo in favore della liberalizzazione del mercato, delle privatizzazioni, dell'apertura al capitale straniero e del ripudio dell'ideologia socialista. Contestualmente furono valorizzate le credenziali islamiche, dando più spazio alle organizzazioni islamiste. Anche in questo caso, le aperture verso l'islamismo si sono rivelate pericolose per il governo, che ha così incoraggiato la crescita di un nemico interno. Il capo del MIA era un ex combattente della guerra d'indipendenza che, pur usando un idioma islamico, portava avanti con le sue azioni di guerriglia un progetto essenzialmente nazionalista e populista. I suoi tentativi ebbero scarsi effetti pratici, ma prepararono il campo e soprattutto crearono gli individui che avrebbero poi guidato la violenza degli anni '90, che non fu, come erroneamente ritenuto dai più in occidente, un effetto della radicalizzazione di membri del FIS (Fronte Islamico di Salvezza), ma fu piuttosto uno sviluppo della militanza nata 70 anni prima (Willis 1996). Il MIA organizzò una rivolta nell'ottobre del 1988 che fu domata, ma ebbe importanti ripercussioni, a partire dalla nuova costituzione adottata nel febbraio 1989 dal presidente Benjadid, che abolì il sistema monopartitico, autorizzò il multipartitismo e aprì la strada al FIS, che emerse come la forza politica più radicata nel paese (Haddadi 2006). A giugno 1990 il FIS vinse le elezioni amministrative con il 54% dei voti, contro il 34% del FLN, al potere dal 1962 e, nonostante un cambio di legge elettorale fatto per danneggiarlo, vinse il primo turno delle elezioni legislative del dicembre 1991. Un colpo di stato per opera delle forze armate, seguito dalla messa al bando del FIS, impedì all'ultimo momento la vittoria del FIS al secondo turno, instaurò una dittatura e provocò l'avvio di una guerra civile che ha visto atrocità commesse da ambo le parti e un numero di vittime stimato tra i 150.000

(Military Periscope 2009) e 200.000, con 6.000-15.000 persone scomparse (C.S. Monitor 21.4.2009). La violenza fu indubbiamente favorita dalle difficoltà economiche che si aggravarono negli anni '90, nella forma di disoccupazione, mancanza di alloggi, difficoltà di reperimento di beni di prima necessità. Questo fu causato dalla stagnazione dell'economia in concomitanza con un altissimo tasso di natalità, e dall'elevato debito pubblico, accumulato negli anni '70 e '80, che fece fallire i tentativi del governo di migliorare la situazione (Willis 1996). Ma quello che rese l'Algeria un caso diverso e molto più cruento dei paesi dell'area, al punto da renderlo un "*case study*" di cosa non fare in queste situazioni, furono la reazione spietata delle autorità, l'iniziale mancata ricerca di soluzioni politiche e la tradizione guerrigliera erede della guerra di indipendenza. Una tattica usata dal governo, quella di agevolare la proliferazione dei gruppi per indebolirli, ebbe degli effetti collaterali negativi, favorendo la nascita di gruppi violenti (ICG, www.icg.org, 30.7.2004). Tra i vari gruppi armati protagonisti della ribellione, spiccò il GIA (Gruppo Islamico Armato), che prevalse sugli altri e importò dalla jihad afgana (a sua volta influenzata da quella egiziana) metodi come le auto-bomba e gli assassinii e una particolare ferocia negli attacchi. Oltre agli attacchi contro il governo e i civili algerini, il GIA cominciò a colpire cittadini francesi in Algeria e poi in Francia. Clamoroso fu il sequestro di un aereo francese ad Algeri il 24 dicembre 1994. Dopo 54 ore, nelle quali l'aereo si era trasferito a Marsiglia, i reparti speciali intervennero, uccisero i sequestratori e liberarono i 166 ostaggi. I ribelli, per vendetta, uccisero in Algeria 3 preti cattolici francesi ed uno belga. Si scoprì in seguito che i propositi dei sequestratori c'era anche quello di lanciare l'aereo sulla Torre Eiffel. A quest'attacco ne seguirono altri in Francia, che indubbiamente favorirono la crescita in tutta Europa di un'avversione generalizzata nei confronti dei movimenti islamisti. I metodi usati dal GIA, la mancanza di consenso popolare, la discordia fra i vari gruppi e l'abilità dei governativi portarono alla sua sconfitta. Tutti gli altri gruppi confluirono nell'"Esercito Islamico di Salvezza", vicino al FIS, che cercò una soluzione politica e acconsentì a sciogliersi in cambio di un'amnistia. La violenza è durata fino al 1999, quando il nuovo presidente Bouteflika ha avviato un processo di riconciliazione nazionale, culminato nel 2005 con l'emanazione di una Carta per la Riconciliazione Nazionale, approvata da un referendum con il 97% di voti favorevoli. La carta ha concesso l'amnistia ai combattenti dei due lati e ha offerto un indennizzo ai parenti degli scomparsi, sancendo però l'illegalità di critiche al governo per la sua condotta durante il conflitto e quindi rifiutando qualunque indagine sull'atrocità commesse in quegli anni. L'accordo gode effettivamente dell'approvazione popolare, anche se la campagna era stata viziata dalle affermazioni del governo che bollavano come nemici della pace i contrari alla nuova carta. Il FIS è rimasto comunque indebolito, con i vertici tenuti per 12 anni in prigione fino al 2003 e impossibilitati anche dopo a proseguire l'attività politica, e questo ha favorito il FLN, che ha vinto le elezioni nel 2003 ed è tornato al potere. Erede del jihadismo degli anni '90 è stato, a partire dal 1998, il GSPC (Gruppo Salafita per la Predicazione e il Combattimento), un gruppo scomposto, con

alcune fazioni dedite al brigantaggio e con la principale, guidata da Hattab, che abbandonò gli attacchi indiscriminati tipo GIA, colpì solo le forze di sicurezza secondo la tradizione nazionalista e cercò un accordo col governo prima di essere esautorato (Roberts 2008). Tra le attività del gruppo fece scalpore nel 2003 il rapimento di trentadue turisti europei. La pressione delle forze di sicurezza, rinforzata dalla cooperazione occidentale dopo l'11 settembre, costrinse il gruppo a operare in zone isolate al confine con il Ciad, il Mali e la Mauritania. Gli USA contribuirono, ma anche gli Europei, perché il governo algerino li convinse a considerare il gruppo come legittimo obiettivo della "Guerra al Terrorismo" (Steinberg & Werenfels, 2007). I successori di Hattab tornarono invece alle vecchie tattiche e finirono, nel 2007, per rinominarsi AQIM (Al Qaeda nel Maghreb Islamico), agganciandosi al network mondiale, soprattutto per riguadagnare e rilanciare un ruolo di antagonista al governo che era stato ormai perso a seguito del proprio indebolimento. Erano rimasti circa 800 aderenti, contro i 25.000 dei vari movimenti violenti presenti nel 1992 (Steinberg & Werenfels, 2007). A dicembre 2006, poco dopo il cambio di denominazione, ci fu per la prima volta un attacco contro un obiettivo straniero, un autobus con dipendenti dell'americana Hulliburton, che fece una vittima. Il nuovo nome significò quindi il passaggio dell'obiettivo dal "nemico vicino" (il governo algerino) al "nemico lontano" (gli occidentali) e questo potrebbe essere stato anche stimolato dalla presenza occidentale in supporto delle forze dell'antiterrorismo locale. Il vantaggio offerto dall'affiliazione ad Al Qaeda era il supporto finanziario e una maggiore capacità di arruolamento, alla quale si aggiungeva l'attrazione verso quei combattenti locali che partivano per la jihad in località lontane e potevano ora essere portati a rimanere a sostenere la stessa causa sul posto (Steinberg & Werenfels, 2007). Come dimostra la nazionalità degli appartenenti ad AQIM arrestati in Algeria, tutti maghrebini di tutti i paesi dell'area, la svolta ha portato ad una regionalizzazione del movimento, che sul fronte dei sovversivi ha realizzato l'integrazione che manca tra i governi. Sebbene il gruppo costituisca una minaccia per tutti i paesi del Maghreb e per alcuni paesi europei, la sua agenda al momento è soprattutto nazionalista e quindi algerina. C'è il rischio concreto, però, che il gruppo stia veramente diventando quello che il governo algerino ha da tempo paventato e cioè un movimento globalizzato, ripetendo l'evoluzione subita dai gruppi egiziani che ha poi fornito un contributo fondamentale alla creazione e alla crescita iniziale di Al Qaeda. Per valutare l'entità del fenomeno è utile conoscere il numero di attacchi terroristici in Algeria negli ultimi anni: quelli minori (condotti da una persona) dai 32 del 2007 sono passati a 41 nel 2008 e 60 nei primi 9 mesi del 2009. Gli attacchi maggiori (cioè concepiti per produrre più di venti vittime) sono stati 7 nel 2008 e 8 nel 2009 (*Janes terrorism database*). Per quanto disturbato da questi attacchi, il paese è ben lontano dalla situazione che si era temuta nel 1992. Nonostante i massacri, non c'è stata una guerra civile perché l'appoggio popolare è stato limitato e perché le forze armate sono state compatte, integre e disciplinate, a differenza di quanto accadeva nel campo avversario (Willis 96). È stato anche

importante il ruolo dei movimenti islamisti, che hanno preso le distanze dai gruppi violenti e hanno adottato strategie riformiste (ICG, www.icg.org, 30.7.2004). L'occidente e l'UE in particolare dovrebbero favorire e promuovere la prosecuzione della liberalizzazione del sistema politico, evitando, nella convinzione di contribuire alla lotta al terrorismo per il proprio beneficio di breve termine, di rafforzare l'autoritarismo e la conseguente polarizzazione della società, che ha provocato la violenza degli anni '90. Bisognerebbe tener presente che il colpo di stato del 1992, il sollievo da esso provocato in Europa, inorridita all'idea dell'instaurazione di un regime "fondamentalista" e il perdurante appoggio europeo al regime supportano le posizioni dei radicali e le loro argomentazioni sull'impraticabilità e inutilità della lotta politica non violenta.

5.2 Egitto (La minaccia interna). Le vicende dell'Egitto per buona parte coincidono con quelle dei movimenti islamisti già trattate nel Capitolo 2. Come nel caso dell'Algeria, anche qui i fenomeni sovversivi più violenti sono iniziati a seguito d'importanti cambi di politica estera e interna e la storia di questi movimenti ha finito per confluire in quella di Al Qaeda. Quando i Fratelli Mussulmani decisero, negli anni '70, di proseguire la loro attività solo con mezzi politici, rinunciando alla violenza, gli irriducibili formarono altri gruppi per proseguire la jihad. Quando, nel 1997, il principale di questi gruppi (Jamāt Al Islamiyya) si arrese, l'opera dei jihadisti egiziani continuò solo fuori dell'Egitto, nell'ambito di Al Qaeda. I leader dei movimenti jihadisti che hanno rinunciato alla violenza sono ancora in carcere, dove scrivono libri contro il jihadismo e contribuiscono quindi efficacemente alla riconciliazione nazionale (Gerges, 2005). Se la minaccia dei gruppi violenti si è ridimensionata, il movimento dei Fratelli Musulmani, che per legge non può diventare un partito politico e partecipare alle elezioni, costituisce una minaccia politica per il governo. Il movimento, infatti, è molto popolare per la rete di assistenza sociale e sanitaria, un vero stato sociale parallelo, che ha messo in piedi in mancanza di analoghi servizi statali e attrae certamente simpatie, in una situazione di crescente povertà e difficoltà. Il movimento è anche avvantaggiato dall'islamizzazione della società, in continua crescita a partire dagli anni '70, anche per responsabilità dello stesso governo che, per guadagnare legittimità, ha cercato di incrementare le proprie credenziali religiose aumentando la presenza di discorsi religiosi sui mezzi di comunicazione ufficiale e dando più spazio alle voci dei teologi dell'Università Al Ahzar, (Willis 1996), ricordando gli analoghi fenomeni verificatisi in Arabia Saudita, in particolare dopo il 1979.

5.3 Palestina (Il conflitto arabo-israeliano e il ruolo della UE). Il conflitto arabo-israeliano è stato inserito al primo posto del precedente paragrafo 2.1 sulle sfide regionali. C'è un rapporto ambivalente tra PEM e questa crisi. L'UE, con il partenariato mediterraneo, da una parte vuole contribuire alla soluzione del problema, ma dall'altra non vuole sostituire le altre iniziative avviate in

modo specifico a tale scopo, come chiaramente indicato nella Dichiarazione di Barcellona del 1995. La preoccupazione è chiara, come esplicitato nel Rapporto Finale sul Partenariato Strategico con il Mediterraneo e il Medio Oriente:

“il progresso nella risoluzione del conflitto non può essere una precondizione per affrontare le urgenti sfide di riforma che i *partners* si trovano davanti” (Consiglio Europeo 2004)

Il timore è sempre stato quello della paralisi delle attività, per il persistere o il peggiorare della situazione. Si è trattato di un timore fondato, perché la crisi ha effettivamente ostacolato lo sviluppo del partenariato. D'altra parte, tra i motivi dell'avvio del Processo di Barcellona c'è stata proprio la volontà europea di creare un mezzo per esercitare una politica più incisiva nei confronti di questa crisi, che le veniva negato in altri contesti per volontà americana e israeliana. Nel primo documento citato si parlava genericamente di rispetto delle risoluzioni dell'ONU e del principio della “terra in cambio di pace”. Nel secondo si precisa che la soluzione negoziata tra le parti basata su due stati e sulla creazione di uno stato palestinese sovrano e in pace con Israele, con confini sicuri e riconosciuti, sulla base della “*road map*” del Quartetto, è l'unica rotta per perseguire l'obiettivo. Il principio fondamentale affermato è che lo stato finale deve essere negoziato tra le parti, senza pregiudizi. Nel documento non si fa cenno alla questione dei profughi, che per gli arabi (soprattutto quelli che li ospitano) è uno dei principali punti in discussione, né si parla di un ritorno ai confini del 1967, sempre presente nelle prese di posizione arabe. Prima dell'avvio del Quartetto, nel 2002, all'Unione Europea era stato possibile contribuire solo con supporto finanziario e tecnico all'Autorità Palestinese. L'impronta europea era visibile nella “*road map*”, e consisteva nel riconoscimento del diritto all'auto-determinazione dei palestinesi, unitamente al diritto di Israele di esistere con confini sicuri. Le successive violenze hanno comunque impedito la prosecuzione del processo, lasciando sempre più l'iniziativa agli USA, unici teoricamente in grado di esercitare pressioni su Israele.

5.4 Marocco (La questione del Sahara Occidentale). Dal 1975, quando il re Hassan II lanciò la marcia verde di 300.000 persone, il Marocco occupa i due terzi del territorio del Sahara Occidentale dal quale la Spagna si era ritirata, sostenendo che esso gli apparteneva prima della colonizzazione spagnola. Sia una risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU che una delibera (non vincolante) della corte di Giustizia Internazionale del 1975, hanno riconosciuto però il diritto all'autodeterminazione degli abitanti del territorio. Dal 1988 il Marocco e il suo antagonista, il Fronte Polisario, hanno accettato una proposta delle Nazioni Unite per una soluzione politica della disputa sulla sovranità sull'area. Nel 1991 è stata costituita la missione dell'ONU (MINURSO), in questo

momento costituita da 242 militari e civili, per vigilare sul “cessate il fuoco” e sovrintendere al referendum sul futuro del paese, in base al principio dell’autodeterminazione. Per quasi vent’anni, però, la situazione non ha visto progressi. Di fatto il Marocco continua a occupare il territorio pari ai 2/3 nord-occidentali dell'ex colonia spagnola, delimitato da una barriera artificiale di sabbia, mentre il rimanente terzo è pattugliato dai miliziani del Fronte Polisario (alcune migliaia), da militari marocchini e da quelli della missione ONU. In questa zona desertica transitano popolazioni nomadi, mentre 165.000 (secondo il Polisario) rifugiati si trovano in campi ubicati in territorio algerino, da dove opera anche un governo in esilio che reclama la sovranità sull’intero del Sahara Occidentale e che svolge alcune attività nel territorio del Sahara Occidentale controllato dal fronte Polisario. L’accordo del 1991 prevedeva di definire le liste degli aventi diritto al voto sulla base del censimento fatto dalla Spagna nel 1974, da aggiornare. I criteri per l’aggiornamento, però, non sono mai stati concordati tra le parti, soprattutto per la richiesta marocchina di includere nelle liste residenti nella parte meridionale del Marocco di famiglie sahariane occidentali. Nel 2000 si tentò la soluzione negoziata, affidando a James Baker la mediazione, per esplorare la possibilità di un riconoscimento della sovranità marocchina e la concessione di un’ampia autonomia alla regione, mentre un referendum sarebbe avvenuto a cose fatte, entro 5 anni, senza che fosse stato definito cosa sarebbe successo in caso di esito negativo. Vista la bocciatura da parte del Polisario la soluzione fu accantonata e nel 2003 ci fu il “Piano Baker 2”, che prevedeva la costituzione di un’ “Autorità Sahariana Occidentale”, sul modello di quella palestinese, e un referendum al quale sarebbero stati ammessi anche i marocchini residenti nell’area, di numero maggiore dei sahariani originali. Questo piano, approvato dal Polisario, fu però respinto dal Marocco, che vedeva in esso una perdita, non necessariamente recuperabile a seguito del referendum, di qualcosa d’irrinunciabile come la sovranità sul territorio e che era già in suo possesso. Con le dimissioni di Baker, nel 2004, il suo posto fu solo parzialmente ricoperto da un inviato e ci fu un fermo delle attività, mentre sul posto nel 2005 e 2006 avvennero proteste, scontri, arresti e incidenti e diedero luogo a quella che fu chiamata “intifada del Sarawi”. L’accesso alla zona di alcune organizzazioni umanitarie fu proibito, ci furono accuse di arresti ingiustificati, maltrattamenti e torture di prigionieri. Nel 2006 il Marocco presentò una nuova proposta di autonomia della regione, che comprendeva un referendum per approvare lo statuto, senza scelta sull’indipendenza e senza precisare i criteri per la composizione delle liste elettorali. La proposta fu accolta con favore dai paesi occidentali e in particolare da Francia e Stati Uniti. Negli USA, in particolare, ci sono state nel 2006 e 2007 nette prese di posizione a favore della soluzione marocchina, nonostante gli interessi con l’Algeria in materia di cooperazione anti-terrorismo e risorse energetiche. Il Marocco ha fatto anche *lobbying* presso il congresso USA, riuscendo ad ottenere che 168 suoi membri firmassero una lettera alla Casa Bianca a sostegno della sua soluzione, con riferimenti ai possibili interessi di Al Qaeda nel Sahara Occidentale, che erano tra l’altro opinabili.

Nel 2007 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò una risoluzione che si limita a invitare le parti a riprendere i negoziati in buona fede. Il passare del tempo favorisce il Marocco, consolidando la sua sovranità di fatto sui territori e sulle sue risorse naturali, ma nella zona permane la resistenza della popolazione a riconoscere l'autorità marocchina (Solà Martin 2007). Questo territorio desertico contiene giacimenti di fosfati, coste ricche di pesce e probabili giacimenti petroliferi. Poiché il Marocco aveva offerto contratti per il futuro sfruttamento dei giacimenti a delle compagnie petrolifere, è stato chiesto un parere tecnico sulla legalità dell'atto al Sotto Segretario Generale per gli affari Legali, che ha decretato che l'esplorazione può essere affidata ma non lo sfruttamento, finché il territorio mantiene l'attuale *status* di "non auto-governato" (UNSC 12.2.2002). A gennaio di quest'anno il Segretario generale dell'ONU ha nominato un nuovo inviato per la soluzione della disputa, un americano già ambasciatore in Algeria, poiché il precedente olandese era risultato sbilanciato a favore del Marocco. Questa crisi ultra trentennale costituisce un grosso ostacolo alla cooperazione nel Maghreb ed è anche una dimostrazione di scarsa efficacia del PEM. Queste situazioni sono quelle in cui si dovrebbe vedere l'utilità della cooperazione e la concretezza dei propositi. Lo stallo in cui si trova il Sahara Occidentale impedisce lo sviluppo dell'area, compreso lo sfruttamento delle risorse economiche e del commercio, e mantiene in condizioni precarie i profughi e gli abitanti del territorio. Algeria e Marocco hanno le frontiere chiuse dal 1994, quando il Marocco ha voluto proteggersi dai disordini che si sviluppavano oltre confine (Spencer 2009), ma poi è stata l'Algeria a non volerli riaprire quando il Marocco si è reso disponibile a farlo. Tra l'altro i due paesi hanno economie complementari, uno esporta energia e l'altro prodotti agricoli, e il commercio tra loro sarebbe di interesse reciproco. Per quanto riguarda il Sahara Occidentale, essendo difficile a questo punto insistere su un referendum che potrebbe portare all'indipendenza, dovrebbero essere per lo meno negoziate, nel contesto di un'ampia autonomia sotto sovranità marocchina, condizioni economicamente allettanti per gli abitanti, tali da creare serie prospettive di rapido sviluppo al momento dell'entrata in vigore dell'accordo.

5.5 Cipro. (Prospettive di riunificazione). Le tensioni tra greco-ciprioti e turco-ciprioti hanno una storia secolare, ma è dopo l'indipendenza dal Regno Unito del 1960 che iniziarono le maggiori difficoltà, con le due parti supportate rispettivamente da Grecia e Turchia. A seguito di scontri, che avevano prodotto circa 600 vittime di entrambe le parti, fu necessario l'invio da parte dell'ONU di una forza di "*peacekeeping*" (UNFICYP) e fu creata una linea verde lunga circa 180 km, che divideva l'isola in due parti ed era presidiata dalla truppe ONU. Nel 1964 la Turchia era pronta a invadere l'isola, ma fu fermata dal presidente americano Johnson. Nel 1974 la situazione è precipitata, quando il regime militare di Ankara ordinò uno sbarco di 30.000 soldati sull'isola, a seguito di un colpo di stato organizzato dal regime militare di Atene, che si sarebbe dovuto concludere con l'annessione di

Cipro alla Grecia. Sia i golpisti a Nicosia che la giunta militare ad Atene furono estromessi dal potere a seguito dell'evento e l'ordine costituzionale fu ripristinato in entrambi gli stati. Ciò nonostante l'avanzata turca continuò, il 37 % del territorio fu occupato e ci furono circa 1500 caduti dalla parte greco-cipriota e 500 dall'altra. I tentativi di negoziare un accordo fallirono. Fu solo stabilito un cessate il fuoco quando le operazioni turche terminarono e i compiti della forza UNIFICYP furono ampliati, creando una "buffer zone" attorno alla preesistente linea verde.

L'occupazione turca provocò l'espulsione e la perdita delle proprietà di 180.000 greco-ciprioti e lo spostamento di 50.000 turco-ciprioti verso la zona occupata, che costituirono gli effetti più sentiti del conflitto e uno dei maggiori impedimenti alla ricerca di una soluzione nei decenni successivi. Un altro fatto che avrebbe creato difficoltà nelle future trattative è stato il progressivo arrivo nell'isola, negli anni a seguire, di circa 150.000 immigrati turchi. Nel 1983 i turco-ciprioti hanno auto-dichiarato l'indipendenza di una nuova entità politica, che a oggi è stata riconosciuta solo dalla Turchia ed è stata invece condannata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. L'isola è oggi ancora divisa dalla "buffer zone" stabilita nel 1974 e la parte turco-cipriota è presidiata da una forza di circa 40.000 militari turchi. L'economia della parte greco-cipriota è prospera, grazie a un turismo intenso e a una notevole attività finanziaria. L'altra parte ha invece un'economia modesta, satellite povero di quella turca. Una forza multinazionale dell'ONU presidia ancora la "buffer zone". Numerosi tentativi di soluzione della disputa sono stati eseguiti dall'ONU fin dal suo inizio, senza successo. I turco-ciprioti hanno sempre cercato il mantenimento in vita della loro entità politica autonoma, mentre i greco-ciprioti hanno sempre puntato a una completa riunificazione, che avrebbe assicurato alla loro componente ampiamente maggioritaria il controllo politico dell'intera isola. L'iniziativa più importante è stata il cosiddetto "piano Annan", iniziato nel 2002 e abbandonato nel 2004. La proposta riguardava la creazione di una confederazione sul modello svizzero, con parlamenti in ognuno dei due stati e parlamenti bicamerali federali, con quote stabilite per le due componenti etniche. Erano inoltre stabilite delle soluzioni per la questione delle proprietà greco-cipriote forzatamente abbandonate nel 1974: alcune sarebbero state completamente restituite agli originali proprietari, altre parzialmente e per le rimanenti sarebbero stati pagati dei compensi. Sulle percentuali di queste categorie c'erano ovviamente posizioni diverse tra le parti. Un altro punto importante era la permanenza di truppe turche sull'isola, che si sarebbe ridotta lentamente e non annullata. C'era infine la questione degli immigrati irregolari turchi, per i quali era prevista una sanatoria parziale. Le votazioni nelle due aree, effettuate poco prima dell'ingresso della repubblica di Cipro nell'UE, videro l'approvazione della parte turco-cipriota e la bocciatura di quella greco-cipriota. Il piano era appoggiato dagli USA, dal Regno Unito e dalla Turchia, mentre la Grecia non aveva preso posizione. Un tentativo americano-inglese di far passare una risoluzione a favore del piano nel Consiglio di Sicurezza poco prima delle elezioni su bloccato dalla Russia, che nei momenti

delicati fa pesare la sua solidarietà con i paesi di comune fede religiosa. Un fatto di grande impatto sulla vicenda è stato l'ingresso nell'Unione Europea della Repubblica di Cipro, che *de jure* ha giurisdizione sull'intera isola, escluse due basi inglesi e la *buffer zone* pari al 4% del territorio, ma *de facto* controlla circa il 59% del totale. Ci sono state critiche all'ammissione di Cipro, senza aver prima risolto la disputa. Non è chiaro se si sia trattato di un'evoluzione non voluta o di una scelta precisa. Sta di fatto che la Repubblica di Cipro, come membro dell'UE, ha un potere contrattuale maggiore ed è più probabile che possa ottenere una soluzione più vantaggiosa, come sembra che stia avvenendo nelle ultime trattative. Un altro fattore influente è costituito dall'avvio dei negoziati per l'accesso nell'UE della Turchia, che ha sicuramente cambiato gli interessi di questo paese che, con i suoi 40.000 soldati sull'isola e con il suo essenziale supporto politico ed economico all'entità turco-cipriota, è un attore determinante nella vicenda. Poiché le decisioni sulla politica estera nella UE si prendono all'unanimità, il fatto che Cipro possa porre il veto su qualunque decisione che riguardi la Turchia, le conferisce un indubbio potere, senza considerare che i membri europei del Consiglio di Sicurezza dell'ONU avrebbero sicuramente un'attenzione in più per un membro dell'Unione, nel caso che si dovesse discutere la faccenda in quell'ambito. Sta di fatto, comunque, che a dicembre del 2004 l'UE ha concesso alla Turchia lo status di candidato all'accesso all'Unione, col voto favorevole di Cipro. Dopo il referendum e la conseguente bocciatura del piano Annan, l'ONU non ha intrapreso nuove iniziative e l'iniziativa è rimasta ai due attori locali. Sono stati importanti in tale contesto i risultati delle elezioni parlamentari, nella Repubblica di Cipro nel 2008 e nell'entità turco-cipriota nel 2009. Le prime hanno portato al potere un politico comunista, Demetris Christofias, che si è subito impegnato a portare avanti i colloqui per la riunificazione, che erano stati un argomento dominante della campagna elettorale. A partire da aprile 2008, il presidente greco-cipriota e quello turco-cipriota Mehmet Ali Talat hanno iniziato a incontrarsi settimanalmente. In uno di questi incontri, a luglio 2008, è stato compiuto un progresso importante: la parte turco-cipriota ha accettato il concetto di "una cittadinanza, una sovranità", che di fatto supera le precedenti visioni di confederazione labile di entità autonome e accoglie una delle principali posizioni della parte greco-cipriota (Stratfor, 2009). La possibilità che nell'isola fosse creata una confederazione tra due entità politiche sembrò, con tale accordo, completamente abbandonata. I turco-ciprioti non avrebbero quindi avuto alcuna sovranità autonoma nella nuova repubblica unificata e sarebbero stati in minoranza in tutte le rappresentanze politiche, mentre una parte notevole degli immigrati irregolari non avrebbe avuto la cittadinanza. Un momento di crisi nelle trattative si ebbe a dicembre, per una disputa marittima tra navi militari turche e navi cipriote impegnate in esplorazioni per la ricerca d'idrocarburi, ma la cosa sembrò superata e il governo greco-cipriota comunicò, ad aprile 2009, che si aspettava che nel 2010 sarebbe stato fatto il referendum finale per sancire la riunificazione. Una complicazione alla prosecuzione delle trattative

è intervenuta subito dopo, a causa della sconfitta alle elezioni parlamentari turco-cipriote del partito del presidente Talat, a favore della destra, guidata dall'ex primo ministro Dervis Eroglu. Il nuovo governo non è intenzionato a riconoscere le concessioni annunciate dal predecessore. La sua posizione si può riassumere nell'affermare che "a Cipro ci sono due popoli, due stati e due democrazie" (Stratfor, 2009).

Questa situazione è fonte di disagio per Ankara. Quando la disputa è cominciata, la rivalità con la Grecia era una questione essenziale per la Turchia, che ha ora invece un'agenda molto più ambiziosa nei confronti dell'Europa, del Caucaso e del Medio Oriente e preferirebbe non dover trattare la questione cipriota. Eroglu era legato alla vecchia Turchia e non ha buoni rapporti col primo ministro Erdogan, che è contrariato da questa complicazione nelle trattative che si stavano concludendo. Cipro è così diventata un problema diverso dal passato per il primo ministro turco: rischia di creare un motivo di dissenso con l'UE, per la ridotta capacità turca di controllare il governo dell'entità politica turco-cipriota, e produce problemi interni alla Turchia, dove l'opposizione e i militari simpatizzano con le posizioni del governo Eroglu. Il Presidente Talat sarà in carica fino ad aprile 2010 e i pronostici lo danno perdente alle prossime elezioni (Stratfor, 2009). A ottobre 2009 il presidente Christofias ha accusato l'UE di essere troppo accondiscendente nei confronti di Ankara, arrivando a paragonare la situazione a quella che si verificò nei confronti della Germania nazista prima della seconda guerra mondiale.

Anche prescindendo da quest'ultima accusa, è opinione comune che l'UE non abbia fatto abbastanza per risolvere questa disputa. È da rilevare però che l'ammissione della Repubblica di Cipro nell'Unione è stato un gesto coraggioso, che ha spinto verso la soluzione più "europea". L'UE, inoltre, pur in presenza di un territorio controllato dal governo considerato legittimo, considera i suoi abitanti (non quelli immigrati illegalmente) suoi cittadini e provvede pertanto a fornire anche alla parte turco-cipriota i contributi per lo sviluppo. Non c'è dubbio che un'unificazione comporterebbe per loro immediati benefici economici e aiuterebbe a risolvere le rivalità tra le due componenti della popolazione dell'isola, non certo dovute a problemi religiosi o etnici ma alla situazione di svantaggio di una rispetto all'altra, che le divisioni accentuano piuttosto che migliorarle. Quella attuale, con termine alle elezioni presidenziali nella repubblica turco-cipriota della primavera 2010, è considerata forse l'ultima finestra possibile per trovare un accordo. I due presidenti sono i più vicini mai avuti e quello turco-cipriota sarà molto probabilmente sostituito da uno meno conciliante, se le elezioni presidenziali andranno come le recenti politiche. Un ulteriore fallimento porterebbe molto probabilmente alla rottura dell'attuale status quo e a una sempre maggiore integrazione con la Turchia dell'attuale stato turco-cipriota. Ne deriverebbe un peggioramento delle prospettive di accesso all'UE della Turchia e un danno per la NATO (Chislett, 2009).

5.6 Libia. (Il reintegro nella comunità internazionale e la militanza islamista). La Libia è stata a lungo in una condizione d'isolamento internazionale, per i suoi programmi di proliferazione degli armamenti nucleari, biologici e chimici e per il suo ruolo di sponsor del terrorismo (attacchi alla discoteca La Belle di Berlino ovest nel 1986, al volo Pan Am 103 nel 1988, al volo UTA 772 nel 1989), che gli hanno provocato sanzioni economiche decretate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dagli Stati Uniti. Nel 2003 c'è stata una svolta, con l'ammissione di colpa per diversi episodi, la disponibilità a compensare economicamente i familiari delle vittime e la rinuncia a supportare gruppi terroristici e a sviluppare programmi di proliferazione. Tale svolta ha portato alla rimozione delle sanzioni e nella riabilitazione della Libia. Nel 2006 gli Stati Uniti hanno ristabilito le relazioni diplomatiche con Tripoli, le varie sanzioni sono state gradualmente rimosse e la Libia è stata cancellata dalla lista degli stati *sponsors* del terrorismo (Peterson Institute for International Economics, 2006). Il cambio di rotta è servito a proteggere il regime da due minacce: gli Stati Uniti e l'opposizione islamista, in particolare quella militante. Indubbiamente l'attacco all'Iraq di pochi mesi prima è stato uno stimolo per Gheddafi, già oggetto di attacco americano negli anni '80, a mettersi in condizione di non essere un possibile bersaglio. La mossa di politica estera è stata accompagnata da un'altra in politica economica, consistente in privatizzazioni e apertura agli investimenti stranieri, soprattutto nel settore petrolifero, per migliorare il benessere nel paese e quindi limitare il consenso verso gli oppositori interni. Il settore petrolifero libico è molto attraente per il mercato internazionale, per le enormi riserve e perché l'isolamento ne aveva provocato un sotto-impiego. Nuovi investimenti stranieri potevano incrementare notevolmente la produzione e quindi le entrate governative già formate per il 75% dai proventi della vendita del petrolio (Stratfor, 2004). Un ulteriore importante passo del regime è stato l'approccio negoziale verso l'opposizione islamista, anche violenta, e il rilascio di prigionieri in tale contesto⁷⁰, che ha fatto seguito al "pentimento" dei *leaders* in carcere del principale movimento libico (*Libyan, Islamic, Fighting Group*, LIFG) e alla loro dichiarata rinuncia alla violenza. Questo gruppo, attivo fin dai primi anni '90 quando collaborò col GIA algerino, si scontrò presto con il governo e ne provò la durezza, rivolgendosi alla *jihad* globale nella seconda metà degli anni '90, secondo un copione analogo a quello di altri paesi. Suoi esponenti furono presenti in Afghanistan e costituirono la seconda fonte di reclutamento *jihadista* per l'Iraq (Tawil 2009). Il LIFG era nato negli anni '90. ma la militanza islamista era ben presente in Libia da molto prima. Negli anni '80, infatti, erano operativi alcuni gruppi che predicavano la *Jihad* contro il regime di Gheddafi e la sua ideologia socialista, galvanizzati dal recente assassinio di Sadat nel vicino Egitto. In seguito ad attacchi e scontri con le forze di sicurezza, questi gruppi, composti per lo più

70 BBC, 15.10.09, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8309460.stm>

da studenti universitari, furono messi in difficoltà e negli anni '80 migrarono verso l'Afganistan, per combattere prima contro i sovietici e poi, dopo il loro ritiro, contro con il governo comunista locale. In quell'ambiente, dopo un'evoluzione parallela a quella di Al Qaeda, fondata nel 1988 nella stessa zona, fu creato già nel 1992 il LIFG, che si rafforzò cooperando con Al Qaeda, seguì l'organizzazione centrale nel suo esilio in Sudan, nel ritorno in Afganistan fino all'11 settembre 2001 e quindi si unì all' *insurgency* in Iraq dopo il 2003. In parallelo alla presenza nei teatri della *jihad* internazionale, il movimento ha sempre continuato a tramare contro il regime libico e a cooperare con altri gruppi nordafricani, fino alla sua recente resa, non condivisa da diversi esponenti che hanno continuato ad operare all'estero (Kohlmann, 2007). Questa situazione ha rappresentato una chiara minaccia per il regime quarantenne di Gheddafi e sicuramente ha spiegato la cooperazione fornita da quest'ultimo agli USA nella "Guerra al terrorismo".

Nonostante il processo di riabilitazione internazionale, la Libia continua a essere l'unico paese della regione a rifiutare di associarsi al Processo di Barcellona, alle riunioni del quale assiste solo come osservatore dal 1999. Famose sono le sue accuse alle iniziative europee di essere una forma di neo-colonialismo. Gheddafi ha infatti chiamato il PEM "una riconquista pacifica" e ha espresso simili idee anche di fronte all'invito, nel 2008, di associarsi all'Unione per il Mediterraneo. Il motivo di tale atteggiamento sembra essere la pericolosità, per il suo regime politico e per il suo sistema di potere economico, della liberalizzazione politica ed economica che sarebbe promossa dalla cooperazione con l'UE, mentre l'attuale partecipazione al 5+5, il già ricordato ruolo di osservatore nel PEM e i rapporti bilaterali con i singoli paesi europei creano comunque quel livello di collaborazione che la Libia ritiene utile. C'è anche poca conoscenza dell'UE nell'*entourage* libico e una diffidenza di fondo verso la sua ingerenza nelle questioni nazionali, non compensata dalla necessità di contributi economici che stimola i paesi vicini. Un'intensificazione dei rapporti comporterebbe inoltre un indesiderato avvicinamento a Israele (Moss, 2008). Un passo importante della riabilitazione internazionale della Libia è stato costituito dal riavvicinamento all'Italia, con la quale è operante dal 2009 un trattato di "amicizia, cooperazione e partenariato". Il trattato ha prodotto un salto di qualità nelle relazioni tra i due paesi, che hanno continuato a restare importanti anche nei momenti più difficili (per esempio l'espulsione degli italiani nel 1970 e il lancio dei missili Scud nel 1986). In aggiunta alla condanna dell'esperienza coloniale e al pagamento di un indennizzo, il trattato prevede impegni di non aggressione, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la realizzazione di opere in Libia, cooperazioni industriali e nei settori della difesa, dell'antiterrorismo e del contrasto all'immigrazione clandestina. Quest'ultimo punto era particolarmente all'attenzione degli italiani e il risultato è stato di quasi azzerare nel 2009 un flusso di sbarchi sulle coste italiane che dalle 20455 unità del 2007 era arrivato alle 34540 del 2008 (Dipartimento Informazioni per la Sicurezza della Presidenza del consiglio dei Ministri, 2008). Ma l'aspetto più interessante del trattato è il

partenariato, destinato a favorire relazioni speciali tra i due paesi (Ronzitti, 2009) e in un certo senso a sopperire alla mancata partecipazione della Libia al PEM e a favorirne la successiva integrazione. A tale scopo è stata creata una cornice istituzionale, che prevede incontri annuali a livello Presidente del Consiglio e diversi comitati discendenti, per mettere in pratica l'intento, dichiarato nel Preambolo, di creare relazioni bilaterali "speciali e privilegiate".

5.7 La Turchia (una nuova potenza regionale). Nel 2004, quando l'UE doveva decidere se approvare l'inizio dei negoziati per l'ammissione della Turchia nell'Unione, si valutavano i pro e i contro di tale passo. Si diceva che un buon motivo per accoglierla non erano tanto i vantaggi di averla dentro, quanto gli svantaggi di averla fuori. Si pensava che, se fosse stata respinta dall'Europa, si sarebbe rivolta altrove e avrebbe stretto legami contrari agli interessi europei. Le tiepide aperture dell'UE verso la Turchia, se non le chiusure da parte di qualche membro, sembra che stiano già producendo quello che si temeva. Il tradizionale legame con gli Stati Uniti e l'attrazione verso l'Europa sono in ribasso, mentre l'interesse per il Caucaso, la Russia e il Medio Oriente, Iran compreso, è in forte rialzo. Ankara si è rivolta al terzo mondo con una politica di paese non-allineato, ha enormemente aumentato il suo "*soft power*", con un iper-attivismo diplomatico, deciso, indipendente e previdente, rendendo quello attuale un "Momento Turco" (Lesser, 2009) e percorrendo una sorta di "neo-ottomanismo" (Fisher Onar, 2009). La sua azione è ispirata a una nuova "profondità strategica" e a una politica di "zero problemi con i vicini" (Akçakoca Amanda, 2009). La Turchia ha individuato una personale area d'interesse nel suo vicinato, nella quale sta esercitando la sua influenza, per aumentare la stabilità dell'area attraverso la cooperazione. Un momento importante di questa trasformazione è stato la vittoria elettorale del partito AKP di Erdogan, nel 2002, che ha segnato questa nuova apertura verso i paesi vicini. L'avvicinamento alle norme europee in previsione dell'ammissione ha rafforzato il potere del nuovo governo, a danno dei militari, incrementandone la capacità di scelte innovative. Le iniziative assunte verso l'Iran, l'Iraq, i paesi del Golfo, del Caucaso e la Russia sono state molto rilevanti, con accordi commerciali, commesse e cooperazioni nel settore energetico di assoluto livello, ma è rivolgendo l'attenzione all'area Mediterranea che si notano i cambiamenti maggiori. Le esportazioni della Turchia verso il Medio Oriente e l'Africa settentrionale si sono moltiplicate per sette in sette anni (2001-2008), raggiungendo i 31 miliardi di USD nel 2008 e prodotti turchi di ogni tipo hanno invaso i mercati di quei paesi. (Economist 29.10.09). Una compagnia turca sta costruendo aeroporti in tutti i paesi arabi, compresi Egitto, Libia e Tunisia. Notevoli sono gli accordi conclusi con la Siria che, isolata e indebolita, ha accettato le nuove aperture con entusiasmo, compresa la possibilità per i suoi cittadini di transitare attraverso confine senza visto. La nuova politica sta producendo immediati risultati: la soluzione della contesa territoriale con la Siria, il riavvicinamento all'Armenia, la riconciliazione con i

curdi turchi e con l'entità curda irachena⁷¹ e la sdrammatizzazione dei rapporti con la Grecia, che potrà aiutare a risolvere la questione cipriota. Il riavvicinamento ai paesi arabi non era qualcosa di scontato, come si è detto, ma ha sicuramente giovato l'ispirazione religiosa moderata del partito di governo, un'assoluta novità per la Turchia ma anche per l'intero Medio Oriente che, a livello di società, vi può vedere un modello. Diverse prese di posizione del Primo Ministro Erdogan hanno catturato la simpatia dei popoli arabi, primo fra tutti il mancato appoggio all'attacco americano all'Iraq e quindi diverse espressioni di condanna verso Israele. Il rapporto con Israele, tradizionale alleato, è probabilmente l'unico ad aver risentito negativamente del nuovo corso, ma il governo turco è convinto che il suo comportamento debba fare da modello anche ai paesi occidentali. D'altra parte l'alleanza strategica con Israele era nata negli anni '90 per motivi che sono decaduti per la Turchia, come le comuni preoccupazioni nei confronti della Siria e dell'Iran (Lesser, 2009). La posizione di candidato all'accesso nell'UE ha portato dei vantaggi in termini di ammodernamento dell'apparato statale e dell'economia e di ridimensionamento del potere dei militari, ma non è detto che alla Turchia peserebbe restare fuori. Il paese già usufruisce del vantaggio principale, l'unione doganale, mentre ha un'autonomia che nell'UE non avrebbe e che è utile nel gestire a proprio piacimento i transiti di risorse energetiche nel Mar Nero e sul suo territorio. Anche la trasparenza nella gestione dell'economia, richiesta dall'UE, potrebbe essere incompatibile con le strutture di potere periferiche sulle quali l'attuale sistema è fondato. La Turchia sembra dunque indirizzata a diventare una potenza regionale, con una forte capacità stabilizzante nella sua regione. La sua vocazione Mediterranea può svilupparsi, ma non certo in posizione subordinata.

Le nuove politiche del governo turco potrebbero portare presto a una soluzione politica della questione curda e al definitivo abbandono della lotta armata, che ha causato 40.000 vittime, da parte del PKK. Dopo il momento di maggiore forza del movimento negli anni '90, alla cattura di Öcalan nel 1999 seguì una tregua di 5 anni, sospesa nel 2004 con la ripresa della guerriglia a est e gli attentati a ovest. Da allora ci sono state circa 500 vittime tra le forze di sicurezza e circa il triplo tra i ribelli, il cui numero è stimato intorno ai 5000. Il movimento è ben radicato tra la popolazione e deriva il consenso dalle condizioni di povertà di questa minoranza, da una reazione alla repressione governativa e dal mancato riconoscimento delle specificità identitarie dei curdi. Gli attacchi e gli scontri sono continuati anche nel 2009, ma allo stesso tempo il capo del gruppo, Karavilian, ha annunciato un piano di pace, messo a punto in prigione dal leader storico, che punta a un cessate il fuoco definitivo in cambio di varie concessioni e apre la strada a un passaggio dalla militanza all'adozione di metodi politici per il perseguimento degli interessi della minoranza. Il nuovo

71 Ad ottobre 2009 il ministro degli esteri turco Ahmet Davutoğlu ha visitato la capitale dell'entità curda irachena. Nella capitale Erbil il ministro è stato ripreso sorridente tra bandiere curde, a fianco del presidente del governo regionale curdo, Massoud Barzani, ed ha formulato un messaggio di amicizia nel quale ha definito l'essere lì come stare a casa (Akçakoca Amanda, 2009).

approccio è una conseguenza della già citata svolta del nuovo governo, ma anche della constatazione del fatto che la forza non risolve questo tipo di problemi⁷².

5.8 L'Albania. (La nascita della dimensione mediterranea della sua politica estera). A novembre 2007 sono state accettate le candidature di Albania e Mauritania nel PEM, che sono quindi diventati membri del partenariato dall'inizio del 2008, prima dell'estensione dell'Unione per il Mediterraneo ad altri paesi balcanici che sarebbe avvenuta pochi mesi dopo. L'Albania nel 2005 aveva partecipato come ospite al *summit* dei capi di stato e di governo euro-mediterranei, svoltosi nel decimo anniversario della Dichiarazione di Barcellona, e questo era stato un primo segno di interesse. La decisione di chiedere di partecipare al PEM rientra nella ridefinizione in atto della posizione del paese nel contesto internazionale, in concomitanza con la transizione interna verso la democrazia e l'economia di mercato. L'Albania è di recente entrata a far parte della NATO, in linea con la sua scelta di collocazione euro-atlantica. Non era scontato che in questa situazione avesse senso una dimensione mediterranea, visto l'obiettivo di ingresso nell'UE e l'esistenza di rapporti bilaterali significativi con l'UE attraverso lo "Strumento per l'Assistenza Pre-ingresso" e il "Fondo Europeo per lo Sviluppo". La decisione favorevole dell'UE fu supportata con energia dalla Spagna e da una campagna di promozione che ebbe il suo culmine con lo svolgimento del seminario "L'Albania e il Processo di Barcellona: sfide e opportunità", organizzato dall'Istituto Europeo per il Mediterraneo". Dal 2008 l'Albania ha partecipato in pieno a tutte le attività e ha ottenuto diverse posizioni di rilievo all'interno delle strutture euro-mediterranee. Le condizioni di isolamento, di arretratezza e di oppressione in cui l'Albania si trovava durante il regime comunista sono qualcosa che in Italia, nonostante la vicinanza, neanche si immaginava. La transizione dalla protezione sovietica e poi cinese all'attuale americana ha segnato il cambiamento (Montobbio 2009). La lobby albanese-americana presente negli USA è stata sicuramente protagonista di questo avvicinamento, sancito dall'appoggio americano al Kosovo e all'ingresso dell'Albania nella NATO. L'accoglienza trionfale accordata al presidente Bush nella sua visita a Tirana nel 2007 è stata una chiara dimostrazione della riconoscenza del popolo albanese. L'avvicinamento all'Europa costituisce la dimensione esterna della trasformazione interna del paese e ricorda quello che avvenne in Spagna alla fine della dittatura, dove l'uropeizzazione segnò la nascita di una nuova identità nazionale (Montobbio 2009) e la scelta di politica estera comporta quindi una scelta fondamentale di politica interna che rappresenta una rifondazione della nazione, più che una transizione. Ma il punto essenziale da capire è perché

72 L'intransigenza nei confronti del problema curdo è stata per decenni una posizione non trattabile dei militari curdi, ma ultimamente il Capo della Difesa, Generale İlker Başbuğ, ha riconosciuto, per la prima volta che non c'è una soluzione militare al conflitto e che questo va affrontato conquistando le menti e i cuori della popolazione. La caduta dell'opposizione militare è importante per consentire l'iniziativa governativa di riconciliazione che sta guadagnando il supporto popolare, già cresciuto al 45% secondo un sondaggio (Akçakoca Amanda, 2009)

L'Albania abbia scelto l'adesione al PEM, che è sì un avvicinamento all'Europa, ma da una prospettiva allineata a quella dei paesi arabi del sud. La scelta evidentemente dimostra che l'Albania considera l'appartenza al PEM un arricchimento e vuole contribuire alla costruzione di un ordine regionale, aderendo a un'azione esterna dell'UE e a una difficile impresa regionale che la impegna, non come oggetto di politiche ma come soggetto. Le peculiari caratteristiche dell'Albania, uno stato di cultura secolare ma con popolazione prevalentemente islamica e luogo di coesistenza integrata di diverse culture, la rendono per i *partners* mediterranei un modello di compatibilità tra Islam e democrazia e di separazione tra stato e religione. La partecipazione al PEM è anche vista dai *leaders* albanesi come un'occasione di maggiore cooperazione con l'UE, per farsi conoscere e apprezzare in vista dei futuri sviluppi e anche per acquisire esperienza sulle dinamiche e logiche europee. Quest'adesione ha già avuto l'importante effetto di fare da stimolo all'allargamento dell'Unione per il Mediterraneo ad altri paesi balcanici, è un'indubbia occasione per l'Albania per acquisire rilievo e credibilità e deve molto al contributo della Spagna⁷³.

<http://www.ekurd.net>).

73 Questo avvicinamento tra Spagna e Albania ha evocato memorie storiche di cooperazione tra i due paesi come quella del trattato di Gaeta del 1451, in cui il mitico Skanterbeg si alleò con il re Alfonso di Borbone. In effetti la Spagna è stata da sempre un promotore primario del PEM perché un maggior peso del Mediterraneo nelle politiche europee è a vantaggio dei paesi europei del sud, come la Spagna.

Capitolo 6

Conclusioni

6.1 Tendenze e implicazioni.

La sicurezza nell'area Mediterranea è precaria. Permangono, infatti, conflitti, tensioni e instabilità, i progressi stentano a materializzarsi e, anzi, su più fronti si registrano aggravamenti della situazione. Non esistono minacce militari convenzionali dirette dai paesi mediterranei verso quelli europei, anche se preoccupano le corse agli armamenti e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il potenziale di conflittualità sud-sud è però elevato, non solo per le dispute che coinvolgono Israele. I rapporti tra i paesi mediterranei sono contrassegnati da diffidenza e tensioni, ma soprattutto sono elevate quelle interne. Al momento il potere dei governi sembra solido e difficilmente attaccabile, ma possibili cambi violenti di regime avrebbero un sicuro impatto sui paesi europei.

I principali fattori d'insicurezza non sono di natura militare, ma questo non li rende più facili da risolvere. Preoccupano le carenze di "sicurezza umana", l'estremismo, il terrorismo, la scarsa legittimità dei governi, la competizione per le risorse naturali, gli effetti negativi delle migrazioni, i traffici illeciti e le percezioni reciproche negative tra nord e sud. Il rischio maggiore deriva dalle disparità, in termini economici ma anche di libertà, esistenti tra *elites* e masse nei paesi del sud e tra popolazioni del nord e del sud. In sostanza ci sono ampie carenze di quei "beni pubblici globali" (Biscop, 2003) che sono alla base della stabilità interna e internazionale: sicurezza, legalità, rispetto dei diritti umani, benessere sociale, sviluppo sostenibile, preservazione dell'ambiente. Un altro problema è costituito dalla contrapposizione culturale, dalla paura che l'occidente e l'Europa hanno maturato nei confronti del cosiddetto "fondamentalismo islamico", un termine che per molti s'identifica con lo stesso Islam e dalla sensazione di oppressione e assedio culturale che provano i popoli del sud.

L'approccio dell'Unione Europea ai paesi mediterranei, impostato con il PEM e con le sue successive evoluzioni, ha inteso avviare a soluzione i problemi dell'area promuovendo il conseguimento di questi "beni pubblici globali" nel suo vicinato. Questo è un compito importante dell'azione esterna dell'UE che, perseguendo un'agenda mirata a obiettivi positivi piuttosto che focalizzata sulla difesa da minacce, può conferire all'Unione una legittimità di azione particolarmente utile (Biscop, 2003). Il tipo d'insicurezze esistenti richiede un approccio cooperativo e comprensivo, esteso a più settori: politico, di sicurezza, economico, socio-culturale e ambientale. L'Unione Europea, con la sua "potenza normativa", con la sua storia d'integrazione del continente e con la legittimità che le conferisce il suo processo decisionale interno, basato sul consenso tra 27

democrazie, ha dimostrato di poter essere un *partner* credibile. La cooperazione deve comprendere anche gli aspetti di “*hard security*”, che non possono mancare in un’area di conflitti, tensioni, corse agli armamenti e proliferazione e devono essere parte di una vera e propria “politica di sicurezza mediterranea” (Biscop, 2003.)

Il Partenariato Euro Mediterraneo è stato un’iniziativa particolarmente centrata. Se questa non fosse stata intrapresa nel 1995, l’occasione non si sarebbe certamente ripresentata per decenni, le cose sarebbero andate molto peggio e non ci sarebbero ora le prospettive di progresso che invece esistono. La sua base concettuale ha tutte le caratteristiche per affrontare in modo appropriato le insicurezze dell’area e costruire una regione comune, contraddistinta da pace, stabilità e prosperità. Le difficoltà incontrate nella sua applicazione non hanno messo in discussione la sua architettura, progettata per costruire la sicurezza e consentire ai membri di entrambe le sponde di affrontare insieme le sfide della globalizzazione. Il suo approccio multi-dimensionale e la sua logica regionale hanno posto le basi per un’espansione al vicinato della storia di successo del modello europeo e per la creazione di un “regime di sicurezza”. L’enfasi sugli aspetti politici e di sicurezza, che costituiva la vera novità del PEM insieme all’approccio cooperativo e comprensivo e che era stata mantenuta dalla PEV, non si è nei fatti materializzata. Anche a livello programmatico, è stata diluita con l’iniziativa “Unione per il Mediterraneo” del 2008, orientata allo sviluppo di progetti concreti di natura economica, scientifica ed ecologica. Questa ha però rafforzato le strutture comuni (segretariato e co-presidenza) e ha creato le premesse per una maggiore integrazione sud-sud grazie all’esistenza di un co-presidente del sud e alla partecipazione della Lega araba, due fattori importanti per realizzare futuri progressi attraverso la loro auspicabile estensione al settore politico-sicurezza. È in questo settore “congelato” che il partenariato dovrà fare i maggiori progressi, attuando le misure individuate in fase di stesura della “Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo”, rimasta in bozza. L’impegno formale a realizzare misure di costruzione della fiducia e della sicurezza, con le predisposizioni per il controllo e la riduzione degli armamenti e con la costituzione di meccanismi di prevenzione e gestione delle crisi, resta un obiettivo chiave della cooperazione. La stipula di questo “patto” è stata finora impedita dalla persistenza dei conflitti in atto, dannosi quindi a più livelli, e alle tensioni esistenti tra i *partners* mediterranei.

Non è giusto parlare di fallimento delle iniziative euro-mediterranee⁷⁴ perché esse hanno comunque realizzato una cornice di collaborazione preziosa e insostituibile, dove si scambiano idee, si lanciano iniziative, si trasferisce esperienza e conoscenza e si riaffermano principi difficili da mettere in pratica ma mai rinnegati. Il PEM costituisce soprattutto un ambito negoziale in cui si trattano proposte e soluzioni, nella consapevolezza che a fianco agli interessi specifici di ognuno, esiste un

74 Alcune critiche sono basate su un’ostilità di fondo e pregiudiziale al ruolo perseguito dall’UE, che nasconde in genere interessi a mantenere lo status quo.

interesse regionale e dei beni comuni da salvaguardare e costruire. L'”equilibrio di Nash”, citato al precedente capitolo quattro, pur costituendo verosimilmente il massimo ottenibile finora, è insufficiente a risolvere le criticità esistenti e a prevenire il loro aggravamento.

I problemi economici sono sicuramente gravi e costituiscono il problema più sentito al sud, ma essi sono solo una delle manifestazioni della stagnazione dei sistemi politici, che impattano negativamente sulla sicurezza in generale e sulla “sicurezza umana”, come si è visto al precedente paragrafo 2.4.

Le necessarie riforme politiche hanno fatto finora progressi insignificanti. Né l'UE né altri attori mediterranei o esterni, come gli USA, sono riusciti a far imboccare la strada giusta in questo settore e questo ha impedito anche i progressi in materia di *governance* e di integrazione sub-regionale, che sarebbero necessari a far crescere l'economia, a ridurre l'inaccettabile e crescente divario nord-sud e a progredire nella creazione di un regime di sicurezza. Il carattere dei governi dei paesi mediterranei costituisce il maggiore ostacolo al superamento delle attuali difficoltà. I sistemi di potere, basati su regimi autoritari e su *elites* politiche-militari che li sostengono perché fatte partecipi di una quota di privilegi, hanno interessi sostanzialmente diversi da quelli delle popolazioni. La sicurezza dei regimi prevale su qualunque altra considerazione e in questo momento la presa sul potere è più salda che mai, anche grazie al pretesto della lotta al terrorismo per reprimere ogni forma di opposizione e ottenere l'aiuto occidentale per migliorare l'efficacia delle forze preposte alla sicurezza interna. L'occidente e l'UE in particolare si trovano di fronte a un dilemma nei rapporti con questi paesi, perché è chiaro che i regimi sono inadeguati e oppressivi, ma i movimenti di opposizione ivi esistenti sono in genere, non necessariamente a ragione⁷⁵, considerati un male peggiore. La demonizzazione delle opposizioni prevalentemente islamiste, incoraggiata per ovvi motivi dai governi del sud, ha trovato fertile terreno in occidente e in Europa, in parte per pregiudizi nei confronti dell'Islam e dell'islamismo e in parte per concreti motivi di preoccupazione. Esiste, infatti, in quei paesi un estremismo allarmante, che è stato a volte direttamente fomentato, per proprio interesse, dagli stessi governi o è stato provocato dalle politiche da loro attuate. Una componente importante di questo “malessere islamico”, soprattutto arabo, ha radici storiche: si è formata come reazione a una serie di eventi avvenuti nei secoli e in particolare dalla caduta dell'impero ottomano fino ai giorni nostri, che li ha fatti sentire vittime di ingiustizie, soprusi e aggressioni. Negli anni '90, come nel decennio successivo, c'è stata una profonda evoluzione nel ruolo dei partiti islamisti. Essi hanno deciso di partecipare al gioco politico presentandosi, dove consentito, alle elezioni,

75 Non è detto che, se non ci fosse stato il golpe militare e il FIS avesse la vinto le elezioni in Algeria nel 1992, le cose sarebbero andate peggio di come sono di fatto andate negli anni successivi. In quegli anni l'occidente ha temuto che mentre nell'Europa dell'est i regimi comunisti cadevano uno dopo l'altro e venivano sostituiti da nuovi governi ansiosi di entrare a far parte della comunità occidentale, nel Mediterraneo si stesse prospettando una reazione a catena di segno opposto e si stesse creando una comunità di stati ostili. Non è detto che quel timore fosse fondato,

accettando a tale scopo gli stati nazionali, il pluralismo e i compromessi rispetto ai rigidi dogmi ai quali erano vincolati in precedenza. Poiché questa partecipazione, pur accompagnata da apprezzabili successi elettorali, non ha aumentato la loro influenza, sia per la recrudescenza della repressione che per il mancato riconoscimento occidentale, tali partiti si sono indeboliti e

“questo non è un fatto positivo per il futuro delle riforme politiche nel mondo arabo in genere”
(Ottaway, 2009).

Essi sono, infatti, l'unica forza di opposizione al momento possibile e il loro indebolimento porta quindi all'assenza di qualunque spinta locale verso le riforme e favorisce al loro interno il rafforzamento delle componenti radicali⁷⁶. Se i partiti islamisti si allontaneranno, come sembra che stia accadendo, dalle competizioni elettorali,

“i loro elettori non si trasformeranno in liberali secolari” (Ottaway, 2009).

Sicuramente cercheranno rifugio nella religione e questo potrebbe avere conseguenze politiche di natura difficilmente prevedibile, ma potenzialmente a rischio. Un altro recente sviluppo è costituito dall'attivismo politico non tradizionale, attraverso l'adesione a organizzazioni non governative o gruppi collegati via internet (*social networks*). Questa tendenza non sembra avere particolari prospettive, perché l'efficacissima repressione attuata dai governi ha ridotto ai minimi storici sia le possibilità d'insurrezione che quella di partecipazione al gioco elettorale, condizionato da manipolazioni e clientelismo.

La mancanza di riforme non limita solo le libertà civili, la democrazia e vari aspetti della “sicurezza umana”. L'effetto ancora più grave è l'inefficienza dell'azione governativa, efficacissima nella repressione ma incapace di favorire il progresso economico e di fornire i servizi sociali essenziali ai cittadini. Non c'è neanche da illudersi sul fatto che delle aperture democratiche produrrebbero facilmente un incremento dell'efficienza dei governi che, anche dovendo ricercare supporto elettorale, ricorrerebbero preferibilmente a provvedimenti populistici e clientelari per riuscirvi (Ottaway, 2009). Riforme politiche vogliono dire molto di più di democratizzazione e provarle, da parte dell'occidente o dell'EU, non appare a portata di mano. Le varie possibilità teoriche, incoraggiare le società civili a mobilitarsi, provocare rivoluzioni non violente tipo quella avvenuta nel 2003 in Georgia, applicare la condizionalità negativa agli aiuti economici, sono tutte molto difficili da realizzare nei paesi arabi.

né che nell'area mediterranea possano da un momento all'altro verificarsi situazioni del tipo di quella del 1979 in Iran.
76 Il 16 gennaio 2010 I Fratelli Musulmani in Egitto hanno eletto la nuova guida generale, Mohammed Badie, considerato un radicale e noto per essere stato vicino a Sayyid Qutb negli anni '60. Questo è il risultato del giro di vite contro il movimento operato dal governo nel 2008, nonostante le aperture dei Fratelli Musulmani nei confronti della

In sostanza occorre cooperare con i governi in carica e convincerli a riformarsi volontariamente, in considerazione degli interessi regionali comuni e del fatto che il cambio in un modo o nell'altro è inevitabile e bisogna fare in modo che avvenga senza traumi e senza violenza.

6.2 Provvedimenti.

La consapevolezza dell'importanza delle politiche mediterranee non è più limitata ai paesi dell'Europa meridionale ed è necessario che i paesi mediterranei si sentano sempre più protagonisti delle iniziative d'integrazione regionale, nell'interesse comune.

Prima di tutto è necessario una maggiore determinazione nella soluzione di tutti i conflitti irrisolti della regione, a partire da quello israelo-palestinese, dal quale non è possibile prescindere come si è inutilmente tentato in passato. Oltre a creare tensioni e divisioni, il conflitto impedisce ai paesi arabi di fare progressi in una cooperazione regionale, che le loro popolazioni vedrebbero come una non voluta normalizzazione delle relazioni con Israele. Questo richiederebbe un accordo e una sinergia con le altre potenze interessate all'area, in particolare con gli USA, creando un'utile dimensione transatlantica del partenariato. L'America si trova in un momento di meditazione su come procedere, di come passare dai discorsi di principio a nuove linee di azione, e le circostanze sono favorevoli per una maggiore cooperazione con l'UE per la regione. Indipendentemente dall'operato americano, comunque, la UE dovrebbe riaffermare i principi già espressi in passato e, con tutte le cautele che la diplomazia consiglia ma con fermezza, dovrebbe esercitare ogni possibile pressione su tutti gli attori coinvolti e il particolare su Israele. Quest'azione si dovrebbe svolgere anche all'interno del PEM, ricordando che la ricerca di un ruolo europeo in questa situazione era stata tra i motivi del suo avvio.

Un maggiore impegno dovrebbe essere applicato anche alla soluzione dei conflitti meno presenti nelle cronache, come Cipro e il Sahara Occidentale, che pregiudicano l'armonia regionale e compromettono lo sviluppo. Questo dovrebbe essere perseguito anche a costo di premere affinché qualche alleato accetti dei sacrifici.

La soluzione dei conflitti locali contribuirebbe al miglioramento dell'integrazione sud-sud, che è un passo importante per potenziare quella nord-sud. Particolarmente utile a questo scopo sarebbe l'inclusione della Libia nel partenariato e l'ampliamento del carattere multilaterale della cooperazione, ottenibile estendendo ad altre aree il modello adottato per l'UPM, con un vicepresidente in rappresentanza dei paesi del sud che è spinto a negoziare una posizione comune dei paesi rappresentati.

Anche i rapporti con i paesi del Golfo dovrebbero essere potenziati, perché ci sono interessi comuni da perseguire e per il ruolo che soprattutto l'Arabia Saudita ha in tutte le questioni arabe e in

particolare nel conflitto in Medio Oriente.

L'altro grosso problema, quello del carattere autoritario dei regimi, richiede prese di posizione molto più decise. Il PEM è un accordo inter-governativo e l'UE non può che trattare e dialogare con i governi in carica, anche se il terzo paniere prevede di estendere il dialogo alle società civili. In quest'ultimo settore bisogna indubbiamente fare molto di più, perché solo dalle società civili mediterranee potrà nel lungo termine venire la soluzione, attraverso la pressione che potranno esercitare verso i loro governi per ottenere maggiore partecipazione popolare alla politica, più libertà, più rispetto dei diritti umani e miglioramento della *governance*. È importante per questo che l'UE fornisca maggiore supporto, protezione e incoraggiamento a movimenti e organizzazioni non governative riformiste e a favore delle libertà civili, dei diritti umani e dell'emancipazione femminile. Poiché la grandissima maggioranza dei cittadini dei paesi mediterranei neanche conosce l'esistenza del partenariato e i suoi principi⁷⁷, quello che serve è uno sforzo di *Public Diplomacy* rivolta verso il grande pubblico. In queste società con una percentuale altissima di giovani occorre rivolgersi a loro in particolare, investendo sul patrimonio umano, sovvenzionando il miglioramento del sistema educativo e creando maggiori opportunità di attività a loro dedicate, come lo scambio di studenti e le università euro-mediterranee⁷⁸.

Pur proseguendo una leale cooperazione con i governi dei paesi mediterranei, sarebbe però necessario far salire il tono del giudizio negativo sui loro metodi di governo ed esprimere loro in chiaro la convinzione che siano proprio quelli le principali cause del sottosviluppo e del malessere delle popolazioni. L'obiettivo dovrebbe essere quello di convincerli ad adottare riforme, graduali e prudenti per evitare eccessive instabilità, ma interrompendo l'attuale ciclo di supporto incondizionato allo *status quo* per la paura di cambi in peggio.

Per superare questa paura, non del tutto spontanea ma sapientemente ispirata da chi ne ha giovamento, occorrerebbe guardare all'Islam e ai movimenti politici di ispirazione religiosa con più serenità e più cognizione, analizzando anche i problemi politici e sociali che ispirano sentimenti di ribellione. Non ci devono essere sconti per il terrorismo, la violenza, l'estremismo, l'intolleranza, la voglia di separazione all'interno delle nostre società e il rifiuto dei nostri principi costituzionali da parte dei nuovi residenti, ma bisogna avere chiaro che la maggioranza di quelli che si radicalizzano, sia nei paesi di origine che nei paesi di destinazione delle migrazioni, lo fa a seguito di oppressioni, ingiustizie (per lo meno percepite) e discriminazioni, senza le quali l'ideologia tipo "Qaedista" avrebbe un'attrazione molto minore.

Un punto delicato è quello della lotta al terrorismo e della cooperazione nord-sud nel settore. Si sa che in diversi paesi mediterranei si pratica la tortura, ci sono stati di emergenza che consentono gli

⁷⁷ Che andrebbe fatto conoscere molto di più anche ai cittadini europei, anch'essi in grande maggioranza ignari di tutto.

arresti e le detenzioni arbitrarie, tribunali militari per giudicare civili e sparizioni degli arrestati. Il rispetto o la violazione della legalità e della legittimità in questi casi dipende dal livello di percezione della minaccia, ma l'UE, nel fornire cooperazione, dovrebbe pretendere degli *standards* dai riceventi. Quello del rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo, anche nei confronti dei criminali, è un principio basilare dell'approccio europeo al contrasto del fenomeno che non può essere ignorato, anche perché quella di provocare gli stati a reagire in modo eccessivo e illegittimo è una precisa strategia dei gruppi terroristici, che puntano così a estendere la loro base di consenso.

È inoltre importante privilegiare i programmi di riconciliazione e deradicalizzazione, continuando a promuovere studi e iniziative a tale scopo, che potrebbero trovare proprio in Europa le condizioni di sviluppo migliore tra gli esponenti delle diaspore, ma cooperando anche con istituzioni, gruppi e individui dei paesi mediterranei e di quelli con popolazione a maggioranza islamica in genere, dove esistono significativi strumenti, capacità ed esperienze in materia, dove esistono significativi strumenti, capacità ed esperienze in materia .

Anche l'approccio all'immigrazione e in particolare la sua "securitizzazione" vanno rivisti, non certo limitando il contrasto dell'illegalità⁷⁹, ma evitando di bollare come minaccia o danno un fenomeno che serve soprattutto all'economia europea. Bisognerebbe riconoscere i meriti e favorire le condizioni dei nuovi lavoratori entrati nei confini europei, migliorando la lotta al loro sfruttamento illegale e le politiche d'integrazione. I rapporti con le popolazioni dei paesi mediterranei e con quella parte di loro che emigra in Europa sono, infatti, due facce della stessa medaglia, da affrontare congiuntamente. L'immigrazione può essere un'occasione di dialogo interculturale, utile per mettere in pratica gli obiettivi in materia del terzo "paniere".

Tale dialogo, utile per la comprensione reciproca e quindi per ridurre i contrasti sociali e l'estremismo, non dovrebbe però essere securitizzato, cioè visto come uno strumento anti-terrorismo. La securitizzazione comporta dei vantaggi, come mobilitare le persone e ad attirare attenzione politica, ma quest'ultimo effetto comporta un controllo governativo che può limitare i temi trattati e la tipologia dei gruppi partecipanti, compromettendo le capacità di creare novità e di avere un impatto di rilievo nella società (Malvig 2005).

Bisogna quindi superare le diffidenze, le percezioni negative e i pregiudizi diffusi da entrambe le parti. Anche in questo campo sono essenziali gli scambi e il dialogo, nel contesto del terzo "paniere", in particolare tra società civili e giovani. Occorre però anche considerare che molte percezioni di una parte derivano dai comportamenti dell'altra e che gli europei, o più in generale gli occidentali, potrebbero e dovrebbero guadagnare maggiori consensi della controparte correggendo a livello governativo certe scelte di politica estera ed economica e a livello individuale certi

⁷⁸ Come l'università euro-mediterranea inaugurata a Lubjana (Slovenia) a giugno 2008.

⁷⁹ Compresa quella dei datori di lavoro europei

atteggiamenti nei rapporti interpersonali. In particolare in Europa sono da contenere i comportamenti xenofobici o islamofobici. I cittadini del sud, allo stesso tempo, dovrebbero essere incoraggiati ad abbandonare il vittimismo e a impegnarsi per costruire il loro futuro, mettendo da parte miti come quello del “paradiso perduto”, che fanno credere che la storia avesse toccato l'apice nel VII secolo e che l'ideale sia tornare a quel mondo. Queste idee, infatti, frenano lo sviluppo e creano un terreno fertile per l'estremismo. Le popolazioni di entrambe le sponde dovrebbero capire che i paesi mediterranei hanno assolutamente bisogno dell'aiuto europeo per superare la crisi di transizione verso la modernità che stanno attraversando e che, se le cose dovessero andare male, le conseguenze graverebbero su entrambe le parti.

Uno stimolo all'adozione delle riforme può essere costituito dalla condizionalità. Anche se quella negativa è risultata di difficile applicazione, questo non vuol dire che lo strumento debba essere abbandonato. Questa forma di dissuasione nei confronti di comportamenti contrari ai principi sottoscritti dovrebbe essere applicata, sia pure con cautela, mentre senz'altro va potenziata la condizionalità positiva, prevedendo premi rilevanti per chi raggiunga progressi significativi.

Per rendere meno intrattabili le questioni di “*hard security*” nei rapporti tra UE e paesi mediterranei, per instaurare un clima di fiducia reciproca e convincere i *partners* delle buone intenzioni dell'EU, un'eccellente strada percorribile è l'apertura della PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa) alla cooperazione con loro. Si tratta cioè di aprire ai *partners* le istituzioni europee dedicate agli interventi militari, attraverso scambi di visite, seminari, collaborazioni, fino ad arrivare all'inserimento di osservatori o reparti dei paesi *partners* nei contingenti militari UE in operazioni di supporto alla pace, come già fatto in alcuni casi⁸⁰. Questo contribuirebbe a costruire una nuova cultura della sicurezza e a rimuovere uno degli ostacoli alla cooperazione esaminati nel Capitolo 4. I paesi mediterranei si stanno convincendo dell'assenza di aggressività dell'UE nei loro confronti, superando le preoccupazioni che avevano accompagnato la nascita di EUROFOR, di EUROMARFOR e dei *Battle Groups*. Il potenziamento della PESD e delle relative capacità europee è pertanto opportuno e può essere visto come un complemento della “potenza civile” o “potenza normativa” della UE e un motivo di credibilità come *partner* in un contesto comprensivo e quindi esteso anche alla “*hard security*”.

Anche l'economia, come si è visto, ha impatto sulla sicurezza in senso esteso, in particolare sulla “sicurezza umana” e sulla stabilità politica. Il conseguimento di un'area di prosperità è, infatti, uno dei tre obiettivi primari del partenariato. Oltre all'entità dell'impegno finanziario sono importanti le modalità di utilizzo, che dovrebbero privilegiare la crescita delle capacità locali e la realizzazione di opere e di imprese di utilità sociale, favorendo il decentramento che è un primo passo verso la

80 Il Marocco, per esempio, ha partecipato con un suo reparto all'operazione Althea in Bosnia, una delle prime missioni PESD.

democratizzazione. Dovrebbe essere poi incoraggiata l'agricoltura dei paesi del sud, uno dei pochi campi in cui potrebbero subito competere, rimuovendo o riducendo il protezionismo europeo nel settore. Oltre ad assicurare aiuti economici dell'UE è molto importante incoraggiare gli investimenti privati, al momento scarsi, ma questo richiede la creazione nei paesi del sud di ambienti che li incoraggino, attraverso una serie di riforme e ammodernamenti mirati a questo specifico risultato che l'UE può aiutare a realizzare. Dovrebbe essere quindi scoraggiata al sud la partecipazione delle forze armate ad attività economiche, soprattutto quelle senza nessun nesso con la difesa, finalizzate al clientelismo a scapito dell'efficienza. Questo dovrebbe avvenire in un contesto di riforma dei settori sicurezza⁸¹, che necessiterebbero una revisione radicale, come si è visto al precedente paragrafo 2.2, secondo linee ampiamente sperimentate con successo nei paesi dell'est. Va tenuto presente, a tale proposito, che queste riforme sono essenziali per il buon funzionamento dell'intero apparato statale e per lo sviluppo sociale e non solo della sicurezza esterna e interna.

In definitiva la sicurezza Euro-Mediterranea, vista come costruzione di beni comuni e non come protezione da minacce, può essere efficacemente costruita con un approccio cooperativo. Le politiche mediterranee dell'UE, in particolare le basi poste nel 1995, hanno tracciato un percorso ancora oggi convincente per raggiungere nel lungo termine gli ambiziosi obiettivi stabiliti. È indubbia, da parte di tutti i membri, la volontà di continuare a collaborare e la disponibilità europea a proseguire a sostenere i costi della collaborazione. Questa volontà può consentire il superamento delle attuali difficoltà e la costruzione del “regime di sicurezza” che era stato progettato, attraverso l'estensione anche al vicinato mediterraneo dei benefici del “modello europeo”.

Bibliografia:

a: Libri

Adler Emanuel, Bicchi Federica, Crawford Beverly, Del Sarto Raffaella et al. *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*. University of Toronto Press. 2006.

Aliboni Roberto, Joffe George, Niblock Tim, Chater Khalifa, Michael Willis. *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Franc Cass, London, 1996.

Bicchi Federica. *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

Biscop, Sven. *Euro-Mediterranean Security: A Search for Partnership*, Ashgate, Aldershot UK, 2003.

Buzan Barry & Waever Ole & de Wilde Jaap. *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado 1998.

Braudel Fernand. *The Mediterranean and the Mediterranean world in the age of Philip II*, University of California Press, 1995

Buzan Barry & Waever Ole. *Regions and Powers: The Structure of the International Security*. Cambridge University Press. Cambridge 2003.

Çarkoğlu Ali, Eder Mine, Kirişçi Kemal. *The political economy of regional cooperation in the Middle East*, Routledge , 1998.

Coolsaet Rik. *Jibadi Terrorism and the Radicalization Challenge in Europe*, Ashgate, Aldershot UK, 2008.

Cordesman Anthony. *Arab-Israeli military forces in an era of asymmetric wars*, Stanford Security Studies, 2008.

Del Sarto Raffaella. *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

Deutsch, Karl et al. *Political Community and the North Atlantic Area.*, Princeton University Press, 1957

Dokos. Thanos P. *Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: NATO and EU Options in the*

Mediterranean and the Middle East, Publication: London, New York Taylor & Francis Routledge, 2008.

Esposito John L. Clash of Civilizations? Contemporary Images of Islam in the West, in *Islam, Modernism and the West*, edited by Martín Muñoz, Taurish Publishers, 1999

Fuller Graham E. *The Future of Political Islam*. Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Gerges Fawaz. *The Far Enemy: Why Jihad Went Global*, Cambridge University Press, 2005.

Hettne Bjorn, Inotai Andras, Sunkel Osvaldo. *Globalism and the new regionalism*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1999.

Krause Keith. *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control and Security Building*, Franc Cass, London, 1999.

Ottaway Marina, Brown Nathan J., Hamzawy Amr, Sadjapour Karim, Salem Paul. *The New Middle East*, Carnage Endowment for International Peace, Washington DC, 2008.

Junemann Annette et al. *Euro-Mediterranean Relations After September 11: International, Regional and Domestic Dynamics*. Frank Cass, London, 2004

Sageman Marc. *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. University of Pennsylvania Press 2008

Telo Mario (comprende Joffe George Howard e altri). *European Union and new regionalism: regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Ashgate, Aldershot UK, 2001.

Terrif Terry et al. *Securities Studies Today*. Cambridge Polity Press, 1999.

Ye 'Or Bat. *Eurabia: The Euro-Arab Axis*, Fairleigh Dickinson University Press, 2005

Waltz Kenneth N. *Theory of International Politics*, McGraw-Hill Inc., 1979

Wright Lawrence. *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11*, Knopf , 2006

b. Articoli / Papers / Rapporti

Adamson, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security, *International Security*, Volume 31, Number 1, Summer 2006

Akçakoca Amanda. *Turkish foreign policy – between East and West?*, European Policy Center (EPC) Policy Brief, October 2009.

Alani Mustafa. Arab perspectives on NATO, *NATO Review*, spring 2005.

Aliboni Roberto. *The EU Common Mediterranean Strategy: impact on the Barcelona Process*. Istituto Affari Internazionali. Document IAI0009. January 2003.

Aliboni Roberto. *Domestic politics and external challenges in the Middle East: Europe's role in the Gulf: a transatlantic perspective*, *The international Spectator*, Italian Journal of International Affairs, Volume 14, Issue 2-2006, pages 33-50.

Alterman Jon B. *China's soft power in the Middle East*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), marzo 2009.

Attinà Fulvio. *The Building of Regional Security Partnership and the Security Culture Divide in the Mediterranean Region*. Institute of European Studies. University of California, Berkeley, 2004.

Balfour Rosa. "The transformation of the Union for the Mediterranean." *Mediterranean Politics*, Vol. 14, No. 1, March 2009, pp. 99-105.

Balfour Rosa. *Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue*. EU Institute for Security Studies. Occasional paper No. 52. May 2004.

Bicchi Federica et al. Foundation for European Progressive Studies, *The Euro-Mediterranean dialogue: prospects for an area of prosperity and security*, *Euro-Mediterranean relations in Historical Perspective*, 2009.

Boening Astrid B., *Vortex of a Regional Security Complex: The EuroMed Partnership and its Security Relevance*. Vol.5, No.11 May 2008. University of Miami EUMA Special Series.

Braizat Fares. *How Do Arabs Perceive the West?* Center for Strategic and International Studies (CSIS). 10.11.2006.

Bremberg Heijl, Niklas. "Between a Rock and a Hard Place: Euro-Mediterranean Security Revisited." *Mediterranean Politics*, Vol. 12, No. 1.1, 16 March 2007, pp. 1-16

Chislett William. *Cyprus: a unique opportunity for reunification*, Real Institute Elcano, 2009.

De Vasconcelos Alvaro. *Europe's Mediterranean Strategy: An asymmetric equation*. Euro Mescos paper. 2002.

Entelis P. John. *The unchanging politics of North Africa*, Journal Compilation, Middle East Policy Council, 2007

Furness Mark, Gandara Pablo, Kern Andreas. *The Political Economy of Euro-Mediterranean Governance*, GO-EuroMed Report Brussels Conference, 27-28 November 2008

Fattah Moataz Abdel, Impact of the Arab Human Development Reports, *Arab Reform Bulletin*, Carnegie Endowment for International Peace, September 2009.

Furness Mark. *Euro-Mediterranean Security Cooperation Striking a Sub-Optimal Bargain?*, Università di Berlino, luglio 2009

Gattamorta Maria Egizia. *Security, Stability and cooperation in the Mediterranean Region: Building a Vision*, CEMISS, 2005.

Guazzone Laura. The success of Islamist parties works Against Al Qaeda, *The international Spectator, Italian Journal of International Affairs*, Volume 41, Issue 2-2006, pages 95-100.

Hamid Shadi. Up Front Blog, Brookings Institution, 29.1.2010

Holm Ulla. *EU's Neighbourhood Policy: a question of space and security*. Danish Institute for International Studies, DIIS. Working Paper no 2005/22.

Holm Ulla. *The EU's Security Policy towards the Mediterranean: An (im)possible combination of export of European political values and anti-terror measures?* Danish Institute for International Studies. Working Paper No. 2004/13.

Jean Carlo. Security in the Mediterranean and Italy's Role. *Mediterranean Quarterly*; Spring 1997, Vol. 8 Issue 2, pages 129 – 145.

Jervis, Robert. Cooperation under the Security Dilemma, *World Politics* 30 (2): 167-214. 1978

Jervis Robert. Security Regimes, *International Organization*, Volume 36, Issue 2, 1982

Jesse 2002

Joffe George. The European Union, Democracy and Counter Terrorism in the Maghreb, *Journal of Common Market Studies*, 2008.

Klausch Kristina e Youngs Richard. The end of the “Euro-Mediterranean vision”, Blackwell Publishing, The Royal Institute of International Affairs, 2009.

Kohlmann Evan F. *Dossier: Libyan Islamic Fighting Group (LIFG)*, NEFA Foundation, 2007

Kovalski Nicolai A. Russia and Mediterranean Security. *Mediterranean Quarterly*; Spring 1997, Vol. 8 Issue 2

Lesser Ian “Rediscovering the Mediterranean: A Transatlantic Perspective on Security and Strategy.” *Policy Brief*, gmfus.org, The German Marshall Fund of the United States, 2007.

Lesser Ian “The New Turkish Lexicon.” *Analysis*, gmfus.org, The German Marshall Fund of the United States, 2009.

Luethold Arnold, *Security Sector Reform in the Arab Middle East*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2004

Malmvig, Helle. Security through Intercultural Dialogue? Implications of the Securitization of Euro-Mediterranean Dialogue between Cultures, *Mediterranean Politics*, Nov2005, Vol. 10 Issue 3, p349-364.

Malmvig, Helle. *Cooperation or democratization? The EU's conflicting Mediterranean security discourses*. Danish Institute for International Studies, DIIS. Working Paper no 2004/8.

Marchetti Andreas. *Ten Years Euro-Mediterranean Partnership Defining European Interests for the Next Decade*, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (2005)

Montobbio Manuel. *Coming Home. Albania in the Barcelona Process: Union for the Mediterranean*,

Moss Dana, *Libya and the European Union: How Far Can Relations Go*, Arab Reform Bulletin, March, 2008. <http://www.carnegieendowment.org/arb/?fa=downloadArticlePDF&article=20681>

Musu Constanza. NATO's Mediterranean Dialogue: More than just an empty shell? *Mediterranean Politics*, Nov 2006, Vol. 11 Issue 3, p419 - 424.

Ottaway Marina. Middle East Democracy Promotion Is Not a One-way Street, Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Brief*, November 2009

Pan, Esther. "Europe: Integrating Islam." *Backgrounder*, cfr.org, Council on Foreign Relations, July 13, 2005,

Razoux Pierre. "The NATO Mediterranean Dialogue at a crossroads." *NATO Research Paper*, NATO Defense College, No. 35 April 2008,

Rishmawi Mervat, The Arab Charter on Human Rights, *Arab Reform Bulletin*, Carnegie Endowment for International Peace, October, 2009

Ronzitti Natalino. *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Senato della Repubblica, XVI legislatura, 2009.

Sánchez Mateos Elvira. *European Perceptions of Southern Countries Security and Defence Issues : A Reflection on the European Press*, Euromesco paper 23, 2003.

Sánchez Mateos Elvira. *United States, Europe and The Mediterranean*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia 125-B, 2004

Sayigh Yezid. *Security Sector Reform in the Arab Region: Challenges to Developing an Indigenous Agenda*, 2007,

Snyder Glenn H. The Security Dilemma in Alliance Politics, *World Politics*, Vol. 36, No. 4, Cambridge University Press, Jul., 1984

Smith Chris. Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering? *Conflict, Security and Development*, Volume 1, Number 1, 2001

Solingen Etel Pax. *Asiatica versus Bella Levantina: The Foundations of War and Peace in East Asia and the Middle East*, *The American Political Science Review*. Menasha: Nov 2007. Vol. 101, Iss. 4; pg. 757

Steinberg Guido & Werenfels Isabelle. "Between the 'Near' and the 'Far' Enemy: Al-Qaeda in the Islamic Maghreb." *Mediterranean Politics*, Vol. 12, No. 3, November 2007.

Tawil Camille. *The Changing Face of the Jihadist Movement in Libya*. The Jamestown Foundation, *Terrorism Monitor* Volume: 7 Issue: 1, January 9, 2009

Underhill William. *Why Fears Of A Muslim Takeover Are All Wrong*, *Newsweek* 11.7. 2009.

Toplu Esra. *The Euro-Mediterranean Partnership: Critical assessment of the security aspects*, University of Linköping, Sweden, 2004.

Yacoubian Mona. *Promoting Middle East Democracy*, United States Institute of Peace , 2004.

Wolff Sarah. *The Mediterranean Dimension of EU Counterterrorism*, *European Integration*, Vol. 31, No. 1, 137-156, gennaio 2009.

c. Documenti ufficiali / siti

Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf

Barcelona Process

http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/barcelona_en.htm

Barcelona Process: Union for the Mediterranean. Ministerial Conference Marseille, 3-4 November 2008

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/103733.pdf"http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/103733.pdf

Bundesamt für Verfassungsschutz. *Annual Report of the Office for the Protection of the Constitution 2008*

http://www.verfassungsschutz.de/download/en/en_publications/annual_reports/vsbericht2008_engl/vsbericht_2008_engl.pdf

Commissione UE, *Wider Europe: Accepting The Challenge*

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

Constitutive Act of the African Union,

http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm

Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism

http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/terrorism_en.pdf

European Council. *A Secure Europe in a Better World. European security strategy*. Brussels, 12 December 2003,

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Euro-mediterranean conference of ministers for foreign affairs. *Presidency Conclusions*

(Brussels, 5 and 6 november 2001)

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/13582.en1-communicu%C3%A9.pdf

Euro-Mediterranean Partnership.

http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm"http://ec.europa.eu/external_relations/eu

[romed/index_en.htm](#)

EU and the Mediterranean, Middle-East & the Gulf

http://ec.europa.eu/external_relations/mideast/index_en.htm

European Council. EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East, Report, June 2004

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf>

EU Common Strategy for the Mediterranean.

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm"http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm

EU Neighbourhood Policy

http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

EU Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism, 2005

www.consilium.europa.eu/.../speech-Counter-terrorism_and_human_rights_GdK_june_08_rev.pdf

Fortress Europe, Osservatorio sulle vittime dell'immigrazione,

<http://fortresseurope.blogspot.com/>

International Organization for Migration (IOM),

<http://www.iom.int/>

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD),

<http://www.icmpd.org/>

NATO Mediterranean Dialogue

<http://www.nato.int/med-dial/home.htm>".

NPT Review Conference Package of Decisions, article 4. Resolution on the Middle East, 1995

<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/1995dec.html#4>

Peterson Institute for International Economics, 2006
<http://www.iie.com/research/topics/sanctions/libya.cfm>

Permanent Observer Mission of the African Union to the United Nations in New York
<http://www.aumission-ny.org/>

Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza*, 2008.
http://www.sicurezzanazionale.gov.it/web.nsf/pagine/relazione_al_parlamento

Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World
- Brussels, 11 December 2008.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

The Barcelona Process, 10 years On
<http://bookshop.europa.eu/uri?target=eub:notice:nf6404191:en:html>

United Nations. *Human Development Report* 1994.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

United Nations Development Program, Regional Bureau of Arab States. *Arab Human Development Report 2004*,
<http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2004e.pdf>

United Nations Development Program, Regional Bureau of Arab States *Arab Human Development Report 2005*
<http://204.200.211.31/contents/file/ArabHumanDevelopRep2005En.pdf>

United Nations Development Program, Regional Bureau of Arab States. *Arab Human Development Report 2008*.
<http://www.arab-hdr.org/contents/index.aspx?rid=5>