
La Nuova Politica di Vicinato Europea nel Mediterraneo dopo le primavere arabe

I rapporti tra l'Unione Europea e i paesi mediterranei del Nord Africa e del Vicino oriente hanno vissuto fasi alterne nel corso degli ultimi 25 anni, oscillando tra slanci di idealismo e momenti di più pragmatico realismo.

Ugo Gaudino

Dopo la fine della Guerra fredda, si era diffusa la tendenza di definire le relazioni internazionali in base a schemi e alleanze regionali, basate su elementi comuni da un punto di vista storico, geografico e istituzionale. L'idea di un *Partenariato per il Mediterraneo*, lanciato nel 1995 nel corso del "processo di Barcellona", ha disatteso la sua promessa più ambiziosa, cioè la creazione di un dialogo mediterraneo multilaterale almeno in tre settori chiave (economico-commerciale, securitario, culturale)¹. Alcuni obiettivi erano probabilmente troppo difficili da raggiungere a breve termine, soprattutto la definizione di un'area di libero scambio (EU-MEFTA) entro il 2010, che non ha visto nascere progressi di rilievo. Meno ostacoli sono stati trovati invece per l'instaurazione di

¹ {Sul cosiddetto "Processo di Barcellona" si vedano Aliboni R. (a cura di), *Partenariato nel Mediterraneo. Percezioni, politiche, istituzioni*, FrancoAngeli, Milano, 1998, e Attinà F., Stavridis S. (a cura di), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè, Milano, 2001}.

una zona di pace e stabilità, come ribadito nel 2002 alla Conferenza Euro-Med di Valencia², per via della maggiore convergenza di interessi e di obiettivi manifestata dagli attori in questione.

2. La fase di stallo nel processo di regionalizzazione euro-mediterranea registrata all'inizio del decennio scorso spinse le istituzioni comunitarie a tratteggiare nuovi strumenti di partenariato. La *Politica Europea di Vicinato* del 2003 fu varata per rispondere in modo più efficace alle nuove sfide nel “Mediterraneo allargato”, oltre che in qualità di dispositivo complementare al grande allargamento del 2004, rivolto più a Est che a Sud. Tre furono gli obiettivi cardine della PEV, come si evince dalle Comunicazioni della Commissione adottate in materia³:

- Favorire una maggiore cooperazione economica, ispirata ad accordi bilaterali più facilmente definibili (gli *Strategy Paper*), implementabili attraverso le risorse messe a disposizione dallo *European Neighbourhood Partnership Instrument* (ENPI);
- Prevenire l'emergere di barriere con il nuovo vicinato, includendo sei paesi dell'Est (Ucraina, Moldavia, Bielorussia, Georgia, Armenia, Azerbaigian) e dieci paesi del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Siria, Libano, Giordania, Israele, Autorità Nazionale Palestinese);

² {Mugnaini M., *Fasi e percorsi della politica UE verso l'area mediterranea: dalla Conferenza di Barcellona alla Union pour la Méditerranée*, in Beretta S., Mugnaini M. (a cura di), *Politica estera dell'Italia e dimensione mediterranea: storia, diplomazia, diritti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 199}.

³{European Commission, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, COM (2003), 104 final; European Commission, *European Neighbourhood Policy strategy paper*, Brussels, COM (2004) 373}.

- Rinforzare la sfera securitaria, tramite maggiori controlli alle frontiere esterne: un bisogno ancora più avvertito dopo l'ondata di paura suscitata dagli attentati dell'11 Settembre. Secondo alcuni autori critici⁴, la *Politica di Vicinato* sarebbe stata largamente ispirata alla *European Security Strategy* del 2003, il che rileva di quanto gli imperativi della sicurezza abbiano guidato l'azione dell'UE nel suo vicinato, orientata al pattugliamento della frontiera e alla protezione dei suoi interessi economico-commerciali.

Malgrado la pretesa di definire un contorno normativo unico, la PEV è stata necessariamente declinata a geometria variabile, a causa delle differenze enormi tra i paesi coinvolti, sia per quanto concerne le due macro-aree geografiche sia all'interno delle stesse. Questa diversità d'approccio ha condotto i decisori europei ad un bilanciamento tra dichiarazioni di principi comuni e particolarità dei singoli Stati⁵, portando di volta in volta a enfatizzare aspetti diversi su cui basare i rapporti di vicinato. Una certa incoerenza con alcuni principi di fondo dell'UE (supporto alla liberal-democrazia, rispetto

⁴ {Hadfield A., *ENP and EMP. The Geopolitics of "Enlargement Lite"*, in Balzacq T. (a cura di) - *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, Palgrave Macmillan, London, 2009, pp. 65-107. Per una lettura critica della gestione "securizzata" delle frontiere europee, si rinvia a Bigo D., *Death in the Mediterranean Sea: The results of the three fields of action of European Union Border Controls*, in Jansen Y., Celikates R., De Bloois J. (a cura di), *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe: Detention, Deportation, Drowning*, Rowman & Littlefield, New York, 2015, pp. 55-70, e a Campesi G., *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, DeriveApprodi, Roma, 2015}.

⁵ {Celata F. Coletti R., *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*, Switzerland, Springer International Publishing, 2015, pp. 4-6}.

Sito web: www.opiniojuris.it

Info e contatti: info@opiniojuris.it

Redazione: redazione@opiniojuris.it

Coordinatore sezione Opinio : Dott. Domenico Nocerino

Coordinatore sezione Jus : Avv. Domenico Pone

della *rule of law* e dei diritti umani) si sarebbe manifestata in merito al criterio della “condizionalità positiva”, principio secondo il quale i fondi sarebbero stati assegnati proporzionalmente all’impegno dei vicini verso riforme tendenti ad avvicinare il loro quadro legislativo all’*acquis* comunitario. La convergenza amministrativa in alcuni settori (economico-commerciale, sicurezza, ambiente) è stata ritenuta da alcuni autori come un esito positivo della *governance* esterna⁶ dell’UE e degli sforzi di europeizzazione condotti nel “cerchio di paesi amici” del vicinato. Eppure, il focus sull’avvicinamento burocratico e regolamentario non ha impedito all’UE di continuare a tessere relazioni cordiali con i regimi meno inclini a promuovere processi di democratizzazione⁷.

3. Andando nello specifico, per quanto riguarda l’utilizzo dei fondi non si notano delle grosse differenze tra l’ENPI e il MEDA, cioè il programma previsto a Barcellona nel 1995⁸. Bisogna poi ricordare che 2/3 delle risorse della PEV sono state stanziare per i paesi mediterranei, aventi il doppio della popolazione rispetto all’Est Europa⁹. L’area chiave a cui sono state destinate le risorse resta

⁶ {Lavenex S., Schimmelfennig F., *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, Journal of European Public Policy 16(6), 2009, 791–812; Schimmelfennig F., *Europeanization beyond Europe*, Living Reviews in European Governance, Vol. 7, No. 1, 2012}.

⁷ {Su cui si veda Del Sarto R., Schumacher T., *From EMP to ENP, What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean?*, European Foreign Affairs Review, Vol. 10, No. 1, 2005, pp. 17-38, e Noutcheva G. (2015), *Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring*, Journal of European Integration, 37 (1), pp. 19-36}.

⁸ {Cugusi B., *Lo strumento Europeo di Partenariato con i paesi vicini: un nuovo quadro di riferimento per gli attori italiani*, Working paper workshop: La politica di vicinato. Quali opportunità per l’Italia, Rome, 26 of February 2007}.

⁹ {Celata F. Coletti R., *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*, op.cit., p. 55}.

sempre quella dello sviluppo economico e commerciale (40% fondi MEDA, 36% ENPI), seguita dal settore dei servizi di utilità sociale (come l'educazione e la salute, 20% circa di entrambi i programmi) e dal settore delle infrastrutture (22% MEDA, quasi 20% ENPI). Meno fondi invece sono stati spesi per altre questioni di importanza comunque notevole quali i processi di democratizzazione e di *governance* e le questioni umanitarie.

Analizzando la PEV dalla prospettiva di chi studia o cerca di scoprire se esista una politica estera dell'UE, si evincono alcune conseguenze:

- L'UE cerca di porsi come un attore unitario, ma è evidente una certa frammentazione relativa al *policy-making*, a causa della cacofonia delle voci tra organi diversi (es. le DG della Commissione, il Consiglio, il SEAE) e tra le vedute distanti dei paesi membri¹⁰;
- La PEV ha avuto una natura composita ed eterogenea per via dei molteplici temi presi in conto, ma è inopinabile che vi sia stato un focus maggiore sulle questioni economiche, commerciali e securitarie rispetto alla promozione di norme e valori democratici;

¹⁰{da Conceição-Heldt, E., Meunier S., *Speaking with a Single Voice: Internal Cohesiveness and External Effectiveness of the EU in Global Governance*, Journal of European Public Policy, 21 (7), 2014, pp. 961–979}.

- Ciò rende il *soft power* comunitario più simile a quello di una potenza “civile”¹¹, che opera nell’arena internazionale per sviluppare il libero commercio e far schiudere opportunità legate a nuovi mercati, che ad una potenza “normativa”¹², interessata in primo luogo ad esportare i suoi valori democratici.

4. Il 2011 è stato un anno spartiacque per le relazioni tra Unione Europea e vicini del Mediterraneo. Il lancio della *Revised European Neighbourhood Policy*¹³ ha incarnato il tentativo di superare le distorsioni della PEV e di incentrare i rapporti su un piano meno asimmetrico. La nascita di queste misure è stata indubbiamente sollecitata da due dinamiche influenti: l’una interna alle istituzioni comunitarie, relativa agli effetti del Trattato di Lisbona (nascita del *Servizio Europeo di Azione Esterna* e maggior rilievo dell’*Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune*); l’altra esterna all’UE, legata agli sviluppi delle “primavere arabe”, che sono state lette come il simbolo di quanto l’Europa avesse avuto una visione limitata e pregiudiziale dei desideri delle popolazioni coinvolte¹⁴. I moti scoppiati in alcuni paesi nordafricani inclusi nella PEV hanno spinto l’UE a elaborare una contro-strategia che coniugasse al

¹¹ {Telò M., *Europe. A civilian power ? European Union, Global Governance, World Order*, Palgrave Macmillan, New York, 2006}.

¹² {Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms ?*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-258; Manners, I., Diez, T., *Reflecting on Normative Power Europe*, in Berenskoetter F., Williams M. J.(a cura di), *Power in World Politics*, Routledge, New York, 2007, pp. 173-188}.

¹³ {European Commission, *A new response to a changing neighbourhood*, COM 2011, 303 final}.

meglio la necessità di sostenere i processi di democratizzazione con il bisogno di rinvigorire la sicurezza delle frontiere esterne – ribadita peraltro nella *Internal Security Strategy* del 2010. A distanza di qualche anno, è possibile tracciare un breve bilancio che sconfessa parzialmente la presunta volontà europea di reimpostare le relazioni bilaterali su nuove basi.

- Sul tema “democrazia”, la previsione di una “condizionalità negativa” che integra la logica del *more for more* con quella *less for less*, ossia di aiuti economici che possono ridursi in caso di riforme democratiche carenti, è sicuramente un elemento positivo per stimolare passi in avanti più decisi verso la convergenza normativa. Allo stesso tempo, la creazione del *Civil Society Facility* e dello *European Endowment for Democracy* è stata interpretata come una svolta verso sovvenzioni economiche ad attori non governativi della società civile, seguendo delle logiche *bottom-up*¹⁵. Ciononostante, una minima dose di *Realpolitik* continuerà ad informare i rapporti con i regimi meno democratici dell’area, con la finalità di assicurarsi la sicurezza dei confini di fronte ai flussi migratori e degli approvvigionamenti energetici, oltre alla lotta contro gli estremismi violenti.

¹⁴ {Pace M., *The EU’s interpretation of the ‘Arab Uprisings’: understanding the different visions about democratic change in EU-MENA relations*, *Journal of Common Market Studies* 52, no. 5, 2014, pp. 969–84}

¹⁵ {Bouris D., Schumacher T., *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, London, 2017, pp. 15-17}.

- Per ciò che concerne la sicurezza, si possono notare delle continuità palesi con la fase precedente alle sollevazioni arabe. Non v'è dubbio che la gestione dei flussi migratori e le operazioni di setacciamento dei confini esterni siano state poste in cima all'agenda di Bruxelles. Anche gli strumenti innovativi come i “partenariati di mobilità” e le politiche di liberalizzazione dei visti sono estremamente selettivi, creando limitati canali di migrazione legale e opportunità di sviluppo residuali¹⁶. Ciò, comunque, non dovrebbe condurre a formulare un giudizio dell'UE come potenza imperiale che usa i suoi vicini solo per servire i propri interessi imponendo pratiche egemoniche¹⁷. In certi casi, gli accordi negoziati dai singoli Stati membri sono avvenuti in contesti di partenza squilibrati, più vantaggiosi per i governi di alcuni paesi Nordafricani, come nel caso dell'esternalizzazione dei controlli alle frontiere libiche e dell'uso dei migranti come “strumento di politica estera” fatto abilmente da Gheddafi¹⁸.
- Infine, sul piano economico e commerciale, gli attori europei sono riusciti a lavorare più di concerto, coordinando al meglio le azioni delle varie DG (Trade, Development, ECFIN). Rispetto alla prima *tranche* dei fondi ENPI (12 miliardi di euro, 2007-2013), per il periodo 2014-2020 sono

¹⁶ {Brocza S., Paulhart K., *EU mobility partnership: a smart instrument for the externalization of migration control*, Eur J Futures Res, 3:15, 2015, pp. 1-7}.

¹⁷ {Del Sarto R., *Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands and the Arab Spring*, Journal of Common Market Studies, Vol. 54, N. 2, 2016, p. 223}.

¹⁸ {Paoletti E., Pastore F., *Sharing the dirty job on the Southern Front. Italian-Libyan Relations on Migration and their Impact on European Union*, International Migration Institute, IMI Working Papers Series, No. 29., 2010, p. 24}.

stati stanziati 18 miliardi di euro, uniti ai 350 milioni messi a disposizione dallo *SRING Programme* del 2011-12 - lanciato a sua volta per offrire un sostegno immediato alle transizioni democratiche in loco. Il supporto economico resta legato alla condizionalità di base (giudicata da alcuni asimmetrica¹⁹) che obbliga i partner del Sud del Mediterraneo ad adeguarsi agli standard europei e alla convergenza normativa. D'altronde, mettere sul piatto pratiche e programmi neoliberali non coincide con un'automatica garanzia di sviluppo per i paesi terzi del Mediterraneo, come era già emerso nel caso del processo di Barcellona. La sottoscrizione di una *Deep and Comprehensive Free Trade Area*, proposto a Marocco e Tunisia, finirebbe solo per sfavorire le loro economie nel breve termine a causa dei dolorosi aggiustamenti strutturali previsti, pur con la promessa di vantaggi futuri. Peraltro, soltanto Algeria e Libia tra i paesi mediterranei inclusi nella PEV possono vantare un surplus commerciale con l'UE. Ragion per cui, l'abbattimento delle barriere commerciali, almeno le tariffarie, finirebbe per indebolire la competitività dei prodotti locali rispetto a quelli europei. Viceversa, i paesi europei continuano ad escludere i prodotti agricoli e quelli industriali di sensibile interesse nazionale da ogni tipo di accordo commerciale con i partner mediterranei. Questi moniti devono essere tenuti in considerazione ed affiancati

¹⁹ {Del Sarto R., *Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands and the*

all'ottimismo manifestato da chi sostiene i vantaggi di una maggiore integrazione economica e commerciale, che nel breve periodo potrebbe invece essere più proficua solo in altre sedi come la *Arab Maghreb Union*²⁰.

5. In conclusione, sembra che la nuova *Politica di Vicinato Europea* contenga novità più significative sul piano della retorica e delle promesse, ma meno su quello della fattualità concreta. Gli interessi prevalenti dell'UE restano confinati a due settori chiave, cioè quello della sicurezza dei confini e quello della convergenza economico-commerciale e amministrativa, i quali rilevano di una certa asimmetria nei rapporti con i paesi partner del Sud del Mediterraneo, almeno nell'interpretazione degli autori più critici. Su entrambi i piani infatti si notano delle scelte che recano più vantaggi all'UE, visibili nella selettività degli strumenti di mobilità che creano degli *smart border* e nella formazione di accordi commerciali incardinati su standard europei. Malgrado queste strategie, sarebbe eccessivamente disfattista voler demolire gli approcci comunitari senza apprezzarne le intenzioni positive e i risultati favorevoli che ci si aspetta a lungo termine.

Ciò che presta il fianco alle parole dure di chi vuole decostruire la retorica europea è l'ambiguità di lunga data tra la velleità di esportare i principi dell'edificio comunitario e di sostenere la democratizzazione nei paesi partner, da un lato, e la necessità di dialogare con alcuni governi autoritari dall'altro. Questo dilemma

Arab Spring, op.cit., p.226}.

²⁰ {Gasiorek M., *Introduction and summary*, in *The Arab Spring: Implications for Economic Integration*, Femise-CEPR, 2013, p. 8}

non costituirebbe un cortocircuito ideologico se l'UE non si fosse posta per anni come “potenza normativa”, che però ad oggi è stata costretta a optare per strategie più pragmatiche per ragioni prettamente politiche, legate ai turbamenti del Mediterraneo. Sarebbe quindi più corretto parlare dell'UE *in primis* come “potenza civile”, interessata a presentarsi come modello economico-commerciale (del resto l'UE rappresenta l'area regionale di libero scambio più ricca del mondo), e poi come attore internazionale che supporta processi di democratizzazione dei paesi terzi, sebbene non manchino i tentativi di conciliare entrambi i fronti, come testimoniano le nuove misure sulla condizionalità “negativa”.

Un buon punto di incontro tra afflato normativo europeo e promozione di interessi economici è rappresentato, comunque dall'indiscussa leadership europea in tema ambientale e nella lotta al cambiamento climatico. Un settore meritevole a livello valoriale, in cui le istituzioni comunitarie stanno raccogliendo risultati significativi tanto nelle politiche promosse all'interno quanto all'esterno dei suoi confini dell'Unione²¹. Gli esiti non potranno che essere vantaggiosi per entrambe le sponde del Mediterraneo, in cui, soprattutto al Sud, si verificheranno alcune delle conseguenze più

²¹ {Baker S., *Environmental Values and climate change policy. Contrasting the European Union and the United States*, in Lucarelli S., Manners I. (a cura di), *Values and principles in European Union foreign policy*, Routledge, New York, 2006; Wurzel R., Connelly J., *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Routledge, New York, 2011; Adelle C., Biedenkopf K., Torney D. (a cura di), *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance beyond border*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2018}.

preoccupanti del cambiamento climatico – siccità, inondazioni, desertificazione e degradazione del suolo.