

Le politiche di cooperazione mediterranea delle istituzioni comunitarie dagli anni Cinquanta a oggi. Un profilo di insieme,

G. Laschi

Università degli Studi di Bologna

Due tipi di cooperazione:

1. rivolta ai paesi europei in vista di un successivo allargamento
2. rivolta ai paesi della sponda sud

Cooperazione rivolta ai paesi europei in vista di un successivo allargamento.

I casi più rilevanti sono quelli di Grecia (1962) e Turchia (1964), che hanno però due risultati diversi. Associazione come lunga preadesione.

Non vi è invece cooperazione con la Spagna perché non è un paese democratico. Accordo commerciale del 1970.

I primi criteri di adesione furono stabiliti dal Parlamento Europeo nel 1962 e prevedevano il criterio politico: potevano aderire solo gli stati europei democratici.

Negli anni 80: adesione di Grecia (1981) e Spagna (1986).

La CEE viene sollecitata da subito da parte di questi paesi, con i quali permanevano forti legami economico-commerciali, data la loro recente decolonizzazione. Anzi, quando fu data vita alla Cee con i trattati di Roma, l'Algeria ne faceva parte come territorio metropolitano francese.

Pur non essendo centrale per la Comunità, il Mediterraneo rimaneva importante per alcuni stati membri, che volevano mantenervi

controllo e influenza politico-economica. Il fatto di non essere, però, un interesse europeo fortemente condiviso, fece sì che nei decenni successivi, sino al 1985, l'area mediterranea sia stata considerata non tanto in una visione comunitaria globale, quanto, piuttosto, territorio di interessi spesso conflittuali dei singoli stati membri della CEE. Questo ha portato ad una serie di trattati bilaterali, prevalentemente commerciali, senza però una politica più ampia e articolata.

Nella gran parte della storia delle relazioni tra Comunità e mediterraneo, emerge un doppio binario:

1. interesse politico, sia strategico che post-coloniale.
2. competizione agricola per le produzioni mediterranee. Questo rimane fino ai nostri giorni il principale ostacolo di ogni politica di cooperazione con i paesi della sponda sud. Anche quando si superano i contrasti politici, rimane l'opposizione in ambito commerciale che è invece l'aspetto che maggiormente interessa la sponda sud.

A questo si aggiunge un problema strutturale: i paesi della sponda sud non hanno una politica comune come (pur fra mille difficoltà) quelli della sponda nord. Sono anzi molto spesso in competizione tra loro riguardo alla Comunità. Inoltre le grandi crisi dell'area, e le relative alleanze, mantengono l'area in uno stato di tensione che ha reso molto difficile, quando non impedito, una cooperazione efficace.

Per tutti gli anni sessanta i rapporti si mantengono bilaterali. La CEE è nel suo primo decennio, si concentra sull'implementazione dei trattati di Roma, nasce la PAC ed è fortemente salvaguardata nei confronti degli stati terzi da un muro tariffario. Vengono firmati molti trattati, prevalentemente

commerciali e molto “leggeri”, che creano insoddisfazione nei partner della sponda sud.

Un discorso a parte riguarda Israele che fin da subito chiede una relazione forte e si richiama alla sua europeità. Imbarazzo e difficoltà da parte della CEE, che lo vuole includere nell'area, ma non riconoscere come partner privilegiato, né vuole condannare il mondo arabo e palestinese.

Negli anni settanta si assiste a un cambiamento degli obiettivi: si guarda al Mediterraneo come un'area per la quale creare politiche che includano l'intero bacino. Nei primi anni settanta la Comunità era pronta ad intraprendere il rafforzamento delle relazioni con il bacino sud del Mediterraneo, attraverso quella che fu definita la “politica globale per il Mediterraneo”.

Per permettere che la proposta sfociasse in una partnership egualitaria fu lanciato il Dialogo euro- arabo, immediatamente dopo la guerra dello Yom Kippur del 1973. L'obiettivo principale era quello di creare una relazione stabile e di lungo periodo tra le due regioni.

I motivi iniziali che portarono a questa nuova politica furono:

1. la nascita della cooperazione politica europea (CPE) del 1970;
2. il tentativo di aprire un dialogo euro-arabo, per creare cooperazione e allentare le tensioni internazionali.

Il dialogo però prese forma solo nel 1973, quando gli stati membri ne avvertirono l'urgenza a causa della crisi petrolifera e del nuovo intensificarsi dello scontro arabo israeliano. Nella prima fase, che durò dal 1973 al 1975, l'obiettivo fondamentale degli europei fu prevalentemente quello di assicurarsi un approvvigionamento regolare di petrolio. Da parte loro gli arabi tentarono di svincolarsi dal

controllo statunitense e di integrare l'Europa (e la CEE) nelle discussioni e nei tentativi di pacificazione dei conflitti con gli israeliani.

Il fallimento di questa politica fu dovuto soprattutto al diverso obiettivo politico delle due sponde: gli stati membri della CEE guardavano ad una cooperazione allargata ed includente, gli arabi richiedevano con forza (fino a pretenderla) una espressione antisraeliana chiara e definitiva. Infatti, ciò che infine convinse la Lega Araba ad iniziare una cooperazione formalizzata con la Comunità fu la Dichiarazione di Bruxelles del 6 novembre 1973, con la quale i Nove chiesero l'abbandono dei territori occupati da parte di Israele ed una risoluzione congiunta sulla situazione della Palestina.

Inoltre, l'entrata della Gran Bretagna aveva frenato di fatto la prima politica regionale mediterranea della Comunità, a causa della opposizione britannica alla cooperazione politica e ad ogni espressione comune di obiettivi in politica estera. Sul Mediterraneo la Gran Bretagna intendeva mantenere un interesse nazionale e non comunitario. Così, alla fine degli anni settanta il negoziato procedeva a rilento e senza che nessuno ci credesse più.

La svolta decisiva si ebbe negli anni novanta. Con la fine della guerra fredda, il bacino mediterraneo assunse una nuova rilevanza per il mantenimento della stabilità e della pace. L'approvazione della politica mediterranea rinnovata si formalizzò con il Processo di Barcellona del 1995, in cui le strategie nazionali perseguite da alcuni stati membri divennero vere e proprie politiche comuni.

La motivazione principale di questa ampia politica che impegnava in modo deciso l'Unione europea, era legata al timore che il Mediterraneo potesse diventare un'area se non marginale, sicuramente meno strategica

per l'UE e che quindi i paesi membri mediterranei avrebbero potuto perdere in parte la loro centralità politica e anche subire possibili rischi provenienti dall'area, in particolare in relazione a sicurezza e immigrazione. In effetti, con la caduta del muro di Berlino erano cambiate completamente non soltanto la situazione complessiva internazionale ed europea, ma anche le priorità e le prospettive della politica estera dell'UE. Il baricentro geo-politico si stava spostando ad est.

Il processo di Barcellona prevedeva tre filoni d'intervento strettamente legati tra loro:

1. il sostegno alla transizione economica, con l'obiettivo finale della creazione di un'ampia zona di libero scambio euro-mediterranea; il sostegno allo sviluppo del settore privato nei Paesi mediterranei; l'istituzione di investimenti europei nell'adeguamento delle infrastrutture economiche e sociali;
2. il sostegno a un migliore equilibrio socio-economico in grado di creare soluzioni alla povertà, alle disuguaglianze sociali ed economiche, al degrado dell'ambiente, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina e al terrorismo;
3. il sostegno all'integrazione regionale con l'obiettivo di migliorare la cooperazione e la comunicazione tra i paesi mediterranei, per cui agli accordi con la Comunità dovevano seguire degli accordi di libero scambio e di cooperazione anche tra tutti i paesi del Mediterraneo.

L'Unione si impegnava a sostenere questo processo fornendo l'assistenza adeguata alla creazione di strutture di cooperazione regionale e contribuendo, attraverso prestiti, al finanziamento delle infrastrutture

necessarie nei settori dei trasporti e delle comunicazioni.

Il fallimento di questa politica sulla quale le aspettative erano invece molto alte, soprattutto da parte dei tre stati membri che l'avevano fortemente voluta (Spagna, Francia e Italia) fu dovuta in primo luogo alla natura asimmetrica della partnership, che invece nei contenuti non poteva che essere paritetica e, ancor di più, alla grande tensione interna all'area. Se l'obiettivo principale era la creazione di un'area di prosperità e di pace, le tensioni e la conflittualità presenti ne inficiavano l'obiettivo alle fondamenta.

Nei decenni successivi gli obiettivi sul Mediterraneo si sono fortemente ridotti e le due politiche che riguardano l'area sono assai meno ambiziose del partenariato mediterraneo.

La prima riguarda l'inclusione della sponda sud del Mediterraneo nella politica di Vicinato del 2004. Nel timore di perdere del tutto l'interesse sull'area mediterranea, la Commissione Prodi, sostenuta da Francia e Spagna, propose l'inclusione del Mediterraneo nella nuova politica di vicinato. In realtà, però, la profonda differenza tra i nuovi vicini della UE, la centralità dell'est e il permanere dei problemi strutturali, impedì alla PEV di ottenere risultati importanti in quest'area, che ha anzi messo in difficoltà l'intera politica.

Infine, l'Unione per il Mediterraneo del 2007, proposta e fortemente sostenuta dal presidente Sarkozy, restrinse di molto gli obiettivi comunitari a una serie di progetti prettamente tecnici ed economici, volti a rafforzare l'economia della sponda nord e che in sostanza rinazionalizzarono gli interessi sul Mediterraneo. La relazione ha inteso circoscrivere la questione della dimensione regionale dell'integrazione europea, analizzandola specificamente sotto la lente dei

divari regionali e dei rapporti economici tra centri e periferie, tra aree forti e aree deboli. Particolare attenzione è stata posta su alcuni temi, come la periodizzazione, il rapporto "strutturale" nella dinamica integrazionista tra

politica regionale comunitaria e politica della concorrenza, i contributi della cultura economica dello sviluppo e, infine, la *governance*, ovvero il ruolo riservato alle Regioni e alle autonomie locali.

Lecture consigliate

F. Bicchi, *European foreign policy making toward the Mediterranean*, New York, Basingstoke, Palgrave, MacMillan, 2007.

F. Bicchi and R. Gillespie (eds.), *The Union for the Mediterranean*, London, Routledge, 2012.

E. Calandri, *Europa e Mediterraneo tra giustapposizione e integrazione*, in Massimo de Leonardis, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 47-59.

E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009.

M.E. Guasconi, *Prove tecniche di politica estera: la Comunità economica europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni Settanta*, in "Il mondo contemporaneo", 8 (2), 2012.

S. Labbate, *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, LeMonnier, 2016.

G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, Bologna, Il Mulino, 2015.

M. G. Melchionni (a cura di), *Le relazioni trans mediterranee nel tempo presente*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005.

J.-Y. Moissoner, *Le partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 2005.

S. Panebianco, *L'Unione europea: "potenza divisa" nel Mediterraneo*, London Routledge, 2012.

F. Rizzi, *Unione europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.

F. Rizzi, *Un Mediterraneo di conflitti. Storia di un dialogo mancato*, Roma, Meltemi ed., 2004.