

Daniele Caviglia

FRAGILITÀ DEGLI ACCORDI DELLA CONFERENZA DI BARCELONA





DANIELE CAVIGLIA*

FRAGILITÀ DEGLI ACCORDI DELLA CONFERENZA DI BARCELLONA

L'Italia ha sempre avuto un interesse storico, religioso ed economico per il Mediterraneo in generale, ma, a metà degli anni Cinquanta, il nostro Paese non fa della direttrice mediterranea uno dei cardini della propria politica estera, anche a causa del rapporto con gli Stati Uniti e del processo di progressiva costruzione dell'Europa, che, in quegli anni, stava faticosamente iniziando dopo il fallimento della Comunità europea di difesa nel 1954.

Il Trattato di Roma del 1957 non prevedeva lo sviluppo di una politica mediterranea; l'attenzione verso quell'area era inserita in una fase storica ancora dettata da pulsioni neocoloniali di alcuni dei sei Paesi fondatori della Comunità europea, fra i quali, in particolare, la Francia, che aveva il problema dell'Algeria e dei rapporti con il Marocco e la Tunisia, ed il Belgio, che controllava il Congo.

L'approccio ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo inizia a cambiare e ad evolversi in uno dei momenti di grande frattura e di estesa trasformazione del mondo qual è stato il periodo che va tra la fine degli anni Sessanta e la prima metà degli anni Settanta quando il mondo, nel suo complesso, attraversa una fase di forte cambiamento. Durante questi anni, nei Paesi europei al governo cambiano molte *leadership*.

Sono gli anni in cui si affacciano, sulla scena internazionale, nuovi protagonisti e non solo la Cina è immessa nel gioco diplomatico attraverso la diplomazia triangolare di Kissinger, ma anche i Paesi del Sud del mondo, i quali iniziano a ricoprire un ruolo più importante: questi Paesi cominciano a sognare ed a battersi per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale in cui si inizia a parlare di diritti economici degli Stati e non solo di diritti politici, civili ed umani. Tutto ciò avviene sulla scia di trasformazioni che interessano la sfera economica di quel periodo, e nella fattispecie, mi riferisco all'apparente crisi della *leadership* economica americana. Questi anni sono caratterizzati da un forte *deficit*, dagli attacchi speculativi al dollaro e del crollo del sistema del Bretton Woods (15 agosto 1971). Il conflitto anglo-israeliano del 1973 durante la guerra del Kippur, e le rappresaglie che seguono a quel conflitto, portano i Paesi arabi facenti parte dell'Opec, vale a dire produttori di petrolio, a contingentare e ad alzare artificialmente il prezzo del petrolio nei confronti dei Paesi europei che hanno aiutato Stati Uniti ed Israele durante il conflitto, e tale decisione contribuirà ad alimentare e a spingere i Paesi del Sud del mondo ad alzare la posta delle rivendicazioni, anche economiche. Di fatto, queste nazioni, che ora si affacciano per la prima volta come protagoniste sullo scenario internazionale, nella prima metà degli anni Settanta hanno raggiunto, o sono sul

* Il contributo è disponibile integralmente in *Nel Mediterraneo, il riflesso del mondo*, edizioni Rezzara, Vicenza, 2010.



punto di ottenere, l'indipendenza politica, ma quella economica è ben lungi dall'essere stata conseguita pienamente.

In un contesto di cambiamento così complesso, la Comunità europea tenta di rispondere alla nuova fluidità del sistema internazionale attraverso il rilancio della proposta di un'Europa diversa, un'idea che sarà elaborata nel corso della Conferenza dell'Aja del dicembre 1969, dove le parole dell'approfondimento, dell'allargamento e del completamento devono svolgere il ruolo di dinamo per il motore del progressivo processo di integrazione europea. Nell'ambito dell'idea di rilancio dell'Europa, nell'ottobre 1972 i Francesi propongono la politica mediterranea globale, quindi poco prima dell'inizio della guerra del Kippur e della conseguente crisi petrolifera, circostanze che non fanno altro che confermare la necessità, per i Paesi della Comunità europea, di avviare un dialogo con i Paesi arabi in quanto l'Europa è molto più dipendente dalle importazioni di risorse petrolifere provenienti dal Sud del Mediterraneo di quanto non lo siano gli Stati Uniti. Su questo punto si innesta una forte polemica tra gli europei da una parte e gli americani dall'altra, perché il dialogo euro-mediterraneo, che inizia a profilarsi in sede europea, non è ben visto da Washington dal momento che l'idea degli statunitensi è quella di contrapporre al fronte dei Paesi produttori di petrolio un fronte dei consumatori, quindi facendo proprio un approccio antagonista nei confronti dei Paesi del Sud del mondo. (...)

Perché si cominci ad attuare una politica mediterranea organica da parte dei Paesi della Comunità europea, bisognerà attendere la fine della guerra fredda, il crollo dell'Unione sovietica e, soprattutto, la firma degli accordi di Oslo e l'avvio del processo di pace in Medio Oriente. La Dichiarazione di Barcellona non nasce per controllare il conflitto arabo-israeliano, ma per gestire la pace in quanto si ritiene che a questo avrebbero portato gli accordi di Oslo del 1993. Un secondo elemento che incide nel desiderio dei Paesi europei di giocare un ruolo importante nel Mediterraneo, è dato dalla firma del Trattato di Maastricht del 1992; c'è poi l'elaborazione di un terzo pilastro basato su una politica estera di sicurezza comune. Un terzo elemento problematico, anche questo a mio avviso fondamentale, è dato, all'inizio degli anni Novanta, dalla percezione di nuove minacce provenienti dal Sud del Mediterraneo: emigrazione; fondamentalismo islamico; terrorismo.

È questa una serie di minacce, vere o presunte, percepita da alcuni Paesi dell'Unione Europea, soprattutto quelli che hanno coste e sponde sul Mediterraneo, e che spingerà a prendere l'iniziativa dalla quale poi nascerà la Dichiarazione di Barcellona. Si incontrano, fin dall'inizio, una serie di difficoltà che verranno poi acuite dagli sviluppi successivi. Vi è, ad esempio, il problema della *partnership*: molti Paesi arabi chiamati a far parte del partenariato mediterraneo chiedono l'inclusione, che dal 1992 è colpita dalle sanzioni delle Nazioni Unite. Un altro problema è l'insistenza dei Paesi europei sulla dichiarazione di alcuni principi e, dall'altra parte, invece, una maggiore sensibilità a temi diversi come quello dello *status* dei lavoratori migranti. Il dialogo nel Mediterraneo è difficile perché è messo ancor più alla prova dal deterioramento progressivo della questione palestinese a partire dal 1996. Sul processo di dialogo, poi, si misura anche un'altra differenza tra Paesi europei e Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, quella sul concetto di sicurezza, soprattutto dopo l'11 settembre 2001.



Da parte europea, la sicurezza è in qualche modo diventata il risultato di una serie di esperienze post guerra fredda che non hanno più nella deterrenza, nel fattore militare l'unico elemento di forza, ma è una sicurezza concepita in termini multidimensionali in cui è importante lo scambio di informazioni e l'analisi di altri fattori quali quelli sociali, religiosi, economici. Numerosi Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, invece, mantengono un'ottica molto ancorata al concetto di sicurezza nazionale che deve fare i conti innanzitutto con la fragilità delle situazioni confinali che si manifestano nei singoli episodi.

Un altro problema riguarda la diversa sensibilità che anche all'interno dell'Unione Europea si ha nei confronti di questi problemi che dovrebbero essere risolti. Paesi come il Regno Unito, l'Irlanda, la Svezia o la Finlandia non hanno la stessa percezione delle minacce provenienti dal Sud del Mediterraneo rispetto a Stati come il Belgio o l'Olanda, molto più interessati da alcuni fenomeni immigratori e quindi possono avere una sensibilità più simile a Paesi come l'Italia, la Spagna, la Francia ed il Portogallo. Su questo quadro abbastanza problematico, mi sembra che ultimamente si siano inseriti due ulteriori avvenimenti che possono creare difficoltà. Il primo elemento di contrasto può essere rappresentato dal carattere dualistico della politica mediterranea dell'Unione Europea, dopo che i Paesi sud mediterranei che facevano parte del partenariato euromediterraneo sono stati inclusi nella politica europea di vicinanza, e questo perché vi è un quadro di riferimento istituzionale diverso. La politica europea di vicinato attua un'azione bilaterale e si occupa soprattutto del secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona riguardante i rapporti economici, mentre il partenariato euromediterraneo continua ad avere un carattere collettivo ed è competente per le materie politiche di sicurezza e culturali (governi). Inoltre, con l'inclusione nell'Unione Europea dei Paesi dell'Europa centro-orientale, si è modificato anche l'importanza ed il peso dei Paesi dell'area mediterranea, e ciò ha creato uno squilibrio e la sensazione, da parte di molti Stati del Sud Mediterraneo, di essere in una posizione di inferiorità rispetto ad una politica euromediterranea che era stata pensata, in origine, come un dialogo tra pari. La recente proposta francese per il Mediterraneo è probabilmente una risposta alla delusione per gli scarsi risultati ottenuti dal processo di Barcellona, mentre gli spagnoli hanno spinto per il rilancio del progetto di Barcellona 2005.