

Da Barcellona a Marsiglia.

Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo

ALESSANDRO ISONI

Introduzione

Le rivolte popolari che, a partire dai primi mesi del 2011, hanno interessato tutto l'arco che va dal Marocco alla Siria rappresentano uno di quei momenti di svolta che, talvolta, interrompono lo scorrere apparentemente lineare del tempo. Pur non potendo prevedere gli esiti cui porterà questa vasta ribellione, si può tuttavia affermare che il 2011 rappresenterà, in futuro, un vero e proprio spartiacque per l'area del Mediterraneo, prestandosi ad un parallelo con il significato assunto dal 1989 nella storia europea¹. Le rivoluzioni interne ai paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, infatti, hanno portato al rovesciamento di regimi politici autoritari ad opera di popolazioni spinte ad insorgere dalla disperazione e dalla mancanza di prospettive di sviluppo². La lotta per la libertà e le riforme, condotta con forme al tempo stesso classiche e post-moderne, come l'utilizzo dei *social networks*, ha prodotto non solo lo stravolgimento degli assetti politici e costituzionali dei singoli paesi, ma anche una nuova configurazione regionale³.

Il parallelo con la fine dell'esperienza del socialismo reale in Europa, per quanto possa sembrare azzardato, si rivela oltremodo utile perché consente di valutare meglio le polemiche sollevate nei confronti dell'azione svolta dall'Unione europea nel corso dell'ultimo anno e mezzo⁴. Così come nel 1989 fu accusata di essere rimasta spettatrice del grande dramma che si svolgeva nella parte orientale del continente, anche oggi quasi tutte le analisi riguardanti i recenti eventi nordafricani stigmatizzano l'assenza di un'azione forte e coordinata dell'Unione europea, incapace di esprimere una strategia unitaria e, in ultima analisi, di essere in grado di svolgere un ruolo maieutico nella nascita di nuove democrazie arabe⁵. Queste accuse, se trovano qualche fondamento nell'atteggiamento assunto da alcu-

¹ Sul punto, si vedano le riflessioni sviluppate da Jack A. Goldstone, *Understanding the revolutions of 2011. Weakness and resilience in Middle Eastern autocracies*, in «Foreign Affairs», May-June 2011, n. 3, vol. 9, p. 8, il quale afferma come la cosiddetta primavera araba, per le sue caratteristiche peculiari, sia difficilmente accostabile agli eventi del 1989.

² Sempre secondo Goldstone, *Understanding the revolutions* cit., p. 9, la primavera araba avrebbe portato alla caduta di regimi «sultanistici», come quello di Ben Ali in Tunisia, di Mubarak in Egitto e di Gheddafi in Libia.

³ Per un'analisi delle modalità delle rivoluzioni nordafricane si veda il lavoro di Giovanna Locatelli, *Twitter e le rivoluzioni. La primavera araba dei social network: nulla sarà più come prima*, Roma, Editori Riuniti, 2011.

⁴ In merito alle prospettive geopolitiche dell'intera area si veda Franco Rizzi, *Mediterraneo in rivolta*, Roma, Castelvecchi, 2011.

⁵ Al proposito, si veda il contributo di Elena Calandri, «L'eterna incompiuta. La politica mediterranea fra sviluppo e sicurezza», in Id. (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 89-117.

ne cancellerie dell'Europa settentrionale, sembrano tuttavia ingiuste, visto che le premesse degli eventi prodottisi lungo la riva meridionale del Mediterraneo vanno ravvisate, oltre che negli svolgimenti interni ai paesi coinvolti, anche nelle politiche di cooperazione e partenariato intraprese dall'Ue negli anni passati⁶. Non è un caso, infatti, che le prime rivolte siano scoppiate in Tunisia ed Egitto, i paesi che con più convinzione si erano spinti lungo le vie dell'integrazione economica tracciate dai programmi dell'Unione europea⁷. Alla luce di ciò, il giudizio sul ruolo di Bruxelles dovrebbe essere molto più sfumato e concentrarsi sull'esame di una serie di elementi che, viceversa, sono spesso trascurati. L'atteggiamento europeo, a nostro giudizio, sembra essere perfettamente in linea con una consolidata tradizione comunitaria, che configura l'Unione europea come una «forza gentile», abile nell'utilizzo di strumenti di *soft power* e più interessata a creare stabilità e prosperità attraverso l'integrazione e la cooperazione, anziché ad avvalersi dei mezzi classici della politica di potenza⁸. In tal senso, lo scoppio delle rivoluzioni nei paesi della costa settentrionale dell'Africa non sarebbe altro che una conferma della bontà di questo approccio funzionalista, capace di introdurre elementi di innovazione politica attraverso l'integrazione economica⁹.

Sulla scorta di questa premessa interpretativa, il presente lavoro prenderà in esame le politiche condotte dall'Europa nel bacino del Mediterraneo nell'ultimo mezzo secolo, lungo un arco di tempo che va dall'avvio del processo di decolonizzazione fino alla Conferenza di Barcellona del 1994, durante la quale fu varato il Partenariato euro-mediterraneo, per giungere infine al recente progetto di Unione per il Mediterraneo, lanciato nel 2008 dal presidente francese Nicolas Sarkozy, cercando nel contempo di individuare alcune linee di sviluppo future per un'area che è tornata prepotentemente a essere al centro dell'economia e della politica mondiale.

Le prime politiche comunitarie per i paesi del Mediterraneo

Nell'ambito degli studi sulle relazioni internazionali i quadranti europeo e mediterraneo sono spesso indicati come campi d'azione complementari: a tal fine, l'esempio più chiaro è fornito dalle ricerche dedicate alla politica estera ita-

⁶ Per un primo inquadramento delle ragioni che hanno provocato le rivolte in Nord Africa si veda il volume curato da Francesca M. Corrao, *Le rivoluzioni arabe. La transizione mediterranea*, Milano, Mondadori Università, 2011. Alcuni osservatori, come Ivo H. Daalder, James G. Stavridis, *Nato's victory in Libya. The right way to run an intervention*, in «Foreign Affairs», March-April 2012, n. 2, vol. 91, p. 3, affermano come anche la guerra in Iraq abbia svolto un ruolo non secondario nell'avviare un processo di democratizzazione – ancora tutto da verificare – nell'intera regione.

⁷ Sulle differenze tra la pacifica rivolta tunisina e la sanguinosa guerra civile libica che, nel frattempo, ha condotto al rovesciamento del regime di Gheddafi si vedano le riflessioni di Bichara Khader, *Tunisie et Lybie: paradigme et contre-paradigme d'une révolution heureuse*, in «Rivista di studi politici internazionali», n. 2, vol. 78, 2011, pp. 199-224.

⁸ Sul punto, si vedano le riflessioni di Tommaso Padoa Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, il Mulino, 2001 e di John McCormick, *The European superpower*, Palgrave, Macmillan, 2006. Per un approccio critico alla questione cfr. il volume curato da Mario Telò, Giuliana Laschi, *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, il Mulino, 2009.

⁹ Sul tema del funzionalismo la letteratura è molto vasta. Si vedano, tra tanti, i classici lavori di Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: functionalism and international organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964; David Mitrany, *A working peace system*, Chicago, Quadrangle Books, 1966; Id., *The functional theory of politics*, New York, St. Martin's Press, 1976 e, da ultimo, James Caporaso, *Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future*, in «Journal of European Public Policy», 1998, n. 5 (1), pp. 1-16.

liana durante la guerra fredda, incentrate sullo schema interpretativo dei «tre cerchi», rappresentati rispettivamente dalla fedeltà ai vincoli imposti dall'Alleanza atlantica, dalla convinta adesione al processo di integrazione europea e, infine, dalla politica mediterranea svolta dall'Italia principalmente in ragione della sua posizione geografica¹⁰.

Se, tuttavia, spostiamo la prospettiva dal punto di vista storico-politico a quello geografico, ci rendiamo immediatamente conto di come l'Europa e il Mediterraneo non siano spazi complementari ma, al contrario, strettamente interconnessi, in una sovrapposizione continua che rende impossibile separare nettamente un'area dall'altra.

Agli occhi degli altri popoli del Mediterraneo l'Europa si è spesso configurata come un blocco geopolitico, principalmente a causa delle dominazioni coloniali instaurate a partire dal XIX secolo da alcuni paesi europei in Nord Africa e Medio Oriente¹¹. Al momento del varo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nel 1951, la Francia teneva ancora sotto controllo questi paesi, tanto da indurre Schuman a prevedere che anche le colonie facessero parte del nuovo *pool* carbo-siderurgico¹². Sebbene il persistere di rapporti coloniali o di recente decolonizzazione rendesse le relazioni tra le due sponde del Mediterraneo piuttosto complicate, l'asprezza della guerra fredda e la profonda complementarità tra ex colonie e metropoli consentirono di non interrompere mai del tutto gli scambi politici e commerciali, favorendo anzi lo stesso processo di integrazione europea, come dimostra l'accelerazione impressa ai negoziati europei dal governo francese in seguito al disastroso esito della crisi di Suez del 1956¹³. Proprio in ragione degli eventi egiziani e dello stato di ormai endemica rivolta in Algeria, si decise di porre le premesse per avviare un primo abbozzo di politica mediterranea da parte della Cee, la quale sin dall'inizio elaborò delle convenzioni di associazione economica, con il duplice scopo di mantenere i rapporti con i paesi mediterranei tradizionalmente legati all'Europa e di contribuire, in questo modo, al loro sviluppo economico¹⁴.

¹⁰ Sulla politica estera italiana si vedano, *ex multis*, gli studi di Luigi Vittorio Ferraris, *Manuale della politica estera italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996; Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1991. Sul punto si vedano, in particolare, i contributi di Antonio Varsori, "Europeismo e mediterraneità nella politica estera italiana" e Massimo de Leonardis, "L'Italia: «alleato privilegiato» degli Stati Uniti nel Mediterraneo", entrambi pubblicati in de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 2003, rispettivamente alle pp. 23-45 e 61-93.

¹¹ Sui vari attori in gioco durante questa delicata fase cfr. Elena Calandri, *Il Mediterraneo e la difesa dell'Occidente (1947-1956). Eredità imperiali e logiche di guerra fredda*, Firenze, Il Maestrale, 1997.

¹² Nel 1957 l'Algeria, che all'epoca faceva ancora parte del territorio metropolitano francese, fu integrata nella Comunità economica europea in virtù dell'art. 227 del trattato. Sul punto si veda il contributo di Elena Calandri, *Logica atlantica e logica coloniale: Washington, Parigi e i protettorati dell'Africa del Nord, 1950-1955*, in «Storia delle Relazioni Internazionali», 1991, anno VII, n. 2, pp. 333-364.

¹³ Sulla crisi di Suez si vedano, *ex multis*, i lavori di Keith Kyle, *La Grande-Bretagne, la France et la crise de Suez*, in «Histoire, Economie et Société», 1994, vol. 13, n. 1, pp. 79-100; Ralph Dietl, *Suez 1956: a European intervention?*, in «Journal of Contemporary History», 2008, vol. 43, n. 2, pp. 259-278 e, sul ruolo degli Stati Uniti nel ridefinire lo scacchiere mediorientale si veda lo studio di Daniele De Luca, *Fuochi sul Canale. La crisi di Suez, gli Stati Uniti e la ricerca di una nuova politica in Medio Oriente, 1955-1958*, Milano, M&B Publishing, 1999.

¹⁴ In questo senso, il trattato di Roma (artt. 113, 227 e 238) riconosceva il principio dell'associazione economica, al fine di mantenere e ampliare i rapporti commerciali tradizionali. Sul punto si veda Elena Calandri, "La Cee et les relations extérieures 1958-1960", in Antonio Varsori (ed.), *Inside the European Community. Actors and policies in European integration 1957-1972*, Baden-Baden/Brussels, Nomos/Bruylant, 2005, pp. 399-432.

Basati sulla reciprocità di diritti e obblighi e su un certo grado di liberalizzazione degli scambi, questi accordi non possono comunque essere considerati un programma omogeneo di integrazione con i paesi terzi mediterranei, anche perché la Comunità economica europea era frenata dalla prevalenza delle singole impostazioni nazionali¹⁵. Nonostante ciò, a partire dal 1961 la Cee strinse una serie di accordi bilaterali con quasi tutti i paesi mediterranei, basati essenzialmente sull'acquisto di materie prime e la vendita di prodotti industriali, configurandosi come principale *partner* economico per tutte le economie mediterranee¹⁶. In questa prima fase, durata all'incirca dieci anni, appare anche azzardato parlare del Mediterraneo come di un'area compatta, perché tra i paesi comunitari prevalse un approccio che privilegiava rapporti diretti con i singoli paesi terzi, in un'ottica volta a sfruttare commercialmente le opportunità offerte da sistemi economici in ritardo di sviluppo e, al contempo, ad impedire l'ingresso nel mercato comune di quel genere di beni, come i prodotti agricoli, di cui si temeva la concorrenza nei confronti di specifiche produzioni nazionali.

All'inizio degli anni Settanta, dunque, la Cee aveva steso una fitta rete di accordi con quasi tutti i paesi rivieraschi del Mediterraneo, senza tuttavia riuscire a impostare una strategia comune per l'intera area. Le ragioni di questa mancanza di visione d'insieme sono ravvisabili, in primo luogo, nella complessità del quadrante mediterraneo, caratterizzato da una spiccata volatilità e investito da una pluralità d'interventi politici spesso in conflitto tra loro, condotti da numerosi attori individuali e collettivi, regionali ed extraregionali. Basti pensare, in tal senso, ai timori di un'espansione sovietica nel Mediterraneo, con la definizione di una politica della Nato non perfettamente coincidente con quella condotta individualmente da alcuni Stati membri. In secondo luogo, vi era il rispetto dei vincoli imposti dal Gatt, che non consentiva di derogare ai principi del commercio internazionale. Infine, ma non per ordine di importanza, si era resa sempre più acuta la crisi mediorientale, legata, da un lato, al conflitto arabo-israeliano-palestinese e, dall'altro, alla questione degli approvvigionamenti petroliferi, in cui i singoli paesi europei adottarono approcci diversi e contrastanti¹⁷.

E proprio la questione delle forniture di greggio per le economie comunitarie fu una delle cause, insieme all'imminente allargamento della Comunità a tre nuovi paesi – Regno Unito, Irlanda e Danimarca – a spingere nel 1972 i capi di Stato e di governo europei a lanciare un approccio globale alla politica per il Mediterraneo. Durante il Vertice di Parigi del 19 ottobre 1972 fu accolta la proposta francese per una Politica mediterranea globale, che avrebbe dovuto garan-

¹⁵ Sul caso italiano si veda il contributo di Gianpaolo Calchi Novati, "Mediterraneo e questione araba nella politica estera italiana", in Aa. Vv., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 1, *Politica, economia e società*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 197-263.

¹⁶ Nel 1961 e nel 1963 furono chiusi i primi accordi di associazione con Grecia e Turchia, cui seguì un accordo misto commerciale e di cooperazione tecnica con il Libano (1965). Tra il 1969 e il 1973 furono firmati una serie di accordi commerciali con Tunisia e Marocco (1969), funzionali al mantenimento dei rapporti con la Francia, mentre nel 1970 fu il turno di Spagna, Israele, Malta e Cipro, nel 1972 di Portogallo ed Egitto e della Jugoslavia nel 1973.

¹⁷ È impossibile, in questa sede, citare anche solo una parte della bibliografia dedicata alla questione mediorientale. Si veda, *ex multis*, il lavoro di Giovanni Codovini, *Storia del conflitto arabo israeliano palestinese. Tra dialoghi di pace e monologhi di guerra*, Milano, Bruno Mondadori, 2007.

tire l'equilibrio socio-economico dell'area mediterranea attraverso l'instaurazione di un nuovo tipo di relazioni tra i paesi mediterranei in via di sviluppo e le economie europee industrializzate¹⁸. I nuovi rapporti tra le due rive del Mediterraneo, significativamente catalogati sotto l'ambiziosa definizione di «accordi di cooperazione globale», innovavano profondamente rispetto ai precedenti accordi di associazione e replicavano nell'area mediterranea gli obiettivi, le modalità e i contenuti dello stesso processo di integrazione europea, attraverso un modello di relazioni *hub and spokes* che tendeva a privilegiare le sinergie tra i *partners* europei e mediterranei¹⁹.

Nonostante l'intenzione di affrontare la cooperazione mediterranea adottando un approccio regionale, la Politica mediterranea globale si rivelò un parziale fallimento rispetto agli ambiziosi obiettivi che erano stati fissati a Parigi e poi sanciti all'interno dei singoli accordi²⁰. A determinare questo risultato non all'altezza delle aspettative contribuirono varie cause, prima fra tutte lo *shock* petrolifero seguito alla guerra del Kippur nel 1973. Accanto all'incandescente situazione mediorientale, la Politica mediterranea globale scontò pesantemente anche cause endogene all'economia europea, che proprio in quel torno d'anni entrò in una profonda recessione determinata dal prevalere di spinte inflattive e dalla crisi del modello di sviluppo economico che aveva consentito circa tre decenni di crescita ininterrotta.

Tuttavia, la principale ragione del fallimento va fatta risalire ad alcune scelte adottate dalla Cee che, anche nell'ambito della Politica mediterranea globale, non riuscì a superare una sorta di riflesso condizionato di stampo neocolonialista. Infatti, si tese a privilegiare un modello di relazioni commerciali incentrato sulla prevalenza delle produzioni europee a discapito di quelle dei paesi mediterranei, concepiti a loro volta come meri fornitori di materie prime e come mercati di sbocco per le merci europee. Questa scelta determinò, da un lato, il persistere di un modello di relazioni economiche asimmetrico e, dall'altro, impedì ai paesi mediterranei di svilupparsi in quei segmenti produttivi – tessile ed agricoltura, in particolare – in cui avrebbero potuto godere di notevoli vantaggi comparati rispetto alle produzioni europee²¹. Insieme alla scarsa qualità di molti manufatti prodotti in questi paesi, le cui imprese erano poco propense a migliorare gli *standards* produttivi di fronte alla impossibilità di penetrare nei ricchi mercati europei, il colpo di grazia agli ambiziosi obiettivi della Politica mediterranea globale fu sfer-

¹⁸ In particolare, i nuovi accordi si sarebbero ispirati ai principi del cosiddetto nuovo ordine economico internazionale stabiliti nelle risoluzioni nn. 3201 e 3202 approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 1° maggio 1974 e alla carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati dello stesso anno.

¹⁹ Gli accordi riguardavano il settore economico-finanziario, tecnico, sociale ed istituzionale, così da creare le premesse per uno sviluppo autonomo nei settori agricolo e industriale ai paesi mediterranei. Erano previste, inoltre, le cosiddette preferenze unidirezionali, in virtù delle quali i paesi comunitari si impegnavano ad una progressiva liberalizzazione degli scambi con i partner mediterranei.

²⁰ Nel 1973 furono stipulati gli accordi con i paesi del Maghreb (vale a dire Algeria, Marocco e Tunisia), mentre nel 1977 fu la volta degli accordi con i paesi del Machrek (Egitto, Giordania Libano e Siria).

²¹ In conseguenza di questa politica doganale restrittiva si è verificato un notevole aumento del divario produttivo tra i paesi comunitari e i paesi terzi mediterranei, che nel corso degli anni Settanta e Ottanta del XX secolo hanno visto diminuire notevolmente gli indici di aumento del Pil *pro capite* e, al contempo, aumentare la dipendenza alimentare e il debito pubblico.

rato dalle misure marcatamente protezioniste della Pac, funzionali a proteggere le produzioni agricole dell'Italia e dei nuovi paesi mediterranei – Grecia, Spagna e Portogallo – che nel corso degli anni Ottanta aderirono progressivamente alla Comunità economica europea²².

Le asimmetrie del Partenariato euro-mediterraneo

La Politica mediterranea globale, al pari delle precedenti esperienze, si rivelò dunque un insuccesso perché pretendeva di estendere ricette economiche di stampo produttivista a paesi in via di sviluppo. In questo senso, non si sarebbe potuto scegliere un momento meno indicato per varare un approccio regionale all'area mediterranea, dato che gli anni Settanta e Ottanta del XX secolo sono stati caratterizzati da profonde ristrutturazioni dei sistemi produttivi delle economie sviluppate, specie in Europa²³.

Il fallito tentativo di istituire forme sinergiche di cooperazione rendeva dunque improcrastinabile un generale ripensamento della strategia comunitaria nella regione mediterranea, in un quadro reso peraltro più complicato da una serie di eventi verificatisi nel corso dell'ultimo decennio del XX secolo, come la caduta del muro di Berlino nel 1989, cui seguì in pochi mesi il repentino crollo dei regimi comunisti in Europa orientale²⁴. Nel 1991, poi, lo scoppio della guerra del Golfo, insieme alla situazione algerina e all'esplosione del conflitto interetnico nei Balcani, distolse l'attenzione dei paesi comunitari dal quadrante mediterraneo²⁵.

Mentre il disfacimento del blocco di potere sovietico apriva nuove prospettive politiche per il processo di integrazione europea, rendendo finalmente possibile il ricongiungimento delle due metà del continente divise dal secondo conflitto mondiale, la firma del trattato di Maastricht, nel 1992, inaugurava nuove forme di cooperazione intergovernativa negli ambiti della politica estera e della giustizia e affari interni²⁶. L'ambizioso obiettivo di dotare la neonata Unione euro-

²² Si veda Francesco Burlizzi, *Politica agricola comunitaria e paesi del bacino del Mediterraneo*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 1995.

²³ Sul punto, si vedano i contributi contenuti nel volume curato da Eric Bussière, Michel Dumoulin, Sylvain Schirmann, *Milieux économiques et intégration européenne au 20^{ème} siècle. La crise des années 1970: de la conférence de la Haye à la veille de la relance des années 1980*, Brussels, Peter Lang, 2006.

²⁴ D'altra parte, i modesti risultati conseguiti dalla Politica mediterranea globale furono subito evidenti, come dimostra il documento Cee, *Bilan de la politique méditerranéenne de la Communauté 1975-1988* (Documento Com (89) 1958 del 30 settembre 1989) e il successivo rapporto stilato dal Comitato economico e sociale europeo, *La politica mediterranea della Comunità europea*, Bruxelles 1993, in cui si possono ravvisare alcuni dati piuttosto paradossali, quali il ridimensionamento degli aiuti comunitari allo sviluppo nei confronti dei paesi mediterranei, limitati ad un misero 11% contro il 67% dei paesi Acp. Per un bilancio, si veda il contributo di Colette Cova, *La Politique méditerranéenne des Douze*, in «Revue du Marché Commun», 1985, pp. 525 ss..

²⁵ Sull'atteggiamento assunto dall'Unione europea nel corso del conflitto nella ex Jugoslavia si vedano gli articoli di Rafael Biermann, *Back to the roots. The European Community and the dissolution of Yugoslavia – Policies under the impact of global sea-change* e Tanguy de Wilde d'Estmael, *La Communauté européenne face à l'implosion yougoslave: aléas d'une gestion de crise par la coercition économique*, entrambi contenuti nel numero monografico del «Journal of European Integration History», 2004, vol. 10, n. 1, rispettivamente alle pp. 29-50 e 51-73.

²⁶ Preceduto dalla riunificazione tedesca, l'allargamento dell'Unione europea, che ha visto il numero dei paesi membri passare da 12 a 15 nel 1995, per poi arrivare a 25 nel 2004, è oggetto delle riflessioni contenute nei volumi curati rispettivamente da Liborio Mattina, *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bologna, il Mulino, 2004 e da Ariane Landuyt, Daniele Pasquinucci, *Gli allargamenti della Cee/UE 1961-2004*, Bologna, il Mulino, 2005. Nel 2007, infine, si sono aggiunte Bulgaria e Romania.

pea di una strategia comune nelle relazioni esterne si accompagnava, non a caso, con il tema della sicurezza, quasi a voler fornire una risposta al nuovo senso di instabilità scaturito dalla fine di un equilibrio bipolare durato quasi mezzo secolo²⁷. Infatti, la fine della guerra fredda lasciava aperti molti interrogativi circa alcune situazioni regionali, come quella mediterranea, rimaste fino a quel momento in secondo piano.

Riprendendo gli abituali obiettivi della cooperazione e dell'integrazione economica, la Cee nel 1990 aveva lanciato la cosiddetta Politica mediterranea rinnovata, fondata sull'aggiornamento dei protocolli finanziari con i paesi mediterranei e focalizzata su aspetti fino a quel momento trascurati, come la tutela ambientale e lo sviluppo delle risorse umane²⁸. Il simbolo più importante delle novità introdotte dalla Politica mediterranea rinnovata sono stati i programmi Med, che prevedevano forme di cooperazione decentralizzata nell'ambito di *network* euro-mediterranei formati da soggetti pubblici e privati²⁹.

La portata per molti aspetti innovativa di alcune misure promosse dalla Politica mediterranea rinnovata non ha impedito, tuttavia, che anch'essa si rivelasse un insuccesso, non riuscendo a colmare quel divario tra Nord e Sud che, a partire dalla fine del XX secolo, si è fatto sempre più marcato, tanto da essere annoverato tra le cause principali delle tensioni nell'area mediterranea, interessata da un crescente flusso migratorio delle popolazioni nordafricane verso le più ricche economie europee. D'altra parte, il fenomeno dell'emigrazione, con tutte le problematiche connesse all'accoglienza e all'integrazione di nuovi cittadini provenienti da realtà culturali e religiose profondamente differenti, ha permesso altresì ai governi dei paesi membri dell'Unione europea di prendere coscienza dell'impossibilità di rinviare oltremodo la definizione di una nuova strategia per la regione del Mediterraneo. Non si trattava più, come in passato, di realtà lontane e un po' esotiche: le questioni inerenti il mancato sviluppo economico dei paesi dell'area, insieme alla necessità di procedere alla loro democratizzazione, avevano riflessi diretti anche sulla situazione europea, così da rendere indispensabile un deciso cambiamento di rotta, capace di individuare anche per i paesi

²⁷ Sulla Pesc si veda il lavoro di André Doumolin, Raphaël Marhieu, Gordon Sarlet, *La Politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, mentre il tema della cooperazione in materia di giustizia e affari interni è affrontato da Constance Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

²⁸ Lanciata da una risoluzione adottata dal Consiglio dei ministri Cee del 18 dicembre 1990, la Politica mediterranea rinnovata era stata annunciata da una precedente comunicazione della Commissione, *Una proposta per una politica mediterranea rinnovata* (Documento Sec (90) del 1 giugno 1990). I nuovi protocolli, di durata quinquennale, prevedevano dei parametri da rispettare per attuare la collaborazione finanziaria, realizzare dei progetti e promuovere riforme socio-economiche; inoltre, accanto a questo classico strumento, era prevista l'attivazione di formule di cooperazione decentrata di tipo orizzontale tra soggetti della società civile dei paesi europei e mediterranei, così da intraprendere innovativi progetti in ambiti prima non contemplati.

²⁹ I programmi Med nascevano con l'obiettivo di trovare una soluzione ai limiti della cooperazione bilaterale fra gli Stati. Tra i soggetti *partners* figuravano, a seconda dell'ambito di intervento, autonomie locali, università, centri di ricerca, imprese e professionisti. I più importanti sono stati il programma MedCampus, volto a favorire il trasferimento di conoscenze scientifiche e tecnologiche, il programma MedUrbs, funzionale ad uno sviluppo urbano ecosostenibile nei paesi mediterranei e, infine, MedInvest, che prevedeva l'attivazione di forme di cooperazione tra piccole e medie imprese operanti nella regione mediterranea. Sul punto si veda Dimitris K. Xenaxis, Dimitris N. Chrysochoou, *The emerging Euro-mediterranean system*, Manchester, Manchester University Press, 2001.

mediterranei un percorso condiviso di maggiore integrazione con l'Unione europea³⁰. Era evidente che non si pensava a un vero e proprio allargamento, sulla scorta di quanto sarebbe avvenuto di lì a poco con le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale, ma a una nuova impostazione dei rapporti con l'intera area mediterranea, in modo da affrontare in maniera risoluta il complesso nodo del sottosviluppo della regione³¹.

Sin dal 1992, infatti, la Commissione europea aveva preparato una comunicazione intitolata *Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb*, seguita da altre iniziative in cui, accanto all'estensione del progetto al resto dei paesi mediterranei, si cercava di immaginare una nuova formula per regolare i rapporti tra le due sponde del Mediterraneo: tale intendimento, recepito dal Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994, sarebbe poi sfociato nella comunicazione della Commissione del marzo 1995 significativamente intitolata *Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea: proposte per la creazione di un Partenariato euromediterraneo*³². Con il concetto di Partenariato euromediterraneo l'Unione europea giungeva finalmente ad acquisire una piena consapevolezza della questione mediterranea, intesa non più solamente come fonte di problemi derivanti dalla vicinanza geografica ma, viceversa, come elemento imprescindibile di una più complessa realtà storica e culturale in cui era impossibile districare la dimensione europea da quella nordafricana e mediorientale. Il Partenariato starebbe dunque ad indicare l'indissolubilità del legame tra le sponde del Mediterraneo, come dimostra del resto il preambolo della dichiarazione finale della Conferenza di Barcellona, in cui i partecipanti al Partenariato si dichiaravano «consapevoli che i nuovi problemi politici, economici e sociali nei vari punti del Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono una impostazione globale»³³.

La Conferenza che lanciò il Partenariato euromediterraneo (Pem) si tenne a Barcellona il 27 e il 28 novembre 1995, alla presenza dei rappresentanti dei quindici paesi membri dell'Unione europea, della Commissione e del Consiglio in rappresentanza dell'Unione europea e dei ministri degli Esteri di Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese³⁴. Il Partenariato euromediterraneo si proponeva di superare

³⁰ Si trattava, in altri termini, di superare il dilemma posto già nel 1990 da Pierangelo Catalano, *Méditerranée: intégration ou éclatement*, Paris, Isprom-Publisud, 1990.

³¹ Sui rapporti tra i progetti di allargamento ad Est dell'Europa e la situazione mediterranea si veda Ben H. Salem, *Maghreb-Cee-Pays de l'Est: fatalité de la trilogie ou consécration du trilatéralisme?*, in «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», 1991, pp. 451 ss..

³² Sul punto si veda il bel volume di Bichara Khader, *Le grand Maghreb et l'Europe. Enjeux et perspectives*, Paris, Publisud, 1995.

³³ Si veda il preambolo della dichiarazione finale e del programma di lavori della Conferenza euromediterranea di Barcellona, 27-28 novembre 1995. Per una valutazione complessiva si vedano i contributi al volume curato da Richard Gillespie, *The Euro-Mediterranean partnership. Political and economic perspectives*, London, Frank Cass, 1997.

³⁴ Tra i paesi mediterranei spiccava l'assenza della Libia, il cui governo era accusato di aver organizzato l'attentato terroristico di Lockerbie del 21 dicembre 1988. All'epoca suscitò molte polemiche la contemporanea presenza di Israele e di molti Stati arabi ancora in guerra con questo paese. Inoltre, la Lega araba dichiarò la propria insoddisfazione per il mancato invito degli altri paesi membri dell'organizzazione non appartenenti al bacino mediterraneo. Al riguardo, si vedano le riflessioni di Franco Rizzi, *Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato*, Roma, Meltemi editore, 2004.

i precedenti esempi di cooperazione tra le due rive mediterranee attraverso un dialogo politico costante e indicava come obiettivi principali la pace, la stabilità e la prosperità, da raggiungere grazie ad un rafforzamento della democrazia e al varo di politiche per uno sviluppo economico e sociale sostenibile³⁵.

Sotto il profilo istituzionale, il Pem era formato da tre parti: la prima era costituita dal Partenariato politico e di sicurezza, finalizzato alla creazione di uno spazio comune di pace e stabilità; la seconda era incentrata sul Partenariato economico e finanziario, volto a promuovere una zona di prosperità condivisa, mentre l'ultima era dedicata al Partenariato in vari settori, in vista di una migliore comprensione tra culture³⁶. La dichiarazione finale della Conferenza stabiliva che entro il 2010 si sarebbe dovuti giungere al completamento del processo di istituzione del Partenariato: tuttavia, non vi erano certezze nel successo dell'iniziativa, perché l'attuazione degli obiettivi passava attraverso uno schema articolato in fasi, in cui giocava un ruolo decisivo la reale disponibilità dei *partners* ad onorare gli impegni fissati a Barcellona³⁷. Ad ogni modo, l'aspetto più rilevante era il forte legame organico fra pace, democrazia e sviluppo economico – i cosiddetti tre pilastri del Partenariato – secondo quel noto schema funzionalista cui si è fatto cenno nella premessa e che individuava nella cooperazione e nell'integrazione economica gli strumenti con i quali favorire la democratizzazione delle sclerotizzate società dei paesi mediterranei, attraverso la promozione del pluralismo politico e il rispetto dei diritti umani³⁸.

A tal fine, era prevista la creazione di una zona di libero scambio, da completare anch'essa nel 2010, che si sarebbe fondata sia su una rete di accordi bilaterali tra l'Unione europea e i paesi mediterranei e, aspetto sicuramente innovativo, su una serie di accordi commerciali tra gli stessi paesi terzi mediterranei, così da superare lo schema classico della cooperazione Nord-Sud³⁹. Del resto, questa non era l'unica novità, perché il Partenariato euromediterraneo prevedeva contemporaneamente diverse forme di cooperazione, come quella multilaterale, quella bilaterale e, infine quella sub-regionale, rappresentando quindi una sorta di *summa* delle precedenti esperienze di cooperazione lanciate dall'Europa nel Mediterraneo⁴⁰. In tal senso, l'innovazione più importante era costituita dalle

³⁵ Sul punto si veda Erwan Lannon, *La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du Partenariat euro-méditerranéen*, in «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», 1996, n. 398, pp. 358-367.

³⁶ Sui vari settori di cooperazione si vedano i contributi contenuti nel volume curato da Sergio Marchisio, *Aspetti giuridici del Partenariato euro-mediterraneo*, Milano, Giuffrè, 2001.

³⁷ Peraltro, il partenariato era modellato sulla falsariga dell'Osce, secondo uno schema a geometria variabile, in cui era contemplata l'eventualità che i *partners* potessero raggiungere dei progressi in un ambito di azione senza necessariamente conseguire i medesimi risultati negli altri. Sul punto cfr. le riflessioni di Giorgio Barba Navaretti, Riccardo Faini, *Nuove prospettive per la cooperazione allo sviluppo e i processi di integrazione economica e politica con i paesi del Mediterraneo*, Bologna, il Mulino, 1997.

³⁸ Si vedano le riflessioni di Bichara Khader, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen après la Conférence de Barcelone*, Paris, L'Harmattan, 1997.

³⁹ Sul punto si veda l'articolo di Salah Mezdour, *Opportunité théorique d'une Zone de libre échange Maghreb-Ue*, in «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», 1996, n. 399, pp. 458-461.

⁴⁰ In particolare, gli accordi euromediterranei di associazione hanno sostituito i vecchi accordi siglati negli anni Settanta. Nel corso degli anni Novanta sono stati istituiti accordi con Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e i Territori palestinesi, con l'obiettivo di promuovere un dialogo periodico in materia politica e di sicurezza, di incrementare il commercio e di favorire il dialogo sociale, culturale ed umano. Come si vede, si tratta dei tre pilastri su cui si regge il Pem, il quale prevede altresì forme di cooperazione sub-regionale, come il processo di Agadir che, dal 2001,

modalità di erogazione dei finanziamenti, raggruppati all'interno del programma Meda, il quale superava la classica visione dei protocolli finanziari bilaterali e si configurava, invece, come un approccio globale rispetto ai problemi dello sviluppo economico⁴¹. Le principali misure finanziate dal programma Meda, che peraltro subordinava l'erogazione dei fondi al rispetto dei principi democratici e dei diritti umani da parte dei paesi mediterranei, dovevano indirizzarsi verso il cosiddetto «sostegno all'economia» ed «equilibrio socioeconomico», così da predisporre le condizioni indispensabili ad innescare la cooperazione settoriale tra operatori privati. Tutto il Partenariato assumeva, per la prima volta, un punto di vista che aveva l'ambizione di abbracciare anche le aspirazioni e i bisogni dei *partners* mediterranei, senza replicare l'ormai superato schema eurocentrico: è anche così che si spiegano le aperture alla società civile e alla cooperazione decentrata, i frequenti richiami alla democratizzazione e al pluralismo politico e religioso, fino a rasentare l'ingerenza negli affari interni dei paesi terzi mediterranei e ricadere, paradossalmente, nello stesso vizio d'origine che aveva inficiato le precedenti forme di cooperazione⁴².

L'impossibilità di giungere a soluzioni condivise sulle due sponde del Mediterraneo si è riverberata nello schema istituzionale previsto dal Partenariato euromediterraneo, basato innanzitutto sulla convocazione di riunioni periodiche tra ministri degli Esteri dei paesi membri, affiancate da Conferenze ministeriali a carattere settoriale, dedicate specialmente alla cooperazione industriale, al commercio, all'ambiente, alla gestione delle risorse idriche, all'energia e alla cultura⁴³. In questo contesto istituzionale piuttosto informale merita di essere citato il Comitato euromediterraneo per il processo di Barcellona, composto da alti funzionari dei paesi membri, che avrebbe dovuto garantire una certa continuità all'attività amministrativa. Insieme alla Commissione europea, che di fatto agiva come Segretariato del Partenariato euromediterraneo, il Comitato euromediterraneo ha esercitato principalmente le funzioni legate al Piano d'azione di Valencia, un importante documento adottato nel 2002, con il quale i paesi del Partenariato hanno preso atto delle difficoltà nell'attuazione del processo di Barcellona, specie sul terreno della sicurezza e della lotta all'emigrazione, prospettando nuove formule di cooperazione, basate su un maggiore e più integrale coinvolgimento dei paesi della riva sud del Mediterraneo nella definizione ed attuazione dei programmi euromediterranei.

vede impegnati Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania nel tentativo di armonizzazione dei regimi fiscali ed economici, al fine di creare una zona di libero scambio, effettivamente istituita nel 2006.

⁴¹ Il programma Meda, lanciato dal regolamento istitutivo n. 1488/1996, ha visto coinvolti Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Territori palestinesi, Israele, Giordania, Siria, Libano, Turchia, Malta e Cipro in un piano di aggiustamento strutturale, basato sul varo di riforme politiche e sociali e la creazione di mercati aperti alla concorrenza. Nel 1999 il Consiglio europeo di Stoccarda ha lanciato il programma Meda II, che è partito nel 2000 ed è coinciso con la programmazione di Agenda 2000. Sul punto si vedano i vari contributi al volume *I nuovi strumenti del Partenariato: progressi e limiti di uno strumento rimaneggiato*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

⁴² Sul punto cfr. Giuseppe Ruotolo, *La creazione di un'area di libero scambio nel Mediterraneo: problematiche e prospettive*, in «Diritto internazionale», 2000.

⁴³ Sull'assetto istituzionale cfr. Roberto Aliboni, *Partenariato nel Mediterraneo: percezioni, politiche, istituzioni*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Unione europea e Mediterraneo tra regionalismo e globalizzazione

La questione della sicurezza e della stabilità politica nel Mediterraneo ha trovato nuova attenzione in seguito ai tragici eventi dell'11 settembre 2001 e ai successivi attentati di Madrid e Londra, che hanno riportato alla ribalta la minaccia del terrorismo di matrice fondamentalista islamica⁴⁴. Nel corso del primo decennio del XXI secolo si è così assistito a un'esasperata attenzione per le strategie di sicurezza, senz'altro dovuta anche alla profonda fragilità geopolitica del Mediterraneo, imputabile a numerosi fattori, quali la presenza di nazioni senza Stato – i curdi e i palestinesi – e di Stati senza nazioni – il Libano – oltre che a una spiccata incertezza territoriale lungo le sue rive, come dimostra il caso dei Balcani⁴⁵. È utile ricordare, ad ogni modo, come tra le cause che spinsero ad avviare il Partenariato euromediterraneo nel 1994 vi fosse la volontà europea di non restare esclusa dal processo di pace in Medio Oriente, gestito principalmente dagli Stati Uniti, in modo da giocare un ruolo nel futuro riassetto geopolitico della regione⁴⁶. Il fallimento dei negoziati tra israeliani e palestinesi e le successive crisi che hanno interessato l'area, come il conflitto in Iraq, oltre a insinuare una certa diffidenza nel Partenariato euromediterraneo tra i popoli arabi, ha provocato anche un considerevole ampliamento del concetto stesso di Medio Oriente, fino a farlo coincidere con quell'area di instabilità che va dalla costa meridionale del Mediterraneo a Sud fino al Corno d'Africa e ad Oriente fino all'Afghanistan e al Pakistan, senza peraltro trascurare la cintura di paesi che nel Caucaso e in Asia centrale sono sorti dal disfacimento del vecchio impero sovietico⁴⁷.

In tal senso, lo stato di endemica emergenza che ha interessato molte di queste aree nel corso dell'ultimo decennio ha impedito che si potesse conseguire l'obiettivo più ambizioso del Processo di Barcellona, vale a dire la creazione di un'area di stabilità e prosperità in un contesto di democratizzazione e integrazione economica⁴⁸. D'altra parte, l'instabilità regionale, oltre che la causa, è stata anche l'effetto del mancato decollo economico dei paesi mediterranei, attanagliati da questioni interne molto complesse, come la forte pressione demografica, il fondamentalismo religioso, sistemi produttivi obsoleti e l'assenza pressoché totale di pluralismo politico. In altre parole, l'intreccio di difficoltà interne ed esterne, insieme all'incapacità europea di assumere un punto di vista pienamente mediterraneo, hanno fatto sì che i risultati non siano stati all'altezza delle aspettative, pur se occorre dire che il Partenariato euromediterraneo ha contribuito a configu-

⁴⁴ Inizialmente prevista dal Processo di Barcellona, si trattava di una dichiarazione non vincolante giuridicamente con la quale i *partners* euromediterranei si impegnavano politicamente a sperimentare formule di sicurezza globale.

⁴⁵ Sul punto cfr. Mariateresa Fiocca, *Mediterraneo e Balcani: due aree di crisi e di opportunità alla periferia dell'Unione europea*, Roma, Isae, 2001.

⁴⁶ Sul nuovo ordine multipolare scaturito dalla fine della guerra fredda cfr. i contributi contenuti nel volume curato da Alessandro Colombo, *La dis-unità del mondo. Unità e pluralità nel nuovo sistema internazionale*, Ispi, Milano, 1997.

⁴⁷ Sul concetto di Grande Medio Oriente, coniato dagli analisti politici americani cfr. Marina Ottaway, Thomas Carothers, *The Greater Middle East initiative: off to a false start*, Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, 2004, n. 29, pp. 1-7 e Völker Perthes, *America's "Greater Middle East" and Europe: key issues for dialogue*, «Middle East Policy», 2004, n. 3, pp. 85-97.

⁴⁸ Un altro successo molto importante è stato raggiunto grazie alla Assemblea parlamentare euromediterranea (Apem), che è riuscita a inaugurare forme di cooperazione basate sui principi della *co-ownership*.

rare per la prima volta il bacino del Mediterraneo come un'area omogenea, con problemi comuni, come quello dell'emigrazione e della gestione delle risorse idriche ed energetiche, ma anche con un destino comune, in conseguenza dell'ormai ineluttabile interdipendenza tra le varie aree del pianeta.

In questo senso, il ritmo incessante nel processo di globalizzazione dell'economia cui si è assistito nel corso degli ultimi decenni ha reso sempre meno utopistico l'ossimoro del villaggio globale profeticamente annunciato da Marshall McLuhan negli anni Sessanta del XX secolo. Di fronte alle sfide imposte dai cambiamenti prodotti da questo fenomeno, anche l'Unione europea ha dovuto operare un profondo ripensamento del suo profilo strutturale e del suo ruolo geopolitico. Accanto all'apparente razionalizzazione della sua architettura costituzionale, l'Unione europea ha brillantemente superato la sfida dell'allargamento, riuscendo in pochi anni a integrare al suo interno gli Stati dell'Europa centrale e orientale, stabilizzando così un'area che si temeva potesse rappresentare un pericoloso focolaio di disordini⁴⁹. Il tema della sicurezza, come si è visto nelle pagine precedenti, dagli anni Novanta del XX secolo è spesso ritornato come una sorta di *leit-motiv* nel dibattito interno all'Unione europea, rappresentando spesso la ragione più autentica di molte delle strategie poste in essere⁵⁰. Ad ogni modo, i tentativi di rendere sicure e prospere le aree limitrofe all'Unione europea – Balcani, Mediterraneo, Caucaso e Repubbliche ex sovietiche – fino al 2005 sono stati concepiti in maniera non organica, oscillando tra la volontà di procedere, seppur lentamente, alla integrazione e le defatiganti discussioni sull'identità europea, funzionali a giustificare il mancato allargamento dell'Unione europea a paesi non graditi.

Nel 2003, finalmente, la Commissione europea ha redatto un documento, significativamente intitolato *Wider Europe*, in cui si delineava la futura strategia europea nei confronti dei paesi limitrofi, ritenuti una componente imprescindibile per garantire ai cittadini europei sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile⁵¹. Si trattava, in buona sostanza, di una chiara presa di coscienza circa la assoluta interdipendenza tra le diverse aree del pianeta e, nello stesso tempo, della definitiva rinuncia a trasformare l'Unione europea in una fortezza impermeabile ai rapporti con i propri vicini, cui venivano invece offerte una serie di opportunità di cooperazione.

La nuova strategia per un'Europa più ampia, significativamente intitolata *Politica europea di vicinato (Pev)*, si è così indirizzata verso tutte le aree potenzialmente generatrici di crisi politiche, assecondando una sempre più spiccata inclinazione verso le forme di securitizzazione dello spazio circostante l'Unione

⁴⁹ Si veda il contributo di Milica Uvalic, "Eu policies towards Southeast Europe. From stabilisation towards integration", in Marta Petricoli (ed.), *Mediterranean Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, pp. 291-304.

⁵⁰ Non bisogna dimenticare, in questa sede, che nel 1994 il Consiglio dell'Atlantico del Nord ha assunto l'iniziativa del Dialogo mediterraneo tra la Nato e l'Algeria, l'Egitto, la Giordania, Israele, il Marocco, la Mauritania e la Tunisia, a scopo di consultazione. I risultati e gli obiettivi delle politiche di sicurezza europee sono analizzati nei volumi di Sven Biscop, Jan Joel Anderson (eds.), *The Eu and the European security strategy*, Oxford, Routledge, 2008 e di David Broughton, Steve Marsh, *European Union security: from Cold War to Terror War*, Taylor and Francis, London, 2010.

⁵¹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe - neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours*, Com (2003) 104, 11 march 2003.

europea. Se l'estensione al bacino del Mediterraneo non era così scontata, tanto da indurre i paesi dell'Africa settentrionale e del Medio Oriente a temere un futuro disinteresse da parte di un'Unione europea totalmente assorbita dalle questioni che si agitavano lungo i suoi confini orientali, nelle capitali arabe vi era anche la chiara percezione che il tema della sicurezza rispondeva a precise esigenze degli europei. Il concetto di prossimità, in questo senso, si presentava come uno strumento biunivoco, consentendo sia l'adesione al processo d'integrazione europea, sia forme variabili di cooperazione, come ad esempio il Partenariato, ma tutte nell'ottica di rafforzare i confini per mantenere la stabilità in Europa⁵². Rivolto anche a tutti i paesi già coinvolti nel Pem, la Politica europea di vicinato si è dunque basata su piani d'azione bilaterali concordati tra la Commissione europea e i paesi coinvolti, articolati su una serie di condizioni che, una volta raggiunte, hanno permesso di procedere alla stipula degli accordi europei di prossimità⁵³. Anche se per i paesi terzi mediterranei ha segnato il ritorno a un modello di *hub and spokes*, la Politica europea di vicinato ha segnato una svolta nella politica esterna dell'Unione europea, introducendo per la prima volta sia il principio della reciprocità dei benefici sia il contributo attivo delle autorità locali, così da disegnare anche nell'ambito della cooperazione transfrontaliera quel modello di *multi-level governance* che rappresenta la cifra peculiare dell'assetto dei pubblici poteri nell'epoca della globalizzazione e della crisi dello Stato⁵⁴. L'introduzione del principio di sussidiarietà – verticale e orizzontale – ha determinato, in ultima analisi, la caduta di quel diaframma tra dimensione interna ed esterna all'Unione europea, rendendo così lo strumento europeo di vicinato e Partenariato un programma valido sia per i paesi membri sia per quelli limitrofi, coinvolgendo nelle varie strategie di sviluppo soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, economici e sociali. Come risultato di questo sovrapporsi di iniziative e traffici, organizzazioni e *fora* specifici, il Mediterraneo si presenta paradossalmente come uno spazio integrato e, al tempo stesso, frammentato, secondo uno modello di relazioni internazionali che tende a superare il paradigma stato-centrico, mentre nel corso degli ultimi anni è andato sempre più strutturandosi un fitto reticolo di rapporti economici e politici, militari e civili, culturali e sociali tra attori pubblici e privati, il quale ha dato vita ad un inedito spazio amministrativo, in cui la dimensione regolatoria trascende sia i singoli diritti nazionali sia il diritto internazionale classico⁵⁵.

⁵² Lo strumento di prossimità prevedeva quindi sia la cooperazione transfrontaliera sia quella transnazionale, secondo l'approccio già adottato con il programma Interreg III.

⁵³ La nuova Politica europea di vicinato era rivolta a tutti i vecchi membri del Partenariato euromediterraneo (Algeria, Egitto, Siria, Tunisia, Israele, Giordania, Marocco, Libano e Territori palestinesi) mentre non figuravano più Cipro e Malta, entrati nel frattempo nell'Unione europea. Sotto il profilo degli aiuti, la Pev ha previsto una totale ridefinizione degli strumenti finanziari, con la soppressione dei programmi Meda e Tacis e l'istituzione, dal 1° gennaio 2007, del nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato (Enpi) che, insieme agli strumenti di pre-adesione e di cooperazione allo sviluppo compone ora il braccio operativo che mira a rendere l'Unione europea un attore globale.

⁵⁴ Il tema è affrontato nei lavori di Sabino Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2001 e *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁵⁵ Sul punto, si vedano, tra tanti lavori, le riflessioni di Eibe Riedel, "The development of international law: alternatives to treaty-making? International Organizations and non-State actors", in Rüdiger Wolfrum, Volker Röben (eds.),

L'Unione per il Mediterraneo e la primavera araba

Parallelamente al sorgere di una *governance* post-nazionale, hanno perso notevole terreno le concezioni intergovernative che, tuttavia, nel dicembre del 2007 hanno trovato nuova linfa nella proposta francese di istituire una Unione mediterranea⁵⁶. Tralasciando le ragioni contingenti, la proposta del neoeletto presidente Nicolas Sarkozy aveva tra le sue cause l'aggravarsi del divario tra le due sponde del Mediterraneo, con i paesi della riva meridionale ed orientale sempre più ai margini dell'economia mondiale, come dimostrato dal calo degli investimenti diretti esteri, dalla carenza di capitali e dalla mancata integrazione infraregionale. Sul fronte comunitario, le politiche varate a Bruxelles per risolvere l'area non hanno prodotto i risultati sperati, fallendo nel tentativo più ambizioso di creare una vera economia euromediterranea, anche a causa della riottosità dei *partners* mediterranei a varare le riforme necessarie. Nonostante queste criticità, il Partenariato ha avuto successo proprio nella dimensione meno visibile, vale a dire nella creazione di una rete di relazioni euromediterranee tra i diversi attori della società civile, protagonisti di un risveglio di cui sarebbe sbagliato oltre che controproducente sottovalutare la portata⁵⁷.

Pur con tutte le perplessità sollevate dalle modalità con cui è stata lanciata l'idea di Unione mediterranea, la proposta francese ha avuto il pregio di obbligare i membri dell'Unione europea e le stesse istituzioni comunitarie a riformulare una strategia relativa al Mediterraneo, partendo da due insegnamenti impartiti loro dalle precedenti esperienze: per un verso, la necessità di ridurre il peso delle questioni relative alla sicurezza nei rapporti Nord-Sud e, per un altro verso, a prendere atto della impraticabilità del metodo comunitario nella dimensione euromediterranea. Viceversa, l'iniziativa francese ha riscosso grande successo nei paesi terzi mediterranei, che vi hanno subito scorto una possibile risposta rispetto ai timori di un progressivo disimpegno europeo nel quadrante mediterraneo.

Lanciata dalla conferenza tripartita tra i capi di Stato e di governo dei principali paesi mediterranei dell'Unione europea – Francia, Italia e Spagna – tenutasi a Roma il 20 dicembre 2007, l'Unione per il Mediterraneo (Upm) ha l'obiettivo di istituire un «Partenariato fondato sull'uguaglianza» tra i paesi rivieraschi, fornendo ulteriore slancio alla cooperazione, grazie alla mobilitazione «della società civile, delle collettività locali, delle associazioni e delle Ong», così da tra-

Developments of international law in treaty making, Berlin, Springer, 2005, pp. 301-317 e gli interrogativi posti da Mario G. Losano, *Diritto turbolento. Alla ricerca di nuovi paradigmi nei rapporti tra diritti nazionali e normative sovratatali*, in «Rivista italiana di filosofia del diritto», 2005, n. 3, pp. 403-430.

⁵⁶ Il tema è oggetto delle ricerche contenute nel volume curato da James N. Rosenau, Ernst Otto Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 e, più recentemente, è stato sviluppato da Wolfgang H. Reinicke, *Global public policy. Governing without government?*, Washington, Brookings Institution Press, 1998 e da Anne-Marie Slaughter, "Governing the global economy through government networks", in Michael Byers (ed.), *The role of law in international politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 177-206.

⁵⁷ Ad avvalorare questa tesi basterà citare, fra le tante iniziative assunte in questi anni, la creazione di alcune reti di istituti, come il *Forum euroméditerranéen des Instituts des Sciences économiques* (Femise) e lo *Euromediterranean study commission* (Euromesco), l'apertura di un'accademia diplomatica a Malta e, infine, la prestigiosa fondazione culturale Anna Lindh, molto attiva in questi anni con i suoi progetti finalizzati agli scambi culturali e alla conoscenza reciproca.

sformare l'Upm nel «cuore e motore della cooperazione nel Mediterraneo e per il Mediterraneo»⁵⁸. Il successivo Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008 ha rilanciato in ambito comunitario l'iniziativa dei tre principali paesi mediterranei, ribattezzandola *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, quasi a voler sancire il reintegro dell'iniziativa francese all'interno del quadro europeo, in modo da evitare la prevalenza dei singoli interessi nazionali a discapito di quelli dell'Unione europea⁵⁹.

Dopo il lavoro preliminare svolto dalla Commissione europea e contenuto nella comunicazione del 20 maggio 2008, il 13 luglio 2008 si è tenuto il *summit* di Parigi per il Mediterraneo alla presenza, pur con qualche rilevante eccezione, dei capi di Stato e di governo dei paesi dell'area euromediterranea, al termine del quale è stata redatta una dichiarazione ispirata a quella di Barcellona del 1994⁶⁰. Firmata dai rappresentanti di quarantatré paesi, la dichiarazione traccia un primo abbozzo della futura struttura istituzionale e definisce le finalità del *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, riassumibili negli obiettivi di pace, democrazia, stabilità regionale e sicurezza, grazie alla cooperazione e all'integrazione regionale da conseguire per mezzo di una migliore suddivisione delle responsabilità, una maggiore visibilità dei progetti e una filosofia complessiva basata sul *consensus* e sul coinvolgimento della società civile⁶¹. Come si vede, si tratta di principi già contenuti nelle precedenti politiche adottate dall'Ue nel Mediterraneo, a testimonianza che, nonostante i propositi di *rupture* rispetto al passato, l'Unione per il Mediterraneo si è inserita in un solco già tracciato. La vera novità, piuttosto, risiede nella sostanziale continuità rispetto all'*acquis* di Barcellona, di cui si riconoscono i tanti meriti, come aver permesso un'estensione della cooperazione decentrata, ma cui si affiancano ora dei progetti prioritari – autostrade del mare, piano per l'energia solare, università euromediterranea, lotta all'inquinamento – capaci di dare visibilità al Partenariato e di catalizzare le risorse e gli sforzi su precisi obiettivi strategici⁶². Il punto su cui, al contrario, si

⁵⁸ La dichiarazione finale della Conferenza, oltre a stabilire che la nuova iniziativa non avrebbe interferito né con il processo di stabilizzazione in corso né con i processi di adesione, fissava l'appuntamento successivo al 13 luglio 2008, quando si sarebbe tenuta una conferenza dei paesi rivieraschi cui sarebbe seguito un vertice con tutti i potenziali *partners* per stabilire i principi istitutivi e delineare la futura struttura organizzativa.

⁵⁹ Sulle divergenze tra politiche dell'Unione europea e singole strategie nazionali in materia di sicurezza e politica militare si veda Janne Haaland Matlary, *European Union security dynamics: in the new national interest*, Palgrave, Macmillan, 2009.

⁶⁰ Cfr. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, Com (2008) 319/4. I partecipanti al Vertice di Parigi erano ascrivibili a varie aree: accanto alla Commissione europea, vi erano innanzitutto i 27 paesi membri dell'Unione europea, cui vanno aggiunti i paesi terzi già appartenenti al Partenariato euromediterraneo (Egitto, Siria, Giordania, Libano, Tunisia, Algeria, Marocco, Israele, Autorità Nazionale Palestinese, Turchia e Mauritania), più un gruppo di nuovi membri (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Principato di Monaco), mentre la Lega araba ha il ruolo di osservatore.

⁶¹ L'impostazione generale di questo «nuovo partenariato multilaterale e rinforzato» ha come obiettivo di fondo quello di adottare pratiche miranti a prevenire la proliferazione nucleare e il traffico di armi, di impostare misure volte al rafforzamento della democrazia e del pluralismo, il sostegno al processo di pace israelo-palestinese e la risoluta condanna del terrorismo.

⁶² Fissati nella successiva Conferenza di Marsiglia del 3-4 novembre 2008, i progetti riguardano, oltre a quelli già citati, anche lo sviluppo di un sistema di protezione civile per rispondere ai disastri naturali nel bacino mediterraneo e un'iniziativa mediterranea per gli aiuti all'imprenditoria, anche attraverso la creazione di un'Agenzia per lo sviluppo delle Pmi e del microcredito nei paesi mediterranei. Sul tema della continuità tra il Processo di Barcellona e la nuova coo-

sarebbe dovuta pretendere una netta discontinuità rispetto al passato è la mobilità dei cittadini del Mediterraneo, specie per motivi di lavoro⁶³. L'efficacia nella limitazione alla libera circolazione delle persone residenti nei paesi della riva meridionale è stata, con tutta evidenza, uno dei principali successi conseguiti dalla strategia europea nel Mediterraneo, finalizzata ad evitare massicci trasferimenti di popolazione dal Sud verso il Nord, con tutte le prevedibili difficoltà di integrazione che questo avrebbe comportato. Tuttavia, una vera Unione per il Mediterraneo non può realizzarsi se assume come immutabile una dimensione asimmetrica del Partenariato, in cui i cittadini delle ricche economie europee possono spostarsi liberamente, magari per turismo, mentre gli abitanti della parte più povera della regione sono costretti a trafile burocratiche interminabili per lavorare o studiare in Europa⁶⁴.

Dopo il positivo accoglimento della proposta francese e il *summit* di Parigi, i ministri degli Affari esteri dei quarantatré paesi si sono incontrati a Marsiglia il 3 e il 4 novembre 2008 per la prima conferenza ministeriale, i cui lavori si sono conclusi con una dichiarazione ispirata al documento finale della conferenza di Barcellona del 1994. La dichiarazione di Marsiglia, accanto ai soliti richiami agli obiettivi, ai progetti e alla futura struttura istituzionale, ha introdotto una nuova variazione nella denominazione del processo avviato dall'iniziativa francese: infatti, dopo l'iniziale proposta di Unione mediterranea e il successivo richiamo al Processo di Barcellona, il progetto è finalmente giunto al nome definitivo di Unione per il Mediterraneo (Upm). In questa sede è utile osservare come l'Upm abbia i contorni di una classica organizzazione intergovernativa guidata da una co-presidenza araba ed europea, in cui le leve del comando sono tenute ben strette dai governi degli Stati membri, mentre l'attività corrente è demandata a un Segretariato con scarsi poteri decisionali⁶⁵. Articolata su progetti finanziati dalla Commissione e dalla Banca europea per gli investimenti, l'Upm si configura quindi come un'organizzazione intergovernativa *sui generis*, articolata secondo uno schema che si potrebbe definire di *co-governance*, in ragione sia del ruolo svolto dai governi e dalle istituzioni comunitarie, sia a causa della notevole eterogeneità geografica, culturale e politica dei suoi membri. Accanto alle difficoltà di carattere istituzionale, rappresentate dalla questione della doppia presidenza, la più concreta minaccia al successo dell'Upm sembra essere il prevalere di visioni

perazione euromediterranea si veda Roberto Aliboni, *Union for the Mediterranean: building on the Barcelona acquis*, Iss, Paris, 2008.

⁶³ Sul fenomeno della disoccupazione di massa delle regioni meridionali del Mediterraneo come causa principale dell'emigrazione si veda l'analisi svolta da Marcello Signorelli, "Employment and unemployment in a multilevel regional perspective", in Petricoli, *Mediterranean Europe*, cit., pp. 175-201.

⁶⁴ Sono numerosi gli studi dedicati al doloroso tema dell'emigrazione. Fra i tanti, si vedano i lavori di Abdelaziz Testas, *Maghreb-Eu migration: interdependence, remittances, the labour market and implications for economic development*, in «Mediterranean Politics», 2001, 6/3, pp. 64-80 e Martin Baldwin-Edwards, *Mediterranean migrations: regionalisms versus globalization*, in «Finisterra», 2004, n. 39/77, pp. 9-20.

⁶⁵ Le decisioni più importanti saranno adottate all'unanimità nel corso di un vertice fra capi di Stato e di governo programmato ogni due anni, mentre annualmente verrà convocata una conferenza dei ministri degli Esteri. La preparazione di queste riunioni sarà assicurata da una Conferenza permanente di alti funzionari. Per un primo inquadramento delle teorie del neo-istituzionalismo liberale si vedano i lavori di Andrew Moravcsik, *Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics*, in «International Organization», 1997, n. 4, pp. 513-53 e di Anne-Marie Slaughter, *A new world order: government networks and the disaggregated State*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

nazionali nell'ambito della già debole e incerta politica estera dell'Unione europea⁶⁶. I paesi terzi mediterranei hanno visto nell'Upm il definitivo superamento della disuguaglianza con i paesi dell'Unione europea, perché il coinvolgimento nella co-presidenza e la definizione comune degli obiettivi politici e dei progetti strategici sembrano finalmente collocare su una posizione di parità i paesi delle due rive del Mediterraneo.

In questo rinnovato contesto, l'Unione europea si è trovata a dover affrontare le sfide imposte dall'improvviso ed inatteso scoppio della cosiddetta primavera araba: dopo un primo comprensibile momento di sbandamento, imputabile anche all'incertezza relativa agli esiti cui avrebbero condotto le rivolte in Tunisia ed Egitto, i *partners* europei già al termine del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 rilasciavano una dichiarazione sull'Egitto e l'intera regione mediterranea, in cui si sottolineava come gli obiettivi dei manifestanti fossero conformi ai valori e principi sostenuti dall'Ue (rispetto dei diritti umani, libertà fondamentali, libere elezioni) e, di conseguenza, era assicurato un convinto sostegno, per mezzo della Pev e dell'Upm, ai processi di transizione, al fine di favorire in questi paesi una *governance* democratica, il pluralismo politico, maggiori opportunità per la prosperità economica e l'inclusione sociale, nell'ottica di un complessivo rafforzamento della stabilità regionale⁶⁷.

Sull'onda emotiva della caduta dei regimi di Ben Alì e Mubarak, il 10 marzo 2011 l'Ue ha lanciato una proposta per *Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, in cui, accanto al rinnovato sostegno strategico alla primavera araba, l'Ue si è candidata come *partner* naturale per agevolare e gestire le transizioni democratiche nei paesi del Mediterraneo, sulla scorta dell'esperienza maturata prima con le giovani democrazie dell'Europa meridionale nel corso degli anni Ottanta e poi nel vasto e complesso scacchiere dell'Europa orientale dopo la fine della guerra fredda⁶⁸. Il documento europeo fissa come obiettivo finale del Partenariato la definitiva affermazione del bacino mediterraneo come una zona democratica, stabile, prospera e pacifica, attraverso un Partenariato incardinato su tre elementi. Il primo è rappresentato dalla necessità di procedere ad una trasformazione democratica, con particolare attenzione alle libertà fondamentali, alle riforme costituzionali e del sistema giudiziario e grazie ad un rinnovato impegno nella lotta alla corruzione. In secondo luogo, si ribadisce come sia necessario coinvolgere maggiormente la popolazione nel Partenariato, così da agevolare il raggiungimento dell'ultimo obiettivo, che consiste nel garantire una crescita e uno sviluppo economico soste-

⁶⁶ Sulle possibili interpretazioni alla politica estera dell'Unione europea si vedano, *ex multis*, i lavori di Karen E. Smith, *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity Press, 2008, e i contributi contenuti nel volume curato da Federica Bindi, *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the World*, Washington, The Brookings Institution, 2010.

⁶⁷ Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 (Ecco 2/1/2011 Rev 1) si cercava anche di attribuire un ruolo più fattivo all'alto rappresentante per la Politica estera dell'Ue, cui veniva affidato il compito di favorire la transizione democratica in Tunisia ed Egitto attraverso la Pev e l'Upm.

⁶⁸ Si tratta della comunicazione congiunta Com (2011) 200, intitolata appunto *Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale* preparato dagli uffici della Commissione europea e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.

nibili ed inclusivi. L'aspetto più importante dell'intero documento, tuttavia, è rappresentato dall'impostazione generale che dovrebbe sorreggere l'intera struttura, basata sui principi di differenziazione, condizionalità e Partenariato, i quali segnano una decisa cesura con i precedenti modelli per adottare, viceversa, uno schema di cooperazione fondato sul principio del *more for more*, attraverso il quale il Partenariato intende premiare i paesi che adottano le riforme in maniera più efficace e convinta⁶⁹.

La stessa dichiarazione, peraltro, ha preso atto dell'attuale fase di stallo dell'Unione per il Mediterraneo, che andrebbe sottoposta ad un processo di profondo rinnovamento, in modo da renderla adatta a svolgere il ruolo di catalizzatore, facendo partecipare gli Stati, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato a progetti concreti finalizzati a generare posti di lavoro, innovazione e crescita, seguendo un modello a geometria variabile in grado di assicurare la differenziazione, la responsabilità reciproca, il rispetto dei valori universali e la protezione delle minoranze religiose⁷⁰.

In questo senso, la strategia politica di sostegno alla primavera araba adottata dall'Unione europea si è accompagnata anche alla risposta fornita dal G8 a presidenza francese del 2011, che nel vertice tenuto a Deauville il 27 maggio 2011, accanto al consueto sostegno alle transizioni democratiche, ha lanciato un nuovo modello di *partnership*, parzialmente mutuato da quello dell'Ue, basata su due pilastri: da un lato, l'avvio di un processo politico volto a sostenere la transizione democratica e favorire le riforme, grazie in particolare alla lotta contro la corruzione e il rafforzamento delle istituzioni necessarie per assicurare la trasparenza e governi responsabili e, dall'altro, il configurarsi di una struttura economica per una crescita sostenibile e inclusiva nel quadro di una integrazione regionale⁷¹.

Come si vede, le risposte elaborate sia in sede europea sia nei principali *fora* internazionali sono accomunati dalla consapevolezza che i problemi della democratizzazione e dello sviluppo dei paesi del Mediterraneo devono essere affrontati in maniera complessiva, favorendo tuttavia quei governi che si impegnano con più costanza a seguire i principi ispiratori dei programmi di cooperazione lanciati dai *partners* internazionale⁷². Il nuovo approccio, d'altro canto, prevede anche

⁶⁹ Accanto ad un primo stanziamento di 30 milioni di euro per gli aiuti umanitari, il documento formalizzava l'impegno dell'Ue volto a favorire lo svolgimento di libere elezioni, annoverato come requisito principale per poter accedere al Partenariato.

⁷⁰ Peraltro, nella comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio Com (2010) 207 intitolata *Bilancio della Politica europea di vicinato*, veniva specificato come l'Upm è stato lanciato nel 2008 per imprimere alla cooperazione nel Mediterraneo un nuovo impulso, fondato su tre direttrici: l'innalzamento del livello nei rapporti politici fra l'Ue e i paesi mediterranei; la responsabilizzazione di entrambe le parti attraverso un sistema fondato sulla copresidenza, un Segretariato dedicato e un comitato congiunto permanente e, infine, la accresciuta visibilità di tali azioni con l'ausilio di progetti regionali e sub-regionali.

⁷¹ Si tratta, in particolare, della *Dichiarazione del G8 sulla primavera araba* in cui è stata lanciata appunto la *Deauville partnership*, che vede coinvolti i paesi membri del G8, la Tunisia e l'Egitto e, infine, il Segretario generale della Lega araba, oltre a varie istituzioni finanziarie internazionali, come il Fondo monetario internazionale e le varie banche di sviluppo multilaterale, cui è demandato il compito di garantire linee di credito agevolato al fine di avviare i necessari processi di stabilizzazione finanziaria e di sostegno al settore economico privato.

⁷² Sui rischi che si stagliano all'orizzonte del bacino del Mediterraneo si vedano gli articoli di Michael Scott Doran, *The heirs of Nasser*, e di Shadi Hamid, *The rise of Islamists*, entrambi contenuti in «Foreign Affairs», May-June 2011, vol. 90, n. 3, rispettivamente alle pp. 17-25 e 40-47.

un ruolo diverso per i cittadini dei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, che si trovano ora di fronte un contesto in cui per vedere riconosciuta parità di diritti nell'ambito del Partenariato non sono più sufficienti i riconoscimenti formali e l'entusiasmo. Gli eventi degli ultimi mesi, infatti, dimostrano *ad abundantiam*, infatti, come sia sempre più necessario dotarsi di élites oneste, di costituzioni democratiche, di sistemi informativi pluralisti, di strutture burocratiche efficienti e di apparati produttivi competitivi, capaci di elaborare e attuare disegni riformatori di lungo periodo e, infine, che per usufruire dei benefici della globalizzazione e dell'integrazione regionale, occorre preliminarmente liberarsi di alcuni pesanti fardelli del passato, per incamminarsi con decisione sulla via della libertà, della democrazia e della tolleranza⁷³.

⁷³ Sul punto si veda il libro di Rony Hamaui, Luigi Ruggerone, *Il Mediterraneo degli altri. Le rivolte arabe fra sviluppo e democrazia*, Milano, Edizioni dell'Università Bocconi, 2011 e, da ultimo, il bilancio, seppur provvisorio, tracciato da Fouad Ajami, *The Arab spring at one. A year of living dangerously*, in «Foreign Affairs», March-April 2012, vol. 91, n. 2, pp. 56-65.

All'Estero la Rivista di Studi Politici Internazionali si trova o ha lettori a:

Aalsmeer	Heidelberg	Oxford
Algeri	Helsinki	Palaiseau
Al Kuwait	Hyogo-ken	Pamplona
Amburgo	Il Cairo	Parigi
Amman	Khania	Pechino
Antibes	Kinshasa	Philadelphia
Atene	Kobe	Pittsburgh
Banholt	Köln	Prešov
Belgrado	Kuala Lumpur	Rabat
Berlino	L'Aja	Rio de Janeiro
Berna	La Plata	Rosario
Bielefeld	Lasne	Salisburgo
Bonn	La Valletta	San Francisco
Boston	Lisbona	San José di Costarica
Bruges	Lisse	San Paolo
Bruxelles	Londra	Santa Barbara
Bucarest	Losanna	Santiago de Compostela
Budapest	Lubiana	Santiago del Cile
Buenos Aires	Lugano	Seoul
Buffalo	Lussemburgo	Shanghai
Caen	Maastricht	Sofia
Cambridge	Madrid	Stanford
Canberra	Manila	Stoccarda
Carapacay	Maribor	Stoccolma
Castellon	Maryland	Strasburgo
Charlottesville	Merida Yuc.	Sydney
Chicago	Montevideo	Teheran
Città del Messico	Montreal	Thessaloniki
Città del Vaticano	Mosca	Tokyo
Copenhagen	Nanterre	Tunisi
Crozon	Nashville	Vancouver
Dublino	New York	Varsavia
Francoforte	Nicosia	Vienna
Gentilino	Notre Dame	Washington
Gerusalemme	Osaka	Wellington
Ginevra	Oslo	Wetherby
Grenoble	Osnabrück	Yorks.
Hanover	Ottawa	