CESPI/Saggi
Ottobre 2020

Sara Zanotta
Stagista CESPI e responsabile d'area Medio Oriente, Africa e Asia per l'Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie

La costruzione di un autentico mare nostrum?

Il regionalismo in Nord Africa e Medio Oriente attraverso una recensione di "Regionalism, the European Union and the Arab Awakening" di George Joffé

1. UNA LETTURA DEL CAPITOLO DI JOFFÉ: I SUOI PUNTI PRINCIPALI

"Regionalism, the European Union and the Arab Awakening" analizza l'evoluzione delle forme di integrazione regionale tra le due sponde del Mediterraneo in un arco temporale di due decenni, che va dalla nascita del Partenariato Euromediterraneo (EMP) alle primavere arabe.
In primis, l'autore si concentra sull'EMP, una strategia sviluppata dalla Commissione Europea per creare «una zona di 'pace, stabilità e prosperità' nel bacino del Mediterraneo»[1]. Questa politica ha avuto origine nel periodo successivo alla fine della guerra fredda, una fase caratterizzata dalla fiducia che il libero mercato e la democrazia avrebbero potuto avere una maggiore diffusione nel mondo. In questo senso, il Partenariato rappresenta uno dei primi esempi di regionalismo guidato dalla globalizzazione[2]. Il Partenariato Euromediterraneo include diverse dimensioni, spaziando dall'economia alla sicurezza, da questioni di *governance* a questioni sociali e culturali.
Per quanto concerne la dimensione economica, attraverso la firma di accordi bilaterali di libero scambio tra l'Unione Europea e i Paesi arabi, l'UE desiderava aprire questi nuovi mercati alla competizione diretta stimolando quindi una ristrutturazione economica e lo sviluppo di quei territori, risolvendo in tal modo diverse problematiche, quali i fenomeni migratori e il terrorismo. Inoltre, ambiva a promuovere, sulla base dell'esempio dell'UE stessa, la creazione

[1] G. Joffé, "Regionalism, the European Union and the Arab Awakening", in M. Telò (a cura di), *European Union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Farnham, Ashgate, 2014, p. 279.
[2] *Ibidem*.

di un mercato unico nella sponda sud del Mediterraneo per ridurre la dipendenza economica dall'UE. Questa dipendenza, tuttavia, è rimasta.

Le altre dimensioni di questa politica «riflettevano la sua natura normativa […] ma erano molto meno elaborate»[3]. Gli attacchi dell'11 settembre 2001 hanno avuto delle conseguenze sulla dimensione normativa a causa del bisogno di sicurezza, che ha creato ansia per la libera circolazione delle persone e prevalso sulle speranze di democratizzazione. Ne consegue che il Partenariato non è riuscito a realizzare le sue ambizioni originarie e le iniziative europee hanno dovuto virare verso lo strumento della Politica Europea di Vicinato (ENP), rafforzando il rapporto gerarchico tra le due sponde del Mediterraneo. Secondo Joffé, il risultato è stato un'«unità scomoda»[4], diversa dall'EMP per tre ordini di fattori: *in primis*, la ENP include anche i Paesi dell'Europa orientale e mira a creare un «cerchio di amici»[5], escludendo i Paesi del sud del Mediterraneo dai processi decisionali; in secondo luogo, si tratta di una politica bilaterale, che nullifica la dimensione di integrazione regionale esistente nel processo di Barcellona; infine, lo sviluppo economico e la condizionalità positiva sono enfatizzati.

Successivamente, le relazioni sono andate incontro ad una parziale evoluzione con la proposta di Nicholas Sarkozy di creare un'Unione per il Mediterraneo (UfM). Si tratta di un progetto innovativo per quanto concerne due aspetti in particolare: non coinvolgeva l'intera Unione Europea, ma solo i suoi membri dell'Europa meridionale, come attore primario e accresceva il ruolo degli Stati della sponda sud sia a livello di leadership che a livello organizzativo. Il primo di questi aspetti non ha avuto, ovviamente, l'appoggio degli Stati del nord dell'UE e questa iniziativa è dovuta quindi andare incontro a delle modifiche. L'UfM ha fatto rivivere la EMP con una struttura che include la compartecipazione e un'agenda di progetti a livello regionale finanziati principalmente dal settore privato. Inoltre, il numero di membri dell'UfM è maggiore. Tuttavia, anche questo progetto è stato soppiantato dall'ENP. Alla fine, nella pratica, la rilevanza dell'Unione per il Mediterraneo è stata limitata a causa della continua prevalenza del bilateralismo sul multilateralismo e della sponda settentrionale sulla sponda meridionale. Il fallimento dell'UfM è stato, secondo Joffé, ben messo in luce dalle primavere arabe, poiché le sollevazioni «hanno enfatizzato l'essenziale irrilevanza della politica estera europea»[6] nel sud del Mediterraneo, come testimoniato dalle loro cause, principalmente di tipo economico, associate alla crescita demografica del decennio precedente e dai governi corrotti e autoritari.

---

[3] *Ibidem*.
[4] *Ivi*, p. 283.
[5] *Ibidem*.
[6] *Ivi*, p. 286.

Inoltre, anche di fronte al fenomeno delle primavere, la risposta europea agli eventi è stata scarsa. Da un punto di vista economico, è stata principalmente basata su prestiti e sovvenzioni non particolarmente ingenti, mentre da un punto di vista socio-politico, sono stati sviluppati nuovi strumenti nell'ambito di ENP e EMP per promuovere un radicamento della democrazia.

Per concludere, Joffé descrive le relazioni tra UE e Paesi del sud del Mediterraneo come un'opportunità mancata: il risultato, dal suo punto di vista, è stata una «fortezza Europa», un modo groziano circondato da uno hobbesiano[7].

2. QUALE RILEVANZA DEL CAPITOLO PER CAPIRE IL REGIONALISMO IN MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA?

Il capitolo di Joffé si concentra esclusivamente sui progetti di integrazione regionale tra le due rive del Mediterraneo a partire dal 1995, l'anno della Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale euromediterranea di Barcellona che ha dato origine al Partenariato Euromediterraneo. Grazie ad una descrizione chiara e approfondita di tre progetti – EMP, ENP e UfM – è possibile comprendere le principali caratteristiche dell'integrazione regionale che coinvolge l'interno Mediterraneo.

In primis, Joffé dimostra l'esistenza di un chiaro *supplier*: la sponda settentrionale. Nel caso della EMP e della ENP, il *supplier* è l'Unione Europea, mentre l'UfM è stata principalmente promossa dalla Francia per ristabilire la propria centralità nell'area[8]. La presenza di questi promotori dell'integrazione non è stata, però, sufficiente per raggiungere gli obiettivi che si erano prefissati e alcune proposte sono rimaste delle semplici promesse, senza realizzazione pratica. Simultaneamente, è possibile sottolineare la mancanza di domanda proveniente dalla sponda meridionale, probabilmente a causa del fatto che non si sentiva effettivamente coinvolta in questo processo. Ciò ha portato alla percezione di un'imposizione europea, come espresso dalle parole di Joffé[9]. Inoltre, la ENP non ha portato particolari benefici alla popolazione araba e il

---

[7] *Ivi*, p. 294.
[8] *Ivi*, p. 286.
[9] «Il vero problema con la ENP – così come con il Partenariato prima di essa – è che era così chiaramente una distribuzione europea, effettivamente imposta agli Stati del sud del Mediterraneo nella quale avevano pochissima libertà di scelta. Era a causa di questa mancanza di un senso di proprietà delle politiche che solo due capi di Stato si sono scomodati per andare a Barcellona nel novembre 2005 […] e che le popolazioni del sud sembrano così disinteressante ad una politica che avrebbe dovuto avere così tanto a cuore i loro interessi». *Ivi*, p. 285.

suo obiettivo è sembrato essere stato principalmente la sicurezza dei Paese membri dell'Unione Europea[10].

Tale percezione è stata anche il risultato di un'asimmetria tra le due rive, specialmente a livello economico. Sebbene la questione dello sviluppo economico sia sempre stata centrale, l'obiettivo della EMP di stimolare le riforme economiche e la competizione, portando infine alla creazione di un mercato unico del sud del Mediterraneo, non è mai diventato realtà[11]. Il risultato è stato, quindi, che il regionalismo aperto è diventato semplicemente «una versione contemporanea di dominazione neo-coloniale»[12], con la prevalenza del nord sul sud e il permanere di una dipendenza della riva meridionale che sembra improbabile possa avere fine[13].

Tuttavia, la rilevanza del capitolo è limitata allo studio dei progetti di integrazione regionale riguardanti entrambi i litorali, mentre è praticamente irrilevante per capire l'evoluzione del regionalismo in Nord Africa e Medio Oriente[14]. Nel trattare del continente europeo, il ruolo dell'Unione Europea viene ampiamente sottolineato, mentre vengono fatti solo alcuni riferimenti all'integrazione regionale nel sud del Mediterraneo: il capitolo nomina l'Accordo di Agadir solo una volta[15] e dedica alcune righe all'Unione del Maghreb Arabo[16]. Ne consegue che la percezione del lettore possa essere di una regione senza regionalismo. Tuttavia, questo sarebbe errato per due ordini di fattori. Prima di tutto, vi è una ragione storica: l'area MENA ha sperimentato una molteplicità di progetti di integrazione regionale negli ultimi decenni, soprattutto nella sua parte araba. Questi progetti, seppur spesso non abbiano avuto particolare successo, hanno caratterizzato il passato di questa regione e i punti di svolta della recente storia araba corrispondono in larga maniera ai punti di svolta del regionalismo arabo[17]. La seconda ragione è più rilevante da un punto di vista teorico. Come ha sostenuto Valbjørn, «l'esperienza sfaccettata del regionalismo di questa regione porta con sé una serie di lezioni per dibattiti

---

[10] *Ibidem*.
[11] *Ivi*, p. 280.
[12] *Ivi*, p. 284.
[13] *Ivi*, p. 281.
[14] Nonostante l'esistenza di diverse concezioni di Medio Oriente e la loro evoluzione nel corso del tempo, in questo testo verrà considerato come l'area che include i Paesi arabi del Vicino Oriente e tre Paesi non arabi (Iran, Turchia e Israele). Nonostante l'inclusione dei tre Paesi non arabi a livello concettuale, nella pratica la maggior parte dei progetti di integrazione regionale includono esclusivamente Paesi arabi. Per questo, nelle pagine a venire l'attenzione sarà rivolta principalmente al regionalismo arabo.
[15] G. Joffé, "Regionalism, the European Union and the Arab Awakening", cit., p. 284.
[16] *Ibidem*.
[17] Così come spiegato in M. Valbjørn, "North Africa and the Middle East", in T.A. Börzel, T. Risse (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism,* Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 1-26.

futuri in questo campo di studi»[18]. Mentre Joffé si focalizza esclusivamente sul regionalismo euromediterraneo, sarebbe preferibile considerare l'esistenza di progetti di integrazione regionale nell'area MENA, specialmente nella sua parte araba, anche in maniera funzionale a capire i limiti dello stesso progetto euromediterraneo. Nonostante la tendenza a sottolineare la loro debolezza, mettono in luce l'esistenza di un forte dinamismo, un'evoluzione in linea con le principali cesure che hanno caratterizzato la storia della regione, seguendo uno schema paragonabile ad altri processi di integrazione regionale. In particolare, un elemento rilevante è la tensione tra due tendenze opposte, il pan-arabismo e il sub-regionalismo che hanno caratterizzato momenti storici differenti, ma che sono stati accumunati dal fatto di essere una forma di protezione della sovranità degli Stati arabi, secondo quella tendenza che è stata definita da Best e Christiansen come «management dell'indipendenza»[19]. Dunque, la mancanza di attenzione dedicata da Joffé al regionalismo arabo rappresenta una considerevole debolezza del capitolo e potrebbe pregiudicare la sua rilevanza nel descrivere l'integrazione nella regione come diventerà più chiaro attraverso la lettura del paragrafo successivo.

3. LE DEBOLEZZE DEL CAPITOLO E LA NECESSITÀ DI ADOTTARE ANCHE UN ALTRO PUNTO DI VISTA

Joffé offre punti di vista interessanti per comprendere meglio l'evoluzione del regionalismo euromediterraneo. Questo elemento rappresenta i maggiori punti di forza del testo, che però non si focalizza in maniera sufficiente sul ruolo dei Paesi arabi e della loro particolare esperienza di regionalismo, un fattore estremamente utile per capire perché i progetti di integrazione regionale riguardanti entrambe le sponde del Mediterraneo non hanno mai avuto particolare successo se comparati con gli obiettivi iniziali.

Il punto di vista di vista di Joffé sulla «fortezza Europa» come un'entità neo-coloniale[20] è assolutamente condivisibile. Tuttavia, sarebbe sensato anche adottare un altro punto di vista. La visione normativa della «zona di 'pace, stabilità e prosperità' condivise create con una forma di regionalismo aperto»[21] non può essere il risultato di un progetto unilaterale europeo, ma il risultato di una cooperazione tra i due litorali. Eppure, per avere una cooperazione è necessaria

---

[18] *Ivi*, p. 17.
[19] Definita come «il processo di consolidamento dell'identità e del ruolo di attori internazionali». E. Best, T. Christiansen, "Regionalism in international affairs", in J. Baylis, S. Smith, P. Owens (a cura di), *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 403.
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*.

una volontà da parte araba che non sembra essere forte, probabilmente visto il timore di una futura maggiore dipendenza dalla sponda settentrionale o di una richiesta da parte di quest'ultima di mettere in pratica riforme a livello istituzionale che possano corrodere il potere delle *élite*.

Inoltre, Joffé sottolinea il ruolo limitato degli Stati arabi nei processi decisionali con una conseguente «mancanza di senso di proprietà»[22]. Tuttavia, anche l'autore stesso non riesce a spostare il suo punto di vista, adottando quello dei Paesi a sud del Mediterraneo e, inevitabilmente, non riesce a cogliere nel segno ciò che effettivamente limita un ulteriore approfondimento del regionalismo mediterraneo. L'idea di Joffé è che l'Unione Europa «ha perso un'importante opportunità»[23], concentrandosi appunto sulla sola sponda settentrionale e sulla sua incapacità di realizzare gli obiettivi che si era preposta alle origini del processo di Barcellona. Tuttavia, questo "fallimento" non dipende esclusivamente dall'Europa. Un simile approccio risulterebbe carente nel momento in cui si vogliano analizzare le ragioni del mancato rafforzamento dell'integrazione regionale. Joffé non si è posto una serie di domande relative alle caratteristiche proprie del regionalismo arabo che sarebbero necessarie per avere uno sguardo d'insieme. Alcune di esse potrebbero essere le seguenti: se i Paesi arabi avessero avuto maggior potere decisionale, sarebbero *realmente* stati desiderosi di sviluppare ulteriormente l'integrazione regionale? La creazione di un mercato unico arabo è *davvero* un obiettivo realizzabile? Inoltre, Joffé ha considerato l'Unione del Maghreb Arabo come un possibile mezzo per sviluppare un'integrazione dei mercati nella sponda meridionale[24], ma come potrebbe funzionare se i leader arabi non sono interessati in un suo rafforzamento? La risposta sarebbe probabilmente negativa a causa della necessità di proteggere il potere dei governanti, una caratteristica inerente al regionalismo nel mondo arabo. Dunque, i progetti di integrazione regionale che riguardano i Paesi arabi dovrebbero coinvolgere fortemente questa parte del mondo, soprattutto a livello della domanda di integrazione, ma come potrebbero essere realizzati se questo bisogno non esiste?

Nel suo testo relativo all'UE dopo la caduta del muro di Berlino, Ágh ha sostenuto che «la parola finale sull'emergente Nuova Europa è perciò che nonostante le recenti difficoltà, il progetto

---

[22] *Ivi*, p. 285.
[23] *Ivi*, p. 294.
[24] *Ivi*, p. 284.

europeo è stato uno straordinario successo storico»[25]. Prendendo l'UE come l'esempio di integrazione regionale per eccellenza, che è riuscito a superare diverse crisi, il regionalismo in Medio Oriente e Nord Africa potrebbe apparire, al contrario, come uno *straordinario fallimento storico*. Tuttavia, questo potrebbe sembrare corretto solo adottando il punto di vista europeo. È vero che il regionalismo arabo non è mai riuscito ad ottenere gli stessi risultati del regionalismo europeo. Anzi, sembra aver raggiunto risultati opposti, rafforzando l'insicurezza tra i Paesi e non riuscendo a creare una rafforzamento dei rapporti economici[26]. Tuttavia, lasciando la posizione della leadership europea, che caratterizza anche l'opera di Joffé, e adottando quella dei governanti dell'area MENA, sarebbe possibile percepire il regionalismo come un *tremendo successo storico*, poiché una debole struttura istituzionale ha garantito protezione alle prerogative di sovranità dei leader ed evitato incisivi processi di democratizzazione. In breve, è solo una questione di punti di vista.

Per concludere, analizzando il regionalismo euromediterraneo, è necessario adottare le prospettive di entrambe le sponde, quella meridionale e quella settentrionale. L'attenzione all'Unione Europea e alle sue politiche è necessaria ma non sufficiente per capire questo processo. Esiste un intera sponda meridionale, che bisogna tenere in considerazione per quanto riguarda i suoi interessi e i suoi progetti, che dovrebbe essere maggiormente coinvolta nei processi decisionali, e non solo nell'ambito di progetti di integrazione regionale. Lo scopo principale non dovrebbe essere la diffusione del modello normativo europeo, ma un bilanciamento tra gli interessi, spesso contrapposti, delle due regioni. Altrimenti, si correrebbe il rischio di «una versione contemporanea di dominazione neo-coloniale»[27] e dunque fortemente gerarchica, da evitare in ogni modo per permettere al Mediterraneo di essere un autentico *mare nostrum*, un mare non solo europeo, ma che si realizzi grazie alla cooperazione tra entrambe le sue sponde.

---

[25] A. Ágh, "The fall of the Berlin Wall and European politics: Perspectives of new Europe in the early twenty-first century", in J.M. Magone (a cura di), *Routledge Handbook on European Politics*, New York, Routledge, 2014, p. 125.
[26] M. Valbjørn, "North Africa and the Middle East", cit., p. 16.
[27] G. Joffé, "Regionalism, the European Union and the Arab Awakening", cit., p. 283.