

INTERVISTA GEOPOLITICA - In nome dell'Europa

conversazione con Miguel Angel MORATINOS, inviato speciale dell'Unione europea in Medio Oriente Presentazione di Antonella CARUSO

A che servono gli europei? Può l'Unione europea vantare un ruolo politico nelle vicende del Mashreq alla luce del suo rinnovato impegno mediterraneo? La storia recente del Vicino Oriente sembra negarlo.

“Silent observer” nella Conferenza di pace di Madrid, nel 1991, l'Europa è volutamente esclusa dalle consultazioni bilaterali tra le parti in conflitto. La pace è americana, così come americani furono, l'anno precedente, il successo dell'iniziativa militare anti-Saddam e i dividendi politici ed economici che ne scaturirono. E il percorso della pace, tortuoso e accidentato, continua a seguire le strade che via Washington congiungono Tel Aviv con Gerico, Amman, Damasco, Beirut e il Cairo. Bruxelles rimane fuori rotta.

Evidentemente, le ragioni della geografia e del commercio non sono di per sé sufficienti ad attribuire all'Europa un ruolo politicamente vivace nell'area in questione. Allo stesso modo, l'aver reso giustizia alla sua dimensione mediterranea con il lancio della Conferenza euro-mediterranea di Barcellona nel 1995, non ha garantito all'Europa un posto d'onore ai tavoli negoziali del Vicino Oriente.

La pace, secondo la strategia americana, continua difatti ad avere due direzioni distinte. Da un lato, i negoziati bilaterali israelo-palestinesi, che ne costituiscono il fulcro. Basati sulla risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, questi negoziati rimangono confinati alle parti direttamente coinvolte nel conflitto e godono delle garanzie e dell'eventuale intervento della diplomazia statunitense. Maggiori difficoltà presenta, invece, il rapporto israelo-siriano e israelo-libanese, tuttora fonte di tensione e di instabilità per l'intera regione vicinorientale. Dall'altro, gli incontri multilaterali internazionali, europei, regionali o sub-regionali che accompagnano, senza interferire, i colloqui bilaterali. Il prevalente impegno degli uni e degli altri è di sostenere economicamente gli accordi bilaterali di pace e di contribuire, altresì, a creare il clima di confidenza necessario a sviluppare il dialogo nei più diversi settori della cooperazione. Ben vengano, dunque, la Conferenza di Barcellona, il Foro mediterraneo, i summit/conferenze del Nordafrica e del Vicino Oriente, i gruppi di lavoro multilaterali del processo di pace eccetera.

L'azione europea segue dunque la strategia americana. Potrebbe essere diversamente, mancando l'Unione europea di una politica estera comune e, di conseguenza, delle istituzioni e degli strumenti ad essa collegati?

Non sorprende, pertanto, che la Conferenza euro-mediterranea inaugurata a Barcellona nel novembre 1995 sia un processo a complemento della pace. I tempi di questa consultazione “a 27”(130) non saranno subordinati, necessariamente, alle evoluzioni dei negoziati israelo-palestinesi ed israelo-arabi. L'obiettivo ultimo, la pace e la stabilità nella regione mediterranea, è perseguito attraverso l'implementazione di misure nei

settori della sicurezza, della cooperazione economica e della cultura/società, che serviranno ad arginare e a prevenire gli altri innumerevoli focolai di crisi che ostacolano lo sviluppo dei paesi del Sud e dell'Est mediterraneo (Psem) e minacciano la sicurezza europea. Tra questi, basta menzionare la radicalizzazione dei movimenti politici islamici, il terrorismo, l'emigrazione e gli arsenali bellici non convenzionali.

Dalle sue postazioni di difesa, l'Europa comunitaria intende tuttavia inviare un messaggio più forte ai suoi partner mediterranei. Una cooperazione economica, efficace ed incisiva è il trampolino di lancio della nuova iniziativa europea. Il "partenariato" diventa inevitabilmente l'asse portante dell'iniziativa.

La messa a punto di questo partenariato che condurrà alla creazione, nel 2010, di un'area di libero scambio euro-mediterranea è accolta con fervore dalle opinioni pubbliche dell'una e dell'altra sponda del Mediterraneo.

Il Meda, il programma comunitario di aiuti che fornirà assistenza tecnica e finanziaria alle riforme economiche dei Psem in vista del libero mercato, erogherà circa quattro miliardi di ecu nel quinquennio 1995-'99, quasi il doppio degli interventi finanziari precedenti. L'incremento del flusso finanziario e la programmazione pluriennale degli aiuti destinati ai Psem riflettono, indubbiamente, un approccio europeo più articolato e coerente ai problemi della regione che non quello rappresentato dai tradizionali protocolli finanziari. Inoltre, soddisfano le richieste dei paesi mediterranei che recriminano da tempo contro lo slittamento dell'asse comunitario ad est, verso le aree d'influenza dell'ex Urss, e l'esecuzione di costosi programmi di assistenza tecnica ad esse destinati.

Questo salto quantitativo nella cooperazione Ue-Psem si accompagna, poi, ad una serie di azioni intese a migliorare qualitativamente il rapporto con i Psem.

È introdotta la "condizionalità" dell'aiuto comunitario. Lo sviluppo del partenariato euro-mediterraneo è così subordinato alle performance economiche e al rispetto dei diritti umani da parte dei paesi destinatari.

Ma il processo di Barcellona, graduale e flessibile, deve pur tenere in debito conto le gravi disparità socio-economiche, più ancora che politiche, che sussistono tra gli stessi Psem. La loro adesione alle regole del futuro mercato mediterraneo avverrà, di conseguenza, con tempi e velocità differenti.

Si dà vita ad una nuova generazione di accordi di associazione Ue-Psem (in particolare, Israele, Marocco e Tunisia, a cui seguiranno Egitto, Giordania e Libano, ed eventualmente Algeria e Siria), si procede con l'unione doganale con la Turchia, si pensa ad integrare Cipro e Malta e... si continua ad ignorare la Libia!

A dispetto delle disparità di trattamento, e nella speranza che queste disparità siano vettore di concorrenzialità piuttosto che di "litigiosità" tra gli stessi Psem, il partenariato dovrebbe infine aiutare la graduale integrazione tra i Psem attraverso l'associazione all'Europa. In questo caso, l'Europa comunitaria potrà ben dire di essere riuscita a stringere assieme il Maghreb con il Mashreq tutto, Israele e Turchia compresi.

Il grande mercato euro-mediterraneo a venire, che Barcellona ha romanticamente fatto riemergere come un'area potenzialmente ricca anche di scambi culturali e di reciproca comprensione, si annovererà, allora, tra le zone vibranti del nostro pianeta.

Seppur seducente e radiosa, questa visione del Mediterraneo è offuscata da alcuni conigli d'ombra. Senza entrare nel merito delle azioni programmate in vista del partenariato euro-mediterraneo, è lecito interrogarsi, ad esempio, sui progressi registrati nel dopo-Barcellona nei diversi settori della cooperazione. Così come, tornando agli affari del Vicino Oriente, è inevitabile analizzare la dipendenza dello stesso partenariato dalle ondulazioni del processo di pace e, dunque, dalle vicende geostrategicamente prioritarie del Mashreq che sfuggono al controllo europeo. E, quindi, occorre verificare le condizioni di un auspicabile ruolo politico per l'Unione europea, analogo a quello di neutral broker che la diplomazia americana è andata guadagnandosi nel Vicino Oriente nel corso di questo decennio. Naturalmente interrogandosi sulla credibilità politica dell'Ue dinanzi alla sua "latitanza" in Algeria, al suo "distacco" dalla Libia o al suo "fallimento" nell'ex Jugoslavia.

Ma è poi necessaria la Ue alle negoziazioni di pace nel Vicino Oriente?

La nomina di un rappresentante della Ue nel processo di pace a seguito degli eventi sanguinosi dello scorso settembre sembrerebbe fornire un'indicazione positiva.

Quantomeno, in un'ottica strettamente comunitaria, l'Europa intende avere un'unica voce attorno a questo evento di straordinaria importanza per la propria ed altrui sicurezza, nonché per il benessere e la stabilità dell'intero bacino mediterraneo.

Quanto all'efficacia di un tale ruolo al di fuori dei confini strettamente comunitari, permangono forti perplessità.

Ma lasciamo che sia lo stesso inviato speciale dell'Unione europea al processo di pace in Medio Oriente, l'ambasciatore spagnolo Miguel Angel Moratinos, a dissiparle o, al contrario, a convalidarle.

Diplomatico di indubbia fama tanto in ambito comunitario che in quello mediterraneo, Moratinos ha dedicato gran parte della sua brillante carriera agli affari del Nordafrica e del Medio Oriente. Impegnato personalmente ad instaurare una più stretta collaborazione e una più profonda comprensione tra l'Europa comunitaria e i paesi mediterranei non europei, Moratinos è innanzitutto espressione del dinamismo e della determinazione che caratterizzano da tempo la politica estera spagnola, in Europa così come nel Mediterraneo. È noto il suo impegno nell'organizzazione della Conferenza euro-mediterranea di Barcellona e gli è riconosciuta grande competenza nelle delicate attività di mediazione. E delicato rimane senz'altro il suo incarico europeo e mediterraneo.

LIMES La Spagna ha strenuamente sostenuto la necessità di un ruolo europeo più forte nel Mediterraneo e, sotto la vostra presidenza, l'Europa ha lanciato la Conferenza euro-mediterranea di Barcellona, nel novembre 1995. C'è la possibilità che l'Europa sviluppi questa iniziativa, o corre il rischio di dare vita ad un numero indefinito di comitati o gruppi o sottogruppi di esperti, senza compiere passi concreti?

MORATINOS Il partenariato euro-mediterraneo, lanciato nel 1995, corrisponde agli interessi dei quindici Stati della Ue e dei dodici paesi del Mediterraneo che ne fanno parte. Non c'è alcun destino burocratico: il futuro dell'iniziativa dipenderà da tutti noi. Al mio livello, tenterò di fare del mio meglio per renderla un successo. La riunione ministeriale prevista per aprile ci darà l'opportunità di vedere a che punto siamo.

LIMES È evidente che, fin dalla guerra del Golfo, il ruolo-chiave nelle vicende del Medio Oriente appartiene agli Stati Uniti. Gli Usa hanno riaffermato e consolidato la propria presenza nella penisola araba ed hanno perseguito, con crescente determinazione, l'incontro tra gli arabi e gli israeliani attorno a più tavoli negoziali. L'Unione europea (allora Cee) non ha preso parte, e non avrebbe potuto farlo, a quell'evento unico e drammatico che fu la guerra del Golfo, e fu tenuta lontana dal processo di pace che ebbe inizio a Madrid nel 1991. La sua nomina ad inviato speciale dell'Unione europea al processo di pace in Medio Oriente solleva pertanto alcune domande che, naturalmente, vanno ben al di là della sua riconosciuta professionalità e competenza. Perché, proprio adesso, l'Europa nel processo di pace?

MORATINOS Innanzitutto, mi lasci dire che il ruolo dell'Europa nel processo di pace non è nuovo, tanto da un punto di vista politico che economico. Ad esempio, abbiamo meglio puntellato il negoziato israelo-palestinese. Fin dal 1971, abbiamo erogato aiuti finanziari in forma di dono ai Territori palestinesi pari ad oltre 786 milioni di dollari, rendendo l'Unione europea di gran lunga il più importante donatore per i palestinesi. Abbiamo fornito, inoltre, un'assistenza sostanziale alle elezioni del Consiglio palestinese nel 1996. Siamo stati anche molto attivi nei gruppi di lavoro multilaterali lanciati dal processo di pace di Madrid. Questi sono alcuni esempi del nostro contributo.

Adesso, quanto alle dirette circostanze che hanno portato alla mia nomina, possiamo tenere a mente due fattori, uno interno ed uno esterno. Il fattore interno corrisponde alla volontà dell'Unione, nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), di giocare un ruolo più attivo, visibile ed effettivo nel processo di pace. A tale riguardo, la mia missione costituisce anche un test della possibilità di avere una politica estera europea. Il fattore esterno era, naturalmente, la difficile situazione del processo di pace. A causa del fatto che i negoziati giacevano in una fase di stallo lungo tutti i binari bilaterali, l'Europa ha pensato di poter dare un utile contributo a favore della ripresa dei colloqui.

A fronte di questa situazione così delicata, sono stato nominato inviato speciale al processo di pace in Medio Oriente. Devo aggiungere che tutte le parti, sia gli arabi che gli israeliani, hanno espresso il loro apprezzamento e il loro pieno sostegno a questa decisione. Ciò costituisce una prova ulteriore dell'impegno totale assunto dalla Ue in questo processo.

LIMES Insistiamo. Qual è la credibilità di un ruolo politico europeo nei negoziati arabo-israeliani giacché l'Europa non ha mai avanzato piani di pace, iniziative o sforzi politici volti a mettere assieme le parti in conflitto? E alla luce, poi, del suo fallimento politico nella ex Jugoslavia, o della sua assenza nell'ultima crisi israelo-libanese eccetera?

MORATINOS Penso che la vostra descrizione del ruolo europeo nelle recenti crisi sia di gran lunga troppo negativa... Quanto ai negoziati arabo-israeliani, la credibilità dell'Europa è cresciuta fin dall'inizio sulla base delle sue opinioni equilibrate e del suo rapporto di vecchia data con la regione, che vanno a favore di una migliore comprensione. Questa posizione europea è stata anche enfatizzata dal ruolo che l'Europa ha avuto nei colloqui finali su Hebron. Non intendo entrare nei dettagli, ma lei sa certamente che l'Unione europea ha fornito ai palestinesi una lettera di assicurazioni che, accettata da entrambe le parti, ha facilitato l'avvicinamento delle posizioni.

LIMES Ma quali sono le responsabilità e i limiti della sua missione?

MORATINOS La mia missione è chiaramente definita dal mio mandato, che è parte dell'Atto comune adottato il 25 novembre 1996. Devo stabilire e mantenere uno stretto contatto con tutte le parti (e altri paesi), "osservare" i negoziati di pace (ciò è particolarmente importante), contribuire "dove richiesto" all'implementazione degli accordi raggiunti dalle parti eccetera. Questo è un buon mandato. Innanzitutto, perché è chiaro. Poi, perché rimane, entro certi limiti, aperto. Non sussistono dubbi sul fatto che la mia missione è in evoluzione, in accordo con le circostanze e con i desideri delle parti.

LIMES Che cosa ha indotto gli Usa e Israele a cambiare posizione riguardo alla richiesta europea di avere maggiore "visibilità" nel processo di pace?

MORATINOS Dovreste chiederlo a loro! Più seriamente, penso che una percezione più nitida del potenziale ruolo europeo abbia aiutato gli americani e gli israeliani a sostenerlo. La Ue non intende competere con gli Usa, la cui azione rimane essenziale per varie ragioni. Ma penso che si possa sviluppare una complementarità, come è stato già il caso con i miei contatti frequenti con il coordinatore americano Dennis Ross durante l'ultima fase del negoziato su Hebron. Andrò fra breve a Washington ad incontrare l'inviato americano al fine di discutere questa "agenda di complementarità". Quanto agli israeliani, hanno salutato con favore il ruolo della Ue per le nostre opinioni equilibrate sul processo. Il nostro impegno per la pace può aiutare la ripresa e lo sviluppo dei colloqui.

LIMES Volgendo l'attenzione agli intensi sforzi compiuti dall'amministrazione americana al fine di sostenere il processo di pace, o dando semplicemente un'occhiata al recente coinvolgimento di Dennis Ross nel pervenire all'Accordo di Hebron, viene naturale chiedersi: "Che cosa può fare l'Europa che l'America non può fare?".

MORATINOS Fiducia è la parola-chiave. Non voglio dire che l'azione degli Usa non sia basata sulla fiducia. Ma penso che l'Europa, che non partecipa direttamente ai negoziati, abbia una posizione equilibrata che è apprezzata da tutte le parti. Re Hussein, il presidente Arafat, il presidente Mubarak, il primo ministro Netanyahu e, più di recente, il presidente Assad, sono stati molto chiari in merito, quando mi hanno ricevuto. Dobbiamo aiutare tutte le parti a costruire la fiducia senza la quale la pace è impossibile. Questo si otterrà attraverso stretti contatti con personalità pubbliche e con la "società civile": dobbiamo aiutare le società arabe e israeliana a conoscersi meglio. Non sono ingenuo. La strada da percorrere è ancora lunga, e sarà difficile. Ma sono convinto che si possano fare molte cose.

LIMES Qual è, infine, la sua percezione, circa una possibile svolta sugli scacchieri israelo-siriano e israelo-libanese? Cosa può fare lei in merito?

MORATINOS Sono stato in Siria dal 27 al 30 gennaio scorso. Poco prima di andare a Damasco, sono stato ricevuto dal ministro Levy a Tel Aviv. Ho così recapitato un messaggio di buona volontà da parte degli israeliani al presidente Assad. Entrambe le parti si impegnano a favore della pace ma prevale, al momento, una profonda mancanza di comprensione e di fiducia. Le due parti devono tenere questo nella dovuta considerazione, così come dovranno riesaminare i loro colloqui di pace. Dobbiamo lavorare duro. È difficile dire quando i negoziati potranno riprendere. La pace sarà possibile se entrambe le parti decidono di essere allo stesso tempo ferme sui principi e flessibili sulle procedure. Così, come può vedere, sono attivo. Ed entrambe le parti, al momento, apprezzano questo atteggiamento. Sono moderatamente ottimista. Dobbiamo avere, secondo quanto afferma un noto filosofo italiano, lo scetticismo della ragione e l'ottimismo della volontà.

(a cura di Antonella Caruso)

da *In nome dell'Europa* (n.11/97)