RUDY CAPARRINI

Grande Medio Oriente e Integrazione Euromediterranea. Due approcci differenti per esportare la democrazia nella regione

ESTRATTO DA
Nuova Antologia - n. 2239
Luglio-Settembre 2006

LE MONNIER - FIRENZE

GRANDE MEDIO ORIENTE E INTEGRAZIONE EUROMEDITERRANEA. DUE APPROCCI DIFFERENTI PER ESPORTARE LA DEMOCRAZIA NELLA REGIONE

L'iniziativa «Grande Medio Oriente» di George Bush Jr.

Quando ebbe inizio il conflitto in Iraq il Presidente americano George Bush Jr., per giustificare una guerra decisa senza prove concrete e senza l'avallo dell'ONU, aveva avanzato una motivazione di tipo ideologico affermando che gli americani intendevano esportare la democrazia nel mondo. A tal fine, nella primavera del 2004 il capo della Casa Bianca lanciò un progetto di riforme denominato Grande Medio Oriente. Con tale termine si identificava quella macroregione formata da «i Paesi del mondo arabo, più Pakistan, Afghanistan, Iran, Turchia e Israele». Bush mirava a realizzare un patto comune, in base al quale tutti questi Stati si sarebbero impegnati a realizzare riforme di stampo politico, economico e sociale. Adottando una similitudine con l'Europa, l'amministrazione americana proclamò la sua intenzione di volere creare una sorta di «Accordo di Helsinki» per il Medio Oriente, con riferimento al patto siglato nella capitale finnica nel 1975 che aveva creato la «Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa» (CSCE).

Il progetto del Presidente americano, che fu presentato ufficialmente durante il G8 di giugno 2004 a Sea Island (USA), indicava come obiettivo prioritario lo sviluppo di questa area la quale, come risultava da vari rapporti dell'ONU, presentava realmente una condizione di grave difficoltà. Il prodotto interno lordo dei ventidue Stati della Lega Araba è inferiore a quello della Spagna. Il 40% cento degli arabi adulti, circa 65 milioni di persone, è analfabeta. Un terzo degli abitanti della regione vive con meno di due dollari al giorno. Per migliorare gli *standard* di vita la crescita economica doveva arrivare almeno al 6% annuo altrimenti, rivelavano stime dell'ONU, nel 2010 i senza lavoro del mondo arabo sareb-

bero stati 25 milioni. Accanto a una situazione economica precaria, vi era un contesto politico e sociale altrettanto preoccupante, con un grave *deficit* in materia di libertà personali e democrazia.

Tutto ciò costituiva un terreno fertile per il fondamentalismo e per il terrorismo. Per evitare che la situazione degenerasse, sosteneva Bush, era obbligatorio avviare un ampio programma di riforme. Gli obiettivi dell'iniziativa erano: la promozione della democrazia e della buona amministrazione, lo sviluppo della conoscenza e il rilancio delle opportunità economiche. Il piano americano prevedeva assistenza per quei Paesi che avevano annunciato elezioni entro il 2006, attraverso scambi di parlamentari, programmi di addestramento legislativi, con una specifica attenzione al sostegno del ruolo delle donne. Ci si proponeva di sostenere i *mass media* indipendenti, attraverso un programma di scambi, di *stage* e di formazione giornalistica. I Paesi del G8 dovevano incoraggiare e finanziare direttamente i giornali indipendenti e le associazioni che promuovano la democrazia e i diritti umani [1].

I molti errori di base del Grande Medio Oriente

La proposta americana si basava su ipotesi astratte. Lo *staff* di Bush aveva elaborato questa iniziativa senza considerare la storia e la cultura della zona del mondo che doveva essere destinataria di questo ambizioso progetto. La democrazia *tout court*, secondo il concetto del mondo occidentale, appariva di problematica attuazione in nazioni che mai avevano conosciuto tale sistema. Il paragone col patto per la CSCE in Europa non era applicabile, poiché le due regioni avevano conosciuto una storia troppo diversa.

Il Medio Oriente è un subcontinente tutto particolare. La regione non ha vissuto i grandi mutamenti, culturali e sociali, che hanno caratterizzato l'Europa e altre zone del mondo. Il Medio Oriente non ha conosciuto né la Rivoluzione industriale, né l'Illuminismo né la Rivoluzione francese, vale a dire i tre eventi che più hanno contribuito allo sviluppo del pensiero politico e sociale nei Paesi occidentali, originando la nascita delle varie tipologie di partiti politici (popolari, socialisti, liberali, comunisti). In Medio Oriente non si sono affermate forme di rappresentanza politica basate sull'ideologia. In questa complessa regione il potere si concentra

[1] Per dettagli sul piano di «Grande Medio Oriente» si veda T. Coffman Wittes, *The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation, Saban Center Middle East Memo #2*, May 10 2004 disponibile al *link* http://www.brookings.edu/views/op-ed/fellows/wittes20040510.htm. Oppure C. Rocca, *La Greater Middle East Initiative. L'altro pilastro della dottrina Bush*, «Il Foglio», 2 marzo 2004.

nella figura del capo carismatico. In parecchi Paesi, il *leader* accentra nelle sue mani un potere assoluto. Governo e Parlamento (laddove esistono), sono strumenti senza reale capacità decisionale, sottomessi al volere del leader supremo cui obbediscono per ammirazione o per timore. La storia del Medio Oriente è soprattutto la storia di pochi capi carismatici spesso provenienti dall'esercito, autentico centro del potere politico in ogni Paese della regione. La combinazione fra *leadership* forte a sostegno delle forze armate ha prodotto spesso regimi autoritari se non dispotici. In ogni Paese del Medio Oriente il sostegno dell'esercito è stato fondamentale per arrivare (e per rimanere) al potere. Sulla base di queste considerazioni si deduce che la democrazia, per come è conosciuta nel mondo occidentale, difficilmente può essere esportata in blocco in Medio Oriente, in quanto le nazioni mediorientali hanno poca o nessuna dimestichezza con le forme di rappresentanza politica, caposaldo della nostra idea di democrazia [2].

La proposta di Grande Medio Oriente paventata da Bush è stata immediatamente malvista da molte nazioni islamiche. Tali Paesi non intendono farsi imporre la democrazia nel modo concepito dalla superpotenza americana. Perfino il sovrano di Giordania Abdullah II, uno dei *leader* mediorientali più vicini a Washington, ha affermato che si deve ricercare una strada differente, che tenga in considerazione la differente storia di tali Stati [3].

Secondo alcuni commentatori, il piano di Bush era meramente funzionale agli interessi geopolitici degli USA, in quanto finalizzato a creare un sistema di alleanze tale da garantire a Washington il completo controllo dell'area. È stato affermato, non senza fondamento, che l'espansione dei confini geografici è un mezzo utile per diluire l'importanza del problema palestinese [4]. In effetti, l'ampliamento delle frontiere provocherebbe la conseguenza inevitabile di limitare il peso di ogni singola zona all'interno di quello che diverrebbe una sorta di nuovo continente.

L'Integrazione Euromediterranea (Euromed)

I *leader* degli Stati musulmani hanno dichiarato di prediligere un altro tipo di approccio, quello praticato con l'Integrazione Euromediterranea

[2] Considerazioni da me espresse in R. CAPARRINI, *Il Medio Oriente contemporaneo (1914-2005). Da Lawrence d'Arabia a Osama bin Laden*, Masso delle Fate, Signa, 2005, pp. 240-241.

[3] R. HABIB, *Jordan King: Arab reform must emerge from within*, 06-07-2004, «The Middle East on-line».

[4] M. SID-AHMED, *On the Greater Middle East*, «Al-Ahram Weekly online», 678, 26 February-3 March.

(Euromed), la *partnership* fra le due sponde del Mare Nostrum avviata con la conferenza di Barcellona del novembre 1995. La preferenza espressa trova la sua giustificazione nei risultati concreti ottenuti grazie a tale forma di cooperazione in vari settori (economico, politico, sociale, culturale). Alla conferenza di Barcellona parteciparono 27 delegazioni. Oltre agli allora 15 membri dell'Unione Europea, furono invitate 12 entità che si affacciano sul Mediterraneo: Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria, Turchia, Cipro, Malta più l'Autorità Nazionale Palestinese (ne fu esclusa la Libia perché soggetta a embargo). I Paesi convenuti sottoscrissero una dichiarazione finale in tre capitoli, auspicando un rafforzamento della collaborazione in altrettanti settori specifici: politica e sicurezza; economia e finanze; affari sociali, umani e culturali. I 27 firmatari si impegnarono per realizzare, entro il 2010, una zona di libero scambio. Tale obiettivo doveva essere raggiunto tramite la firma di accordi di associazione tra l'Unione Europea e i Paesi mediterranei che avevano aderito a quello che, da allora, fu definito «Processo di Barcellona». Quello è stato il punto di inizio di una cooperazione fra le due sponde del Mediterraneo. Tutti i Paesi della sponda meridionale, fatta eccezione per la Siria che ha concluso i negoziati solo nel mese di ottobre 2004, hanno siglato l'accordo di associazione, divenendo così *partner* privilegiati dell'UE.

L'Integrazione Euromediterranea ha avuto un profondo impatto, sia sotto il profilo economico sia dal punto di vista geopolitico, determinando un ampliamento dei confini del Medio Oriente. A partire dal 1995, l'attenzione dei Paesi arabi e delle potenze straniere, per tanti anni concentrata sul Golfo Persico, si è di nuovo spostata sul Mediterraneo. La prospettiva di beneficiare di importanti aiuti dall'Europa ha indotto gli arabi a creare una base per sviluppare un mercato comune. Nel 1998 è stato raggiunto un accordo per creare una «Area di Libero Scambio Panaraba» (PAFTA). Tale progetto era, tuttavia, troppo ambizioso, volendo creare un'unione doganale fra 14 Stati. È stata allora scelta una soluzione più limitata, che si è concretizzata nella «Dichiarazione di Agadir» del 2001. Tale intesa è divenuta un trattato internazionale il 25 febbraio 2004, quando quattro Stati arabi (Egitto, Giordania, Tunisia e Marocco) hanno firmato l'accordo di Agadir. Il risultato è di grande rilievo poiché è una conseguenza diretta del processo Euromed, essendo tutti e quattro Paesi membri del progetto concepito nella città catalana del 1995[5].

Il contributo dell'UE ha consentito di realizzare importanti interventi nei Paesi mediorientali che hanno aderito all'iniziativa. Marocco, Tuni-

[5] N. Wahish, *Hold your breath*, «Al-Ahram weekly Online», 69, Issue n. 4-10, March 2004

sia e Giordania hanno utilizzato i fondi per realizzare interventi di tipo strutturale. L'Egitto ha impiegato i contributi europei per costituire un fondo finalizzato a creare posti di lavoro. Il Libano ha sfruttato i fondi per riformare la pubblica amministrazione. L'Autorità Nazionale Palestinese ha impiegato i contributi nel delicato settore delle risorse idriche. L'Algeria li ha destinati a misure per ridurre l'inquinamento e all'acquisto di apparecchiature speciali per gli aeroporti. La Turchia li ha investiti nella pubblica istruzione e nelle infrastrutture. Attraverso il programma MEDA, lo strumento finanziario creato dall'UE per sostenere la *partnership* Euromed, sono stati destinati alla sponda meridionale del Mare Nostrum quote importanti: 3.345 miliardi di euro nel periodo 1995-1999 e altri 5.350 miliardi di euro sono stati stanziati per il programma 2000-2006. A tali somme, già considerevoli, si deve aggiungere la partecipazione della Banca Europea degli Investimenti (BEI), che dal 1974 a oggi ha erogato finanziamenti per circa 14 miliardi di euro per incentivare lo sviluppo nei Paesi della sponda meridionale [6].

Il limite del processo Euromed

Il complesso Euromed, che ha contribuito in maniera sensibile allo sviluppo dei Paesi della sponda meridionale, non ha sfruttato a pieno le sue potenzialità a causa di vincoli di tipo burocratico, legati alla struttura poco flessibile dell'Unione Europea. In base a quanto statuito fin dalla sua istituzione, il Processo di Barcellona prevede la partecipazione di tutti i Paesi membri della UE. Soprattutto, chi occupa la presidenza di turno semestrale è pure incaricato di convocare e preparare i vertici Euromed. Questo ha molto limitato le potenzialità perché ha posto al timone del Processo di Barcellona nazioni del tutto estranee al Mediterraneo.

Oggi la UE è sempre meno legata al Mare Nostrum rispetto al passato. Nel 1957, anno di fondazione, l'allora Comunità Economica Europea (CEE) presentava una marcata impronta mediterranea. Su sei membri fondatori ve ne erano due che si affacciano sul Mare Nostrum, Francia e Italia, per di più di notevole peso politico ed economico. La CEE ha accentuato il suo carattere mediterraneo durante gli anni Ottanta, quando entrarono nel club europeo Grecia, Spagna e Portogallo. Dopo quell'allargamento, la CEE (e poi la UE) sono progressivamente divenute sempre meno mediterranee. Il grande allargamento del 2004 ha visto l'ingresso

[6] Dati disponibili sul portale dell'Unione Europea al *link* http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/.

contemporaneo di dieci nuovi Stati, quasi tutti facenti parte dell'Europa orientale e settentrionale a parte Malta e Cipro, realtà troppo piccole per bilanciare il peso dei più importanti Stati ex sovietici.

Il Processo di Barcellona ha conosciuto il suo apice nel 2003, autentico anno d'oro del Mediterraneo giacché il turno di presidenza è stato appannaggio prima della Grecia e poi dell'Italia. Dopo la presidenza italiana la struttura Euromed ha rallentato il suo ritmo di sviluppo per ragioni fisiologiche. Presidenze quali Irlanda, Olanda, Lussemburgo, Regno Unito, Austria non hanno avuto interesse a rilanciare il Processo di Barcellona, che adesso vive una fase di *empasse*.

Conclusioni: Euromed è comunque preferibile al Grande Medio Oriente

Il piano di Grande Medio Oriente non ha riscosso i successi sperati da Bush. Nei primi mesi del 2005 erano accaduti vari eventi di rilievo che avevano alimentato grandi speranze, al punto di far parlare di «Primavera del mondo arabo». Si erano avute le elezioni parlamentari in Palestina e in Iraq, l'annuncio di Mubarak di competizione libera e democratica per le presidenziali in Egitto, la Rivoluzione dei cedri in Libano, accenni di riforme perfino in Arabia Saudita. Non si poteva che rimanere sorpresi di fronte a tanti sconvolgimenti in una regione per molti decenni ingessata da dittature e autoritarismi. Di fronte a un fenomeno politico e sociale così esteso, George Bush Jr. rivendicò il merito di questi mutamenti, asserendo di avere svolto un ruolo decisivo in virtù della sua politica finalizzata a esportare la democrazia nella regione.

Di quella primavera paiono essersi perse le tracce. Al contrario, nel 2006 le cose paiono andare peggio rispetto a un anno prima. A parte le traballanti situazioni di Iraq e Palestina, ben lontane dal raggiungimento di una stabilità democratica, l'esempio più evidente di involuzione è l'Egitto, dove Ayman Nour, il candidato più votato dopo Hosni Mubarak alle presidenziali di settembre 2005, si trova in carcere senza un valido motivo (con le potenze occidentali protagoniste di un colpevole silenzio) [7]. Il piano di Grande Medio Oriente pare perciò avere fallito l'obiettivo.

Un discorso differente deve essere fatto per l'Integrazione Euromed, nonostante gli ultimi due anni non abbiano prodotto il salto di qualità sperato nel 2003. L'intera struttura Euromed può essere lo strumento giusto per trovare punti di contatto fra le due civiltà, quella occidentale e

[7] U. Tramballi, *La primavera del Cairo, un sogno finito*, in «Il Sole 24 Ore», 3 giugno 2006.

quella araba/islamica. Compiendo un'analisi di tipo politico, si può notare che nei Paesi membri del Processo di Barcellona la religione musulmana viene praticata in senso moderato e tollerante, con un rifiuto netto dell'integralismo. Compiendo un monitoraggio completo della sponda meridionale del Mediterraneo, muovendosi da occidente verso oriente, si nota bene che Marocco e Tunisia sono gli esempi più evidenti di evoluzione in senso di tolleranza, avendo perfino approvato una legislazione del codice di famiglia in senso liberale, rifiutando concetti estremisti di tipo wahabita. La Tunisia ha abolito la poligamia, mentre il Marocco l'ha sottoposta a severe restrizioni. Altri due Stati decisamente impegnati contro il fanatismo religioso sono l'Algeria, che ha combattuto una lunga guerra contro il Fronte islamico di salvezza (FIS), e la Libia, che ha mutato in modo netto la sua politica e ora guarda all'Occidente. Proseguendo verso oriente, si rileva che l'Egitto è un punto di riferimento affidabile per l'intero mondo occidentale, nonostante i limiti relativi alle libertà personali. Stesso discorso vale per la Giordania, spesso accusata di eccessiva acquiescenza nei confronti di americani ed europei. Per la Turchia il discorso è ancora più semplice, in quanto siamo di fronte a un Paese che ha posto la lotta al radicalismo religioso come priorità fin dalla nascita della Repubblica. L'unico Stato della sponda meridionale che presenta ancora problemi seri, sia in tema di sviluppo economico sia perché sospettato di appoggiare gruppi terroristi, è la Siria. Tale constatazione può essere spiegata con il mancato adeguamento di Damasco al processo di integrazione, avendo la Siria definito solo nell'autunno del 2004 l'accordo di associazione con l'UE, che ancora non è divenuto effettivo.

L'analisi globale sopra esposta ci porta a sostenere che, laddove si è scelta la via di un dialogo costruttivo piuttosto che evocare uno scontro fra civiltà, emisfero occidentale e mondo musulmano hanno dimostrato che non solo possono coesistere ma, addirittura, sono in grado di arricchirsi a vicenda. L'Integrazione Euromed si è dimostrata un mezzo efficace per esportare la democrazia. Valori fondamentali quali tolleranza, rispetto dei diritti umani, libertà civili e politiche possono essere meglio recepiti mediante strumenti politici e commerciali piuttosto che con mezzi militari.

L'Integrazione Euromediterranea può essere lo strumento chiave per risolvere i problemi del Medio Oriente. La cooperazione economica sortirebbe il fondamentale risultato, finora non raggiunto, di coinvolgere le masse in un processo di sviluppo dal quale si sono finora sentite escluse. Le intese sottoscritte in Medio Oriente, quali il trattato Egitto-Israele e gli accordi di Oslo, furono scelte compiute da grandi personalità, quali Sadat

e Begin, Rabin e Arafat. I popoli non sono stati coinvolti in tali decisioni e non le hanno mai condivise. Spostando l'attenzione sull'aspetto economico, i cittadini comuni si sentirebbero senza dubbio più partecipi, in quanto ciò riguarda da vicino i loro interessi quotidiani. Per questo il processo d'Integrazione Euromed è preferito rispetto alla proposta di Bush, che viene intesa come un tentativo di imporre la cultura altrui in un contesto che presenta una storia e una tradizione diversa. Il processo di Integrazione Euromed non impone l'adozione assoluta di concetti a loro estranei. L'Integrazione Euromed consiste in una cooperazione in vari campi e presuppone il contributo di entrambe le parti al processo decisionale. Non vi è un soggetto attivo e uno passivo, come invece l'opinione pubblica mediorientale pare credere a proposito dell'iniziativa di Grande Medio Oriente avanzata da Bush.

La chiave per affrontare le sfide presenti e future sta proprio in questo concetto: cooperazione paritaria e non subordinazione di una parte all'altra. I grandi problemi della regione si possono risolvere solo in questo modo, con una più stretta cooperazione fra i governi nazionali del Medio Oriente, le istituzioni internazionali e le potenze occidentali. In poche parole, si deve rilanciare la forma di cooperazione e sviluppo che sta alla base del processo di Integrazione Euromediterranea.

Rudy Caparrini