

PROMUOVERE LA SOVRANITÀ STRATEGICA EUROPEA NEL VICINATO MERIDIONALE

Julien Barnes-Dacey, Anthony Dworkin

Marzo 2021

IN BREVE

- Gli eventi in Medio Oriente e Nord Africa hanno effetti importanti sull'Europa, ma sono le altre potenze globali e regionali a determinare il corso degli eventi nella regione.
- Gli interessi europei comprendono migrazione, antiterrorismo e rotte commerciali aperte, ma dovrebbe essere la promozione di maggiore stabilità nella regione a rappresentare l'obiettivo di fondo dell'UE.
- Per garantire una maggiore sovranità strategica, l'Europa deve dimostrare fermezza di fronte alle potenze rivali, acquisire maggiore rilevanza nei conflitti armati e offrire un sostegno più efficace alle riforme.
- L'UE dovrebbe promuovere una maggiore coesione europea nella regione, anche ricorrendo a coalizioni aperte e flessibili tra Stati membri.

Introduzione

L'instabilità in Medio Oriente e Nord Africa (cd. regione MENA, dall'inglese "Middle East and North Africa") si riflette direttamente sull'Europa a dispetto del fatto che l'influenza europea nella regione non è mai stata così contenuta, generando serie ripercussioni su questioni quali l'immigrazione, la sicurezza, l'energia, il commercio, la minaccia di conflitti transfrontalieri e di anarchia.

La pandemia da Covid-19 ha avuto conseguenze profonde in tutta la regione MENA e pone importanti sfide economiche e sanitarie. Nonostante esistano vari partenariati economici e politici con i soggetti della regione, l'Unione Europea non è stata finora in grado di influenzare i notevoli cambiamenti che sono avvenuti e tale incapacità in relazione a una regione così rilevante per l'Europa è da ritenersi un fallimento in termini di sovranità strategica.

I disordini sono diffusi in tutta la regione MENA. Guerre civili internazionalizzate infuriano in Siria, Yemen e Libia e le autorità centrali di diversi Paesi continuano a indebolirsi. Lo scontento popolare ha provocato proteste su ampia scala (temporaneamente rientrate per via del coronavirus) in Algeria, Iraq, Libano e Sudan e ribolle sotto la superficie anche nel resto della regione. Anche prima del Covid-19 la regione MENA sembrava avviata verso ulteriore disordine e dissenso negli anni a venire perché i motori politici, economici e sociali delle rivolte arabe del 2011 sono rimasti più forti che mai.

Il coronavirus pare destinato a peggiorare i problemi nella regione e a generare ancora maggiore instabilità. Il numero di casi continua ad aumentare e minaccia di causare un disastro umanitario in società devastate dalla guerra e nei sovraffollati campi per rifugiati, aggravando ulteriormente le difficoltà economiche di diversi Paesi. I conflitti di più ampio respiro hanno lasciato la porta aperta a influenze esterne e hanno alimentato le spinte dell'estremismo e la destabilizzazione. Gli Stati europei non dovrebbero cedere all'illusione che l'instabilità regionale abbia raggiunto il culmine, in quanto esiste la concreta possibilità che la situazione si deteriori in maniera significativa.

Le crisi interconnesse nella regione MENA hanno importanti effetti sugli interessi europei, primo tra tutti lo spostamento di milioni di persone coinvolte in conflitti e violenze, molte delle quali hanno cercato rifugio in Europa. A questo si sono accompagnate azioni terroristiche in diverse città europee ad opera dello Stato Islamico (ISIS), un'organizzazione nata a seguito del conflitto e del crollo dello stato in Siria e Iraq. L'insieme di questi fattori ha contribuito all'ascesa dei partiti populistici nazionalisti che hanno scosso le fondamenta dei sistemi politici in Europa.

Considerato che il ruolo dell'Europa è stato fino ad ora poco significativo, il corso degli eventi nella regione è stato determinato da altre potenze. La Russia, la Turchia, le monarchie del Golfo e l'Iran hanno imposto la propria influenza attraverso un coinvolgimento militare diretto nei conflitti regionali. Alcuni sperano che la recente vittoria di Biden alle elezioni presidenziali americane offrirà la possibilità di un riallineamento tra gli USA e l'UE, ma la spaccatura transatlantica aperta durante la presidenza di Donald Trump sembra destinata a perdurare almeno in parte, come anche il disimpegno americano nella regione. Intanto le potenze regionali prestano poca attenzione all'Europa, nella convinzione che l'UE sia incapace di azioni decisive ed efficaci.

Tale percezione viene rafforzata dagli eventi in Libia, dove divampa un conflitto per procura regionale e globale mentre gli europei cercano inutilmente una risposta coerente e unitaria. Pur mantenendo la propria influenza sul Nord Africa, i Paesi europei non hanno trovato il modo di affrontare i crescenti problemi economici e sociali della regione. Tuttavia l'attuale mancanza di sovranità strategica europea nella regione MENA non è necessariamente di natura permanente e l'influenza dell'UE può ancora aumentare a condizione che vengano chiariti gli obiettivi politici, si riescano a sfruttare meglio le risorse e si superino le divisioni interne costruendo coalizioni intra-europee.

Interessi europei in Medio Oriente e Nord Africa

Negli ultimi anni l'Europa ha interpretato i propri interessi nella regione MENA soprattutto in chiave difensiva, agendo principalmente allo scopo di evitare che i disordini nella regione producessero effetti deleteri per il Vecchio Continente in termini di rifugiati, migranti o terrorismo. Tale sforzo ha sortito alcuni effetti ma, in assenza di un ruolo più incisivo nella promozione della stabilità a lungo termine nella regione, l'Unione rimarrà sostanzialmente alla mercé degli eventi e di altri attori. Per tutelare pienamente i propri interessi, l'Europa deve bilanciare considerazioni a breve e lungo termine.

Migranti e rifugiati

Nel 2014 e 2015 l'arrivo di rifugiati e migranti che attraversavano il Mediterraneo per raggiungere l'Europa ha scatenato nell'UE una crisi politica. Nel solo 2015 sono arrivate più di un milione di persone, per la maggior parte in fuga dal conflitto in Siria o da altre guerre nella regione. L'UE è riuscita a contenerne il flusso soprattutto attraverso alleanze con i Paesi di confine, i cosiddetti *gatekeeper*

, siglando un'intesa con la Turchia nel 2016 e una serie di accordi di cooperazione con la Libia per evitare le partenze e fermare le barche in mare. Tali misure, insieme alla continua collaborazione con altri Paesi nordafricani, hanno ridotto il numero di migranti e rifugiati in arrivo in Europa, ma la situazione resta precaria e in balia delle oscillazioni nelle relazioni politiche e nelle condizioni sul campo. A seguito degli sviluppi militari nel nord della Siria nel febbraio 2020, la Turchia ha temporaneamente sospeso la cooperazione con l'UE sui rifugiati, il che ha portato a un'impennata del numero di persone in arrivo in Grecia e ha generato maggiore preoccupazione in Europa riguardo all'instabilità in Libia e ai problemi economici e politici in altri Paesi nordafricani, nel timore che possano causare lo spostamento di un numero ancora più ingente di persone. La limitata capacità dell'Europa di influenzare il corso dei conflitti e il declino economico, così come la sua vulnerabilità ai ricatti dei Paesi *gatekeeper*, indeboliscono la sua sovranità strategica in una regione che essa ritiene cruciale.

Antiterrorismo e sicurezza

L'ascesa del jihadismo transnazionale a partire dal 2001 ha portato a una serie di attacchi in Europa e all'uccisione di cittadini europei residenti nella regione MENA. La spettacolare ascesa dell'ISIS in Siria e Iraq ha causato molte vittime in diverse città europee. Migliaia di cittadini europei si sono trasferiti nella regione per entrare nei ranghi dell'ISIS o sono stati incoraggiati a colpire in patria. I Paesi europei sono stati attivamente coinvolti nella coalizione anti-ISIS che ha riconquistato i territori occupati dal gruppo e hanno sostenuto l'operazione che ha smantellato uno dei suoi principali avamposti in Libia, ma l'ISIS e altri gruppi jihadisti rimangono attivi nella regione. La lezione della storia recente è chiara e insegna che i gruppi jihadisti riescono a imporsi laddove sono in corso conflitti, il sistema statale è crollato e l'azione dei governi è fallimentare. Alcuni segnali indicano che l'ISIS sta riguadagnando terreno in Iraq e in Siria, anche se è molto più debole di qualche anno fa. Un peggioramento della crisi economica in Libano, Siria e Iraq potrebbe portare a un collasso più generalizzato dello stato, creando così un vuoto che potrebbe essere colmato dagli estremisti. Fintanto che gli attori nella regione continuano a impegnarsi in guerre per procura (a volte sfruttando le identità settarie), la minaccia di una mobilitazione militante rimarrà molto reale. La sicurezza degli europei continuerà a essere a rischio finché non si troverà una soluzione ai problemi del Medio Oriente che facilitano l'ascesa del terrorismo.

Energia, commercio e investimenti

L'Europa dipende dalla regione MENA per quanto riguarda tanto l'energia quanto il commercio. Pur

non essendo la principale fonte delle importazioni europee di gas e petrolio, i Paesi della regione sono fornitori importanti per alcuni Stati UE, perché costituiscono un'alternativa alla Russia e influenzano i prezzi del petrolio a livello globale che si riflettono anche sulle economie europee. Inoltre attacchi come quelli sferrati contro le petroliere nel Golfo di Hormuz hanno un impatto diretto sull'economia globale. Il libero flusso degli scambi e del petrolio attraverso i corridoi marittimi mediorientali è quindi fondamentale per il benessere europeo. Oltretutto, le aziende europee sono attivamente coinvolte nella ricerca e nella produzione di petrolio e gas nella regione, un'attività che viene messa a rischio sia dai conflitti che dalle sanzioni. In termini generali, tra il 2014 e il 2017 il valore degli scambi tra l'UE e la regione MENA è stato in media pari a \$636 miliardi all'anno. Nello stesso periodo Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito hanno venduto globalmente armi ai Paesi del Medio Oriente per un totale di \$12 miliardi.

Questioni umanitarie e diritto internazionale

I conflitti nella regione colpiscono l'Europa non solo in termini di interessi economici e sicurezza, ma anche con riferimento agli sforzi per limitare la sofferenza umana e far rispettare il diritto internazionale. Tra il 2014 e il 2017 l'UE e i suoi Stati membri hanno donato in media \$52 miliardi all'anno per gli aiuti allo sviluppo della regione, restando fortemente coinvolti nel sostegno a rifugiati e sfollati. Nel contesto della promozione di un sistema internazionale basato sul diritto, l'UE e i suoi Stati membri lavorano per limitare le violazioni del diritto internazionale umanitario, che si sono moltiplicate nei conflitti in Siria, Libia e Yemen. Il coinvolgimento dell'UE nel processo di pace in Medio Oriente è anch'esso influenzato dall'impegno a sostenere il diritto internazionale che proibisce l'annessione e il trasferimento di persone in un territorio occupato. La limitata capacità dell'Europa di influenzare il corso dei conflitti e gli accordi di pace indebolisce la sua capacità di creare il genere di ordine regionale che ritiene auspicabile.

Stabilizzazione e sviluppo

Alla radice di tutte queste preoccupazioni c'è l'interesse che l'UE giudica fondamentale riguardo alla regione MENA: la promozione di una stabilità duratura. La riduzione dei conflitti e la costruzione di sistemi statali più resilienti e legittimi fornirebbero la migliore base possibile per raggiungere gli obiettivi dell'UE, affrontando fattori chiave come migrazione e terrorismo e facilitando il libero scambio. Lo sviluppo della regione creerebbe un entroterra economico propizio per l'UE, aumentando le possibilità di produzioni offshore e di investimenti in aree che potrebbero soddisfare i futuri bisogni

europei, come quello di energie rinnovabili.

Considerata l'attuale situazione nella regione, l'idea di creare stabilità potrebbe sembrare un'utopia. Tuttavia, l'interesse di fondo dell'UE è proprio cercare di garantire maggiore stabilità, quantomeno ponendo fine agli attuali cicli di violenza, collasso economico e crollo statale. La principale sfida consiste nell'individuare un approccio realistico che permetta di perseguire tali scopi nel contesto attuale senza sacrificare gli interessi europei a breve termine, che spesso dipendono da relazioni di cooperazione con attori a livello statale e impediscono il raggiungimento di obiettivi più a lungo termine. Le soluzioni a breve termine, come gli accordi sui rifugiati, le operazioni antiterrorismo e altre attività ispirate alla realpolitik, hanno certamente protetto gli interessi europei di breve periodo, ma in alcuni casi hanno richiesto la scelta del male minore tra una gamma di pessime opzioni. Tuttavia, se non si inverte la tendenza al declino nella regione, anche i pochi risultati ottenuti cominceranno a venire meno e, nella peggiore delle ipotesi, questo approccio minerà gli interessi strategici dell'UE a lungo termine. Finché l'Europa non riuscirà a promuovere una governance più efficace e legittima e a ridurre il livello di conflitto e malcontento sociale nella regione MENA, l'unica possibilità sarà assumere una posizione difensiva che permetta di limitare gli effetti negativi sul proprio territorio. L'Europa dovrebbe quindi mirare a una stabilizzazione significativa e duratura della regione, che fornirebbe maggiori garanzie di protezione degli interessi primari europei legati ai flussi di rifugiati e al terrorismo transfrontaliero.

Le dinamiche dell'emarginazione europea

Guardando alle varie crisi e ai punti caldi della regione MENA, si può vedere come la capacità dell'UE di promuovere i propri interessi sia ostacolata da altri attori e dalla sua stessa incapacità di usare i propri strumenti in maniera efficace.

Siria e Iraq

Sono due le sfide che caratterizzano l'azione europea nei confronti di Siria e Iraq: i flussi di rifugiati e il terrorismo, soprattutto considerato che l'ISIS è emerso dalle fiamme del conflitto nei due Paesi. In entrambi i casi la risposta europea è stata unitaria e ha assunto la forma di un accordo sui rifugiati con la Turchia e della partecipazione alla coalizione militare anti-ISIS a guida statunitense. Tuttavia, nel contesto attuale sono l'Iran, la Russia e la Turchia a determinare il corso del conflitto in Siria e l'esito riguardo alla stabilità del Paese a lungo termine sarà fondamentale per gli interessi europei. Gli sviluppi in Iraq sono fortemente influenzati dall'Iran e dagli USA, il che lascia all'Europa un ruolo

molto limitato. Sia la Siria che l'Iraq hanno bisogno di riforme profonde per superare le rispettive vulnerabilità. La sfida per l'Europa è trovare il modo di far avanzare questo processo senza partecipare al conflitto militare che determina gli sviluppi sul campo e considerando che i protagonisti del conflitto spesso premono in direzioni opposte. Gli strumenti economici usati dai Paesi europei in Siria e Iraq, ovvero il sostegno al governo iracheno e la pressione coercitiva sul regime di Assad, hanno avuto nel migliore dei casi un impatto marginale rispetto agli obiettivi auspicati.

La priorità europea in Siria, che a tutti gli effetti rimane una transizione politica nel breve termine, è sempre più disconnessa dalla realtà sul terreno. Il governo siriano è sottoposto a forti tensioni economiche, dovute in gran parte alla governance fallimentare del regime di Assad ma anche alla campagna di "massima pressione" di Trump che si è concentrata forse più sull'indebolimento dell'influenza regionale russa e iraniana che sulle riforme politiche a Damasco.

Sembrano scarse le possibilità che tale strategia, che difficilmente cambierà nel breve periodo con l'Amministrazione Biden, metta fine alla presidenza di Bashar al-Assad, considerata la determinazione del regime siriano a garantirsi la sopravvivenza e il sostegno che continua a ricevere da Iran e Russia. Tuttavia, insieme al collasso economico dei vicini Libano e Iraq, esiste il rischio concreto di una più estesa implosione statale in tutto il Levante, la quale metterebbe seriamente in pericolo gli interessi europei aprendo la strada a maggiori flussi migratori e a una nuova fiammata estremista. Questo è dovuto innanzitutto al brutale e corrotto malgoverno di Assad (una dinamica simile a quella che si può osservare in Iraq e Libano), ma l'imposizione di maggiori sanzioni da parte degli USA non farà che inasprire i problemi esistenti. In altre parole, sebbene gli europei abbiano limitate possibilità di intervento su entrambe le questioni, le sanzioni extraterritoriali americane hanno un impatto diretto sulla politica economica sovrana dell'Europa in questi Stati.

Libia

Da quando il generale ribelle Khalifa Haftar ha attaccato Tripoli nell'aprile del 2019, gli sviluppi in Libia sono stati dettati in primis da Emirati Arabi, Turchia e Russia. Il processo di mediazione dell'ONU ha vacillato di fronte all'intensificarsi delle manovre di questi protagonisti esterni, ma ha anche patito la mancanza di un sostegno significativo da parte dell'UE, dato che alcuni Stati membri si sono implicitamente allineati con le parti in guerra (nonostante il forte sostegno tedesco alle Nazioni Unite durante il summit di Berlino nel gennaio 2020). Gli sviluppi nella direzione di ulteriori negoziati politici alla fine del 2020 hanno aperto qualche spiraglio di luce, ma gli europei dovranno adottare un approccio più coerente nei confronti del conflitto se vogliono influenzare gli eventi in

Libia.

La scarsa coerenza a livello di policy-making e le recenti indecisioni dell'Europa sono dovute a disaccordi tra Stati come Francia e Italia in merito alle divisioni politiche in Libia, al ruolo di Haftar e all'accesso alle risorse energetiche, ma riguardano anche posizioni divergenti su questioni regionali di più ampio respiro. L'influenza europea è inoltre limitata dalla mancanza di un sostegno paneuropeo agli sforzi tedeschi di mediazione in Libia volti a raccogliere sostegno internazionale per un processo politico, dalle spaccature sempre più profonde causate dalla Turchia, dal drammatico intervento russo e dalle diatribe riguardo al Mediterraneo orientale.

Lo slancio dell'Operazione Irini, avviata a marzo 2020 per assicurare il rispetto dell'embargo dell'ONU sugli armamenti nei confronti della Libia, è stato smorzato dai disaccordi europei in merito alla sua attuazione e dalla percezione diffusa che si tratti di uno sforzo inteso più a contrastare il sostegno turco al governo di Tripoli (riconosciuto dall'ONU) che a impedire la fornitura di armi ad Haftar da parte dei suoi sostenitori regionali. Questo risulta evidente nelle crescenti tensioni tra Francia e Turchia. L'emarginazione dell'Europa in Libia lascia alle potenze rivali la possibilità di determinare il futuro del Paese nonostante siano in gioco importanti interessi europei, in particolare in materia di immigrazione, sicurezza ed energia.

Il Mediterraneo orientale

Le recenti controversie sui confini marittimi e sulle risorse energetiche nel Mediterraneo orientale si incrociano con il conflitto in Libia e vedono la Turchia contrapposta a diversi Stati membri dell'UE quali Cipro, Grecia e Francia. Ankara ha intensificato le attività di esplorazione marina in acque contese, aumentando così il rischio di uno scontro militare con la Grecia e la Francia. Se i membri dell'UE hanno espresso una condanna unanime alle provocazioni turche, esistono comunque divergenze in merito a quanto energica debba essere la risposta, mentre resta confuso il rapporto tra le due questioni. Questo scontro evidenzia il bisogno da parte dell'UE di ampliare il quadro delle relazioni con la Turchia, allo scopo di bilanciare da una parte l'esigenza di tutelare gli interessi europei in campo energetico, la sovranità territoriale e lo stato di diritto, e dall'altro la necessità di mantenere un dialogo e relazioni di cooperazione con un importante attore regionale.

Israele-Palestina

Sulla carta, l'UE e i suoi Stati membri riescono seppure faticosamente ad assumere una posizione

collettiva in merito al processo di pace in Medio Oriente. Questo è già di per sé un successo, considerate le profonde divergenze tra gli Stati membri sulla questione e la spinta da parte dell'Amministrazione USA a minare i tradizionali pilastri del sostegno UE alla soluzione dei due stati. Tutti i Paesi UE, a eccezione dell'Ungheria, hanno espresso la propria opposizione all'annessione israeliana *de jure* di parte della Cisgiordania.

Tuttavia, pur avendo mantenuto un consenso formale a difesa della sua posizione storica, le divisioni interne hanno impedito all'UE di mettere in campo misure per raggiungere i propri obiettivi riguardo a Israele e Palestina, quali il riconoscimento della Palestina in quanto Stato a tutti gli effetti o la messa al bando dei prodotti provenienti dagli insediamenti israeliani. L'UE non è nemmeno stata in grado di concordare una risposta politica alle mosse israeliane volte all'annessione (anche se il processo sembra sospeso a seguito del recente accordo tra Israele e gli Emirati Arabi).

L'UE e i suoi Stati membri si sono sempre mostrati restii ad assumere una posizione in contrasto diretto con gli Stati Uniti e ancora di più a ritagliarsi un ruolo politico più indipendente, né hanno messo sul tavolo misure concrete per difendere ciò che resta della soluzione dei due Stati o per sviluppare chiare posizioni in materia di policy. Al contrario, l'UE sembra aver ripiegato su una risposta di breve termine che punta a minimizzare i danni derivanti dalle scelte americane e israeliane nella speranza che, una volta chiuso il capitolo dell'Amministrazione Trump, Biden riesca a salvare il processo di pace in Medio Oriente.

Le monarchie del Golfo

Gli europei non hanno ancora trovato la giusta risposta all'ascesa delle monarchie del Golfo sulla scena geopolitica globale, indecisi se riconoscerne il ruolo di potenziali partner o se considerarli elementi di disturbo in grado di sovvertire gli schemi nei molti conflitti in corso nella regione MENA. Sebbene il Regno Unito e la Francia mantengano ancora una certa influenza su tali monarchie, tutti i Paesi europei hanno preferito dare priorità allo sviluppo di legami economici con il Golfo, tralasciando il tanto necessario posizionamento strategico (compresa una maggiore pressione individuale) nelle zone di instabilità. Paralizzata dalla competizione tra gli Stati membri, l'UE non è riuscita dimostrarsi politicamente influente nelle sue relazioni con le monarchie del Golfo e le capitali europee devono fare i conti con la percezione diffusa nel Golfo che l'Europa supporti Teheran, basata sui prolungati sforzi di salvare il Piano d'azione congiunto globale (PACG). Se le monarchie del Golfo talvolta approfittano delle divisioni intra-europee, gli europei esitano a pilotare la politica intra-Golfo

e sfruttare gli spazi di manovra esistenti.

Iran

Per l'Europa l'unico successo nella regione, l'accordo sul nucleare con l'Iran, si è trasformato in un fallimento in termini di sovranità strategica. Pur avendo reagito al ritiro degli Stati Uniti dall'accordo e alla campagna di massima pressione contro l'Iran, l'UE non è riuscita a mettere in campo né il capitale politico né le risorse economiche necessarie per imporre il rispetto del PACG da parte dell'Iran. Il tentativo europeo di esercitare la propria sovranità economica di fronte alle sanzioni secondarie degli USA è stato ostacolato da lunghi ritardi nel rendere operativo lo strumento di sostegno agli scambi commerciali (INSTEX). Tuttavia, alla luce dell'impatto della pandemia da coronavirus in Iran, l'UE si è impegnata a fornire al Paese €20 milioni in aiuti e facilitare il commercio umanitario con l'Iran interrotto dalle sanzioni finanziarie statunitensi. Nel frattempo, la crescente rivalità tra l'Iran e una coalizione regionale guidata da Trump sta avendo un impatto diretto sugli interessi europei e rappresenta una minaccia che mette a rischio i flussi energetici e le rotte navali, come dimostrano gli attacchi alle petroliere nel Golfo di Hormuz. Gli europei hanno difficoltà a spingere l'Iran e l'alleanza guidata dagli USA verso un percorso politico che eviterebbe una pericolosa escalation e inoltre dimostrano scarsa coesione: a seguito degli attacchi nel Golfo di Hormuz, alcuni Stati UE si sono uniti alla missione marittima a guida statunitense nella zona, mentre altri hanno lanciato un'iniziativa europea separata. La presidenza Biden offre la prospettiva di una svolta positiva sulla questione, sia per la ripresa del PACG che riguardo a una possibile de-escalation regionale, ma non sarà facile superare le profonde divisioni consolidate negli ultimi quattro anni tra le due fazioni.

Nord Africa

Ad eccezione della Libia, in Nord Africa l'UE mantiene un'influenza maggiore rispetto ad altre potenze regionali, in particolare nel Maghreb, benché anche qui la politica europea sembri incapace di raggiungere i risultati a cui potrebbe legittimamente ambire. Negli ultimi anni la cooperazione tra UE e i Paesi nordafricani si è concentrata in particolare su immigrazione e attività antiterrorismo con esiti perlopiù positivi (ancora una volta, a eccezione della Libia), ma si è focalizzata solamente su problemi a breve termine, suscitando tra i Paesi della regione la convinzione che gli europei siano interessati solo a garantirsi una linea esterna di difesa. Allo stesso tempo l'UE si indebolisce da sola comportandosi da *demandeur*, come risulta evidente nel caso dell'Egitto, ovvero evitando di criticare gli aspetti più problematici delle politiche dei suoi partner in virtù della necessità di cooperare su

questioni politicamente esplosive.

L'obiettivo a lungo termine dell'UE di sostenere le riforme economiche e politiche spesso è messo in secondo piano rispetto alle preoccupazioni a breve termine su immigrazione e sicurezza, sebbene la mancanza di opportunità economiche e giustizia sociale nei Paesi del Nord Africa contribuisca ad aumentare l'emigrazione e la radicalizzazione. Tali dinamiche diventeranno ancora più marcate a causa dell'impatto del coronavirus, che sta avendo ripercussioni particolarmente importanti sulle economie nordafricane che tanto dipendono dal turismo e dagli scambi commerciali.

Inoltre, il sostegno europeo alle riforme spesso privilegia accordi di libero scambio che rendono diffidenti i suoi partner, per esempio la Tunisia. C'è ampio consenso tra i politici europei sul fatto che la mancanza di una crescita inclusiva e foriera di posti di lavoro in tutto il Nord Africa derivi da problemi strutturali nell'economia politica della regione quali corruzione, mancanza di accesso al capitale e un terreno di gioco disomogeneo. La sfida per l'UE è trovare il modo di affrontare questi problemi laddove le élite locali si dimostrano scarsamente impegnate sull'argomento, soprattutto considerato che la crescente resistenza nordafricana ai tentativi europei di dettare i termini degli accordi si accompagna a una maggiore presenza di potenze come la Cina e la Russia nella regione, il che fornisce ai governi locali la possibilità di diversificare le proprie relazioni.

Il Sahel

L'UE e i suoi Stati membri hanno speso miliardi di euro in aiuti e programmi di sviluppo per il Sahel attraverso assistenza finanziaria diretta, formazione e *capacity-building* con la missione di formazione dell'UE in Mali, i programmi EUCAP (Capacity and Assistance Programmes) in Mali e Niger e l'Alleanza del Sahel, di cui l'UE è tra i principali organizzatori. Ciononostante, i problemi di sicurezza e governance rimangono irrisolti e l'influenza dei gruppi di jihadisti è, se mai, in espansione.

Gli eventi nel Sahel evidenziano la difficoltà di mettere insieme obiettivi a breve e a lungo termine. Nonostante l'UE da tempo persegua un approccio integrato per il Sahel, a volte gli sforzi compiuti hanno patito la mancanza di un impegno condiviso nei confronti della regione da parte degli Stati membri e la riluttanza a spingere per interventi significativi (al di là degli investimenti) per aumentare la pressione sui governi regionali affinché migliorino le proprie performance in termini di diritti umani e strategie di governance. L'UE ha sovente espresso preoccupazione solo a parole riguardo alla governance, in particolare per quanto riguarda l'Alleanza del Sahel, pur continuando ad aumentare investimenti e fondi per i programmi di sviluppo che non rispondono completamente alle esigenze di

una crisi tanto profonda.

Rafforzare la sovranità europea in Medio Oriente e Nord Africa

Come dimostra la presente analisi dei nodi più problematici e delle sfide che caratterizzano la regione, occorre che l'Europa compia maggiori sforzi per tutelare i propri interessi. Nello specifico, l'UE dovrebbe opporsi in maniera più efficace alle potenze rivali, trovare alternative per esercitare la propria influenza sui conflitti quando non ritiene costruttivo un intervento armato, sviluppare strategie chiare e realistiche che bilancino gli interessi a breve e a lungo termine e costruire un'unità europea più forte nella propria politica con il Vicinato meridionale.

Resistere contro le potenze rivali

Uno dei maggiori ostacoli alla tutela degli interessi europei in Medio Oriente e Nord Africa è la tendenza a guardare alla leadership statunitense senza neanche prendere in considerazione una linea politica indipendente. Durante la presidenza Trump la differenza di vedute tra Washington e la maggior parte dei Paesi europei non ha fatto che aumentare. Su una serie di questioni regionali esiste in Europa la sensazione di una diffusa vulnerabilità dettata da inaspettati e repentini cambiamenti di posizione da parte degli Stati Uniti che non tengono in alcuna considerazione gli interessi dell'Unione. Al tempo stesso, che si tratti degli accordi con l'Iran o del processo di pace in Medio Oriente o della Siria, i governi europei sono restii non soltanto a contraddire Washington, ma anche a compiere scelte autonome.

Negli ultimi anni, nelle rare occasioni in cui ha cercato di articolare una politica estera indipendente, l'UE si è dimostrata impreparata a gestire la pressione degli USA. Ad esempio, Washington ha fatto ricorso alle sanzioni secondarie per minare gli interessi europei a seguito del sostegno di Bruxelles all'accordo sul nucleare iraniano, portando in luce la riluttanza europea a mettere in campo il capitale politico che sarebbe necessario per sfidare efficacemente l'amministrazione americana. Tale dinamica potrebbe cambiare con Biden, che pare intenzionato a impegnarsi nuovamente nelle iniziative multilaterali a sostegno degli interessi condivisi USA-Europa, ma la spaccatura transatlantica potrà rinsaldarsi solo in parte e gli Stati Uniti continueranno a perseguire il disimpegno dalla regione MENA. Questo significa che gli europei dovranno assumersi maggiore responsabilità per proteggere i propri interessi. Se, da una parte, l'Europa dovrebbe fare uno sforzo per rinnovare la propria

partnership con gli USA sotto l'amministrazione Biden, ponendo particolare enfasi sull'esigenza di ristabilire un approccio condiviso all'Iran e al processo di pace in Medio Oriente, dall'altra è chiaro che i governi europei non possono più fare affidamento su Washington come accadeva prima dell'Amministrazione Trump. L'EU dovrebbe smettere di allinearsi istintivamente agli USA e optare invece per una definizione di posizioni chiare che poi dovrà essere pronta a difendere.

Oltre a creare e saper cogliere nuove opportunità di cooperazione con gli Stati Uniti, laddove necessario l'Europa dovrebbe anche essere pronta a sfidare le posizioni americane e scegliere una via indipendente nel caso di divergenze significative. Considerato che l'Amministrazione Trump potrebbe aumentare ulteriormente la pressione sull'Iran prima di lasciare spazio a Biden, già nei prossimi mesi gli europei dovrebbero cominciare ad agire secondo i propri calcoli piuttosto che seguire i dettami di Washington.

Gli Stati europei, pur essendo generalmente allineati alle politiche degli Stati Uniti in tutto il Levante, devono riconoscere che le sanzioni extraterritoriali americane mettono a rischio la capacità di tutelare i loro interessi sovrani. In tal senso dovranno probabilmente mettere in piedi un canale finanziario indipendente, sul modello dell'INSTEX, che possa garantire sufficiente sostegno umanitario e di stabilizzazione ai destinatari in tutto il Levante, a dispetto degli ostacoli creati dalle sanzioni USA. Inoltre dovrebbero anche resistere alle pressioni americane volte a mettere fine ai contatti con attori come Hezbollah in Libano, che porterebbe solo a un'ulteriore destabilizzazione.

Nel quadro di un approccio regionale che guardi oltre gli Stati Uniti, gli europei dovrebbero poi essere disposti ad assumersi maggiori responsabilità nei rapporti con altri attori esterni chiave. Sia in Siria che in Libia la Russia svolge chiaramente un ruolo importante e sta opportunisticamente espandendo la propria presenza nella zona, spesso a danno degli interessi europei. L'Europa deve quindi mettere in campo una serie di strumenti, da utilizzare in maniera coerente, per dimostrare la propria forza e influenza coercitiva nei confronti della Russia, lasciando comunque aperta la possibilità di impegnarsi in un dialogo pragmatico con Mosca per proteggere gli obiettivi condivisi.

In Libia, per esempio, l'influenza russa è cresciuta grazie a sforzi relativamente contenuti, facendo affidamento su pochi appaltatori militari privati (PMC) e fungendo da interlocutore per la Turchia e i sostenitori di Haftar. L'Europa dovrebbe cercare di subentrare nel ruolo di intermediario attraverso una diplomazia più attiva con gli attori regionali e lavorando, allo stesso tempo, con gli USA per esercitare pressione sugli attori del Golfo affinché smettano di finanziare i PMC russi.

In Siria gli europei dovrebbero adottare un approccio più pragmatico e realistico rispetto al passato,

riconoscendo l'esistenza di un interesse condiviso con la Russia nella stabilizzazione della Siria, ma finché gli incentivi europei saranno legati a richieste poco realistiche di una transizione politica è poco probabile che Mosca si dimostri disponibile. L'UE potrebbe indicare quali piccoli passi si aspetta dalla Russia per potervi dare seguito con misure reciproche, ad esempio in relazione a questioni di principio importanti e tuttora fondamentali quali la stabilizzazione, l'assistenza umanitaria e i detenuti. Questi sviluppi sarebbero in linea con gli interessi europei perché faciliterebbero gli sforzi per la stabilizzazione e contribuirebbero a creare fiducia in un processo più ambizioso. Ricostruzione e normalizzazione non dovrebbero però figurare tra queste misure, poiché dovrebbero rimanere legate al processo politico dell'ONU.

La percezione della Turchia da parte dell'UE è caratterizzata da frustrazione e incertezza. Agli anni di inerzia del processo di avvicinamento all'UE da parte della Turchia è seguita una grave regressione democratica nel Paese, che non ha lasciato all'UE altra possibilità che congelare i negoziati sulla questione. Tuttavia ciò non ha modificato le relazioni turco-europee né le aspirazioni turche riguardo al ruolo che Ankara intende assumere sulla scena mondiale. In questa fase di rinnovato vigore, la Turchia è meno interessata rispetto al passato a diventare membro dell'UE ed è sempre più disposta a mostrare i muscoli, schierando le sue truppe nel cortile di casa dell'Europa e dando prova di forza nelle sue acque territoriali. Attualmente Ankara è ormai un attore più importante di Bruxelles in Siria e in Libia e continua a perseguire un'agenda aggressiva e ambiziosa nel Mediterraneo orientale.

Di conseguenza, è molto probabile che, a un certo punto, l'Europa sia costretta a ridefinire i rapporti con la Turchia nel quadro della crescente competizione tra le potenze del XXI secolo. Al momento si tratta di un *frenemy*, un nemico-amico con cui l'Europa ha stretto un patto per gestire la questione dell'immigrazione, che esemplifica la natura transazionale della relazione. Tuttavia, per garantire la sua sovranità strategica nel Mediterraneo orientale e nella regione MENA, l'UE dovrà ridefinire i parametri del suo rapporto con la Turchia. Se questo non implicherà necessariamente un aut-aut che identifichi chiaramente Ankara come amico o nemico, l'Europa dovrà comunque individuare i propri obiettivi nel Mediterraneo orientale, in Siria e in Libia e tarare di conseguenza la propria politica verso la Turchia. Nel Mediterraneo orientale l'UE ha il diritto di difendere i propri interessi sovrani, ma deve spingere per un'urgente riapertura dei negoziati tra Grecia e Turchia e sviluppare un piano che permetta di organizzare le risorse energetiche nella zona in modo da non escludere palesemente la Turchia dai giochi.

Nel frattempo, il rinnovato processo politico che sembra emergere in Libia potrebbe non offrire agli europei alcuna finestra di opportunità. Occorre adottare un approccio che non solo spinga la Turchia a partecipare al tavolo dei negoziati, ma che chieda lo stesso impegno anche ai sostenitori esterni di

Haftar, in particolare gli Emirati Arabi che, per molti versi, hanno avuto nell'ultima escalation una responsabilità maggiore rispetto ad Ankara. Questo servirebbe a dimostrare una maggiore disponibilità europea a sfidare gli Stati del Golfo su questioni regionali laddove i loro interessi non sono allineati, che si tratti di Libia, Yemen o altri territori.

Per quanto concerne l'Iran, gli E3 (Francia, Germania e Regno Unito) devono continuare gli sforzi diplomatici per creare un percorso che porti al completo ripristino del PACG con l'amministrazione Biden e per fornire all'Iran assistenza economica e umanitaria nonostante la crescente pressione dell'amministrazione Trump che mirava a impedire il ritorno degli USA nel PACG. Gli E3 possono spingere per un accordo ad interim per congelare le attività nucleari in Iran e dovrebbero sostenere la via diplomatica tra Iran e Stati Uniti una volta che Biden sarà alla Casa Bianca, allo scopo di ripristinare un rispetto totale e vicendevole del PACG e di avviare un dialogo di sicurezza più ampio sulle questioni regionali. Pur concentrandosi sul nucleare, l'Europa non dovrebbe ignorare il programma missilistico iraniano né le destabilizzanti attività del Paese in tutta la regione MENA, ma è importante che gli attori europei comprendano che la visione politica di Teheran limita fortemente lo spazio di manovra delle autorità iraniane su entrambi i fronti. Senza una seria contropartita a livello economico nei negoziati sul nucleare, i modernizzatori in Iran avranno pochi strumenti su cui contare e mostreranno poca disponibilità a fare pressione sul leader supremo affinché faccia concessioni significative su altre questioni di sicurezza. I diplomatici europei avranno maggiori opportunità di compiere passi avanti se l'Iran e l'Occidente allenteranno, almeno in parte, la tensione in relazione al programma nucleare e alle sanzioni.

Esercitare la leva europea sui conflitti armati

Le dinamiche regionali nella zona MENA si incentrano soprattutto sui conflitti armati e questo attribuisce agli Stati direttamente o indirettamente coinvolti nelle guerre in Siria, Libia e Yemen una maggiore influenza sugli sviluppi in quelle zone. Al di là delle guerre in sé, la regione è lacerata da rivalità geopolitiche che creano conflitti per procura e aumentano le tensioni su diversi fronti. L'UE deve adottare un nuovo approccio a questi problemi senza però ricorrere a un coinvolgimento militare, che intensificherebbe solo il ciclo dell'escalation. L'approccio europeo dovrebbe consistere principalmente nel mettere in campo le risorse in una maniera più mirata, allo scopo di promuovere la de-escalation e rafforzare il ruolo del diritto internazionale, in linea con gli interessi sopra descritti.

L'Europa può contare su vari strumenti che, se usati meglio, le garantirebbero maggiore influenza. Il primo riguarda il suo peso diplomatico. Oltre alla rilevanza collegiale dell'UE, la Francia è membro

permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (come anche il Regno Unito) e questo potrebbe garantire all'Europa un'influenza significativa, a condizione di sviluppare una posizione politica indipendente e condivisa. Tale influenza è legata alla capacità europea di dare legittimità agli Stati della regione MENA, alcuni dei quali attribuiscono grande valore all'appoggio degli Stati europei in quanto fonte di credibilità internazionale. L'influenza che l'Europa può guadagnare attraverso questo processo potrà sembrare limitata, ma non va comunque sottovalutata. Se il sostegno *de facto* accordato da Francia e Regno Unito all'intervento militare a guida saudita in Yemen ne è una dimostrazione in negativo, al contrario la tiepida risposta dell'UE al piano statunitense per il processo di pace in Medio Oriente ha contribuito attivamente a impedire che la proposta di Washington guadagnasse popolarità a livello internazionale.

Un altro *asset* fondamentale dell'UE risiede nel fatto che l'Unione viene percepita come neutrale in un momento di polarizzazione regionale in cui gli USA sembrano essere sempre più di parte e imprevedibili nelle loro politiche. In generale, i Paesi della regione MENA vedono meno problematico il coinvolgimento europeo rispetto a quello di altri attori e questo potrebbe dare a Bruxelles la credibilità necessaria per far avanzare i processi di mediazione e promuovere meccanismi di sicurezza in linea con i suoi principali interessi, un aspetto importante alla luce delle conseguenze dei conflitti sui flussi di rifugiati e il terrorismo. I decisori politici iraniani, il cui apprezzamento per l'Europa è scemato negli ultimi anni, hanno gradito l'intervento del presidente francese Emmanuel Macron nel 2019 all'Assemblea Generale dell'ONU nella speranza che sarebbe riuscito ad abbassare i toni dello scontro tra Washington e Teheran. Se i leader europei di maggiore esperienza fossero disposti a far sentire il proprio peso politico in situazioni analoghe in futuro, i principali attori della regione non potrebbero che tenerne conto.

In tutta la regione l'UE dovrebbe assumere il ruolo di mediatore investendo negli sforzi volti a contenere l'escalation, in particolare riguardo al conflitto che contrappone l'Iran all'alleanza costituita da USA, Israele, Arabia Saudita ed Emirati Arabi ma anche alle crescenti tensioni tra Turchia ed Emirati Arabi. Gli Stati della regione MENA sono sempre più sospettosi nei confronti degli USA, tanto in virtù della natura imprevedibile dell'approccio di Trump che nella convinzione che l'amministrazione Biden non farà nuovi investimenti a sostegno dei loro interessi. Per gli attori europei potrebbe quindi presentarsi l'opportunità di ritagliarsi un ruolo più indipendente e di maggiore influenza a patto di individuare obiettivi adatti a tale scopo. Per esempio, se da un lato Arabia Saudita ed Emirati Arabi non sono pronti a impegnarsi in un dialogo regionale su una nuova architettura di sicurezza nel Golfo, dall'altro stanno cercando con determinazione una via d'uscita dal conflitto in Yemen. Gli europei dovrebbero aumentare il proprio coinvolgimento nella regione

aiutando Riyadh a trovare una soluzione diplomatica duratura alla guerra, che coinvolga Oman e Kuwait per mettere a frutto i passati sforzi diplomatici dei due Paesi e cercando di capire come usare i propri legami con Teheran per raggiungere una soluzione sostenibile.

In questo contesto i singoli Stati europei dovrebbero agire sfruttando i propri punti di forza. Il Regno Unito potrebbe approfittare del partenariato con l'Arabia Saudita per promuoverne un ulteriore avvicinamento all'Iran e per compiere un passo nella direzione di un cessate il fuoco sostenibile e un processo politico inclusivo in Yemen. Considerando lo stretto legame tra Parigi e Abu Dhabi, la Francia potrebbe adottare un approccio analogo con gli Emirati Arabi. Questi sforzi individuali dovrebbero essere accompagnati da una spinta, probabilmente di nuovo a guida francese ma con il sostegno di altri Stati membri, per convincere l'Iran a impegnarsi ad adottare misure significative per smorzare l'escalation. In alcuni casi, anche altri Stati membri potrebbero sostenere tali sforzi. Per esempio, nel processo guidato dall'ONU in Yemen la Svezia si è dimostrata particolarmente abile nel ruolo di coordinamento, così come ha fatto la Germania in Nord Africa con i tentativi di facilitare un nuovo processo politico in Libia. Dal canto suo, l'UE potrebbe provare a coordinare le proposte di sicurezza regionale attualmente in circolazione, comprese quelle di Iran e Russia, con l'obiettivo di unificarle in uno sforzo condiviso di diplomazia e sicurezza che eviti duplicazioni e iniziative concorrenti.

Inoltre, la presenza economica europea giustifica sicuramente un coinvolgimento nella regione MENA. Il budget UE per gli aiuti umanitari, infatti, è secondo solo a quello degli Stati Uniti e tra il 2014 e il 2017 la Banca Europea per gli Investimenti ha erogato prestiti alla regione per più di \$2 miliardi all'anno. Nessuna delle potenze regionali coinvolte nell'escalation militare in Medio Oriente può offrire un impegno finanziario paragonabile, il che mette l'UE in una posizione privilegiata riguardo ai piani per la ricostruzione postbellica.

Tuttavia l'uso efficace di questi *asset* richiederà una strategia realistica. La domanda che si devono porre ora gli europei è se sono disposti o meno a mettere in campo gli strumenti a loro disposizione seguendo una linea pragmatica di principio che li aiuti a raggiungere gli obiettivi.

Tale ragionamento si applica anche alla Siria, dove gli europei potrebbero giocare le proprie carte economiche per assicurare una migliore soluzione del conflitto, ma questo sarà possibile solo se adotteranno un approccio coerente in relazione a un obiettivo realistico.

Gli europei dovrebbero mantenere il proprio impegno verso gli obiettivi fondamentali, come la necessità di affrontare le spinte di fondo all'instabilità derivanti dal regime di Assad, ma dovrebbero

smettere di focalizzarsi esclusivamente su una transizione politica a breve termine. Ciò significa adottare un'agenda più ampia volta al rafforzamento della resilienza della società siriana e, al contempo, usare la propria influenza a un livello più elevato, come il sostegno alla ricostruzione, per ottenere un processo politico di maggiore sostanza. Questo richiede il miglioramento del sostegno umanitario sul campo, pacchetti di aiuti più efficaci e una presenza sul terreno che aiuti la società siriana ad auto-sostenersi. Dovrebbe trattarsi di un approccio di stabilizzazione di tutta la Siria, per cui l'UE dovrebbe cercare aperture nel nord-est del Paese (senza escludere un coinvolgimento condizionato della Turchia) e nel nord-ovest tramite tentativi di aggirare Hayat Tahrir al-Sham o attraverso il coinvolgimento degli elementi più moderati del gruppo.

Infine, la potenza militare, spesso neanche presa in considerazione, può giocare un ruolo significativo nel potenziare la sovranità strategica dell'UE se esercitata in modo saggio e coerente. La recente cooperazione tra otto governi dell'UE per formare la missione a guida europea nello Stretto di Hormuz dimostra che, nel quadro di una coalizione di potenze, è possibile per l'Europa agire con maggiore coerenza sulle questioni di sicurezza e aumentare la propria influenza tra i protagonisti della regione. La missione potrebbe fungere da piattaforma per il dialogo su questioni di *soft security* che interessano entrambi i lati del Golfo, ivi compresi il traffico illegale e la sicurezza ambientale. Più controversi sarebbero invece gli sforzi europei per aumentare la cooperazione nell'ambito dell'addestramento e dell'interoperabilità dell'*hardware* per la sicurezza marittima, ma buona parte dei paesi MENA sarebbe comunque favorevole.

Per quanto riluttanti ad aumentare la propria presenza militare nella regione, i membri dell'UE potrebbero comunque fare di più lavorando attraverso una serie di missioni militari europee già esistenti, quali i dispiegamenti di Francia e Regno Unito nel Golfo e le diverse operazioni consultive all'interno della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune. Queste potrebbero fornire un contesto in cui riunire diverse operazioni congiunte volte a tutelare gli interessi comuni, compresa la libertà di navigazione nelle principali vie di transito.

Bilanciare priorità a breve termine e sostegno alle riforme a lungo termine

Per rafforzare la propria sovranità in tutta la regione MENA, l'UE deve anche portare avanti politiche più intelligenti che riescano a bilanciare gli obiettivi a breve termine, come ridurre l'immigrazione e il terrorismo, con gli interessi a lungo termine, ovvero la promozione di stabilità duratura e resilienza sociale. Spesso l'esigenza di lavorare con regimi autoritari per tutelare i propri interessi entra in

conflitto con l'ambizione di incoraggiare riforme necessarie, ma esistono varie possibilità per trovare un equilibrio. Anche in questo caso l'UE può contare su vari punti di forza, non ultimo il fatto di essere un importante donatore economico e di venire percepita come un attore relativamente *super partes*, che la rendono un partner influente nelle riforme economiche e politiche se saprà scegliere obiettivi realistici ma allo stesso tempo calcolati per ottenere vantaggi tangibili.

I governi e i gruppi della società civile nella regione MENA continuano a vedere l'UE come un potenziale sostenitore chiave della governance interna e dei programmi di riforma economica. Da tempo gli europei riconoscono che la regione ha bisogno di sistemi di governance più efficienti e rappresentativi se vuole affrontare lo scontento pubblico e garantire stabilità, e hanno un forte interesse ad aumentare il proprio coinvolgimento in tali sforzi di riforma. Per esempio, l'Europa si trova in un'ottima posizione per diventare il principale partner dei paesi nordafricani nel perseguire riforme che abbiano un impatto ad ampio spettro su stato di diritto ed efficacia dello stato in settori come l'istruzione, il clima e l'economia.

Altrove, l'UE potrebbe non avere sfruttato appieno il suo potenziale per creare un collegamento tra una maggiore assistenza alla stabilizzazione e alla ricostruzione in Iraq e i necessari sforzi di riforma, misure che eviterebbero anche una nuova ascesa dell'ISIS e impedirebbero al Paese di ritrovarsi ancora una volta nel fuoco incrociato tra USA e Iran. Tali misure sono essenziali per riportare la stabilità in Iraq, dove il supporto europeo è stato finora deludente, ma questo richiederà da parte dell'Europa un aumento degli aiuti, un migliore coordinamento interno e una chiara priorità politica condivisa nei confronti di Baghdad. In Siria gli europei dovrebbero cercare di incanalare il sostegno in una direzione che sia utile ai loro interessi a breve termine, questo al fine di prevenire il crollo totale dello stato, proteggendo allo stesso tempo i gruppi sociali che sono nella posizione migliore per intraprendere una battaglia a lungo termine per le riforme contro il regime di Assad.

In tutta la regione, l'UE dovrebbe focalizzarsi sullo sviluppo di programmi che prevedano un coinvolgimento più in linea con le sue capacità e i suoi interessi a lungo termine. Se è vero che pilotare riforme sostanziali dall'esterno è impossibile senza il sostegno delle élite politiche ed economiche del paese, l'UE può comunque fare di più per aumentare l'efficacia degli sforzi locali. In Tunisia, Marocco, Iraq e Libano l'UE dovrebbe definire meglio e aumentare il proprio sostegno alle iniziative interne e agli attori che hanno maggiore probabilità di dare vita a riforme significative. In Tunisia il presidente Kais Saied e il governo di Hichem Mechichi dovranno fornire con urgenza maggiori opportunità economiche alla popolazione, il che richiede una nuova spinta nella lotta alla corruzione e una riduzione del potere delle élite consolidate. In Marocco l'Alta Commissione incaricata di delineare il nuovo modello di sviluppo dovrebbe elaborare raccomandazioni di inclusione economica che

potrebbero essere gradite all'Europa, la quale potrebbe poi aiutare il governo a implementarle.

La crisi causata dal Covid-19 potrebbe inoltre fornire un'opportunità unica all'Europa per aumentare la sua influenza economica in tutta la regione. Le drammatiche conseguenze della pandemia, che hanno aggravato in maniera significativa le già esistenti carenze strutturali, potrebbero spingere molte economie del Levante verso l'abisso. L'Europa dovrebbe usare la leva economica sia per rimettere in piedi questi Stati che per spingere a favore delle tanto necessarie riforme di governance, come sta facendo Macron in Libano.

L'Europa potrebbe fare uno sforzo simile anche in altre parti della regione MENA tra cui il Nord Africa, dove il desiderio di un più incisivo ruolo europeo sarà amplificato dalla diminuzione del supporto fornito dai sostenitori tradizionali del Golfo. Gli europei dovrebbero calibrare attentamente la propria risposta in modo che le condizionalità non siano un ostacolo alla prevenzione dell'implosione umanitaria e politica, cogliendo l'opportunità per assumere un ruolo più costruttivo nella regione.

Costruire maggiore unità, anche attraverso coalizioni europee

Per ottenere tali risultati, gli europei dovranno innanzitutto creare maggiore unità nel proprio coinvolgimento con la regione MENA. È la mancanza di un consenso su quasi tutte le questioni regionali che ha impedito all'UE di ottenere l'influenza che altrimenti avrebbe potuto esercitare. Questo riflette sia una tendenza all'unilateralismo tra attori chiave come la Francia, sia l'intransigenza su questioni chiave di blocchi come il gruppo di Visegrád. La Francia è lo Stato membro più proattivo sulle questioni della regione MENA e spesso l'unico a sottolineare quali risultati si potrebbero ottenere nella regione, ma sovente si trova a percorrere una strada in solitaria, a discapito di un approccio europeo più ampio. Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), intanto, viene spesso bypassato dagli Stati membri o fatica a essere coinvolto nelle questioni regionali più importanti.

Il SEAE potrebbe fare di più per creare consenso tra gli Stati membri invece che rifletterne le posizioni divergenti. Per adempiere al proprio ruolo, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza deve sentirsi più sicuro nell'implementare il mandato politico ricevuto dal Consiglio Europeo. Il SEAE dovrebbe spingere a favore di più fitte consultazioni tra gli Stati membri allo scopo di superare le divisioni interne che impediscono all'UE di avere un ruolo di maggiore influenza.

L'UE dovrebbe anche valutare il ricorso a coalizioni di Stati membri più piccole e agili su questioni

specifiche, come nel caso degli sforzi del SEAE e degli E3 in merito all'accordo sul nucleare iraniano. Per facilitare una risposta politica rapida ed efficace, piccoli gruppi di Stati membri potrebbero sviluppare e mettere in pratica le politiche dell'UE in linea con i principi concordati a livello europeo e permettendo ad altri Stati membri di unirsi al processo in un momento successivo.

Considerando che quasi tutti gli Stati membri vedono la Francia come un attore europeo fondamentale sulle questioni della regione MENA, se si vuole che l'UE stabilisca posizioni politiche più coerenti Parigi dovrà dimostrare maggiore disponibilità a lavorare con i partner europei e a moderare le proprie tendenze all'unilateralismo nelle questioni mediorientali. I funzionari francesi sostengono che tale approccio è necessario perché i processi dell'Unione non riescono a produrre una politica coerente in linea con gli interessi europei, ma il ricorso a un'azione unilaterale non deve essere dettata semplicemente dal fatto che l'UE non condivide appieno le posizioni di Parigi. Anche per la Germania esiste la possibilità di assumere un ruolo di maggiore leadership, in particolare a seguito della Brexit, mentre gli Stati più piccoli dovrebbero cercare di costruire coalizioni incentrate su questioni rilevanti in collaborazione con il SEAE.

Tale approccio farebbe leva sul successo ottenuto dalle piccole coalizioni che non minano l'unità europea ma che possono permettere all'UE di diventare più proattiva a tutela dei propri interessi fondamentali, fornendo una base affinché i singoli Stati possano prendere l'iniziativa riguardo a particolari questioni e sviluppare posizioni comuni.

Gli europei si trovano di fronte a una scoraggiante serie di minacce alla propria sovranità strategica in tutta la regione MENA e, considerato il possibile impatto del Covid-19 sulle economie della regione, la situazione sembra destinata a peggiorare. Sullo sfondo di uno scenario globale in rapido cambiamento, in cui l'ordine liberale guidato dagli Stati Uniti si sta indebolendo a causa della crescente competizione geopolitica, è essenziale che gli europei imparino ad agire da soli.

Si tratta di un obiettivo raggiungibile, a dispetto della lunga emarginazione dell'Europa nella regione MENA. I protagonisti regionali potrebbero cominciare a prendere sul serio Bruxelles se gli europei saranno disposti a cambiare rotta e a fare un uso più efficace delle proprie leve di influenza (in ambito politico ed economico, se non militare), che andranno gestite in maniera coerente perseguendo interessi fondamentali piuttosto che obiettivi a breve termine. Come sostiene il responsabile degli affari esteri dell'UE Josep Borrell, l'Unione dispone "degli strumenti per esercitare politiche di potere. La nostra sfida consiste nel metterli assieme al servizio di una strategia." Per fare ciò occorre che gli

attori chiave, come il SEAE e la Francia, lavorino insieme all'interno di coalizioni intese a rafforzare la sovranità strategica dell'Europa nel Vicinato meridionale.

Gli autori

Julien Barnes-Dacey è Direttore del Programma MENA di ECFR, per il quale si occupa della politica europea per il Medio Oriente. In passato ha vissuto in Siria e in Egitto e ha lavorato in tutta la regione.

Anthony Dworkin è *Senior Policy Fellow* presso ECFR. Si occupa del Nord Africa e di una serie di tematiche legate a diritti umani, democrazia e ordine internazionale. È docente a contratto presso la Paris School of International Affairs Sciences Po. In passato è stato direttore esecutivo del progetto “Crimes of War”.

Ringraziamenti

Il presente documento rientra in un ampio progetto di ECFR sulla sovranità strategica. Nella sua prima stesura ha beneficiato dei commenti del gruppo di riferimento del progetto e in questa versione fa tesoro dei contributi di tutti i membri del programma dell'ECFR sul Medio Oriente e Nord Africa, in particolare Cinzia Bianco, Ellie Geranmayeh, Hugh Lovatt e Tarek Megerisi. Gli autori desiderano inoltre ringraziare Susi Dennison, Gustav Gressel, Mark Leonard, Janka Oertel, Nicu Popescu e Jeremy Shapiro per i loro utili suggerimenti sulla forma e sui contenuti, forniti durante una serie di workshop interni, e Chris Raggett per i numerosi miglioramenti apportati nella fase di editing.

A PROPOSITO DI ECFR

Lo European Council on Foreign Relations (ECFR) è il primo think tank paneuropeo. Creato nel 2007, si occupa di progetti di ricerca e promuove un dibattito informato in Europa sullo sviluppo di una politica estera europea coerente, efficace e radicata nei valori dell'Unione. ECFR adotta una strategia basata su tre elementi distintivi che caratterizzano le sue attività:

- Un Consiglio pan-europeo. ECFR riunisce un illustre Consiglio di oltre duecento membri - politici, decisori, pensatori e uomini d'affari degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati - che si riunisce una volta all'anno in seduta plenaria. Attraverso task force specifiche organizzate per aree geografiche e per tematiche, i membri forniscono a ECFR consigli e feedback sulle idee di policy e offrono assistenza alle attività di ECFR per il proprio Paese di riferimento. Il Consiglio è presieduto da Carl Bildt, Lykke Friis e Norbert Röttgen.
- Una presenza fisica nei principali Stati membri dell'UE. ECFR è l'unico think-tank europeo con sedi a Berlino, Londra, Madrid, Parigi, Roma, Sofia e Varsavia. Tali uffici offrono una piattaforma per la ricerca, il dibattito, l'advocacy e la comunicazione.
- Sviluppare idee contagiose che stimolino la discussione. ECFR riunisce un team di illustri ricercatori e professionisti provenienti da tutta Europa per realizzare progetti innovativi di ricerca e sviluppo di policy di respiro paneuropeo. ECFR produce ricerche originali, pubblica documenti di policy, ospita incontri privati, dibattiti pubblici e riunioni di "amici di ECFR" nelle capitali dell'UE e si rivolge ai media ritenuti strategici.

ECFR è un ente benefico riconosciuto, finanziato dalle Open Society Foundations e da altre generose fondazioni, individui ed entità aziendali. Grazie a tali donazioni è possibile pubblicare le nostre idee e sostenere una politica estera basata su valori europei. ECFR lavora in collaborazione con altri think tank e organizzazioni, ma non concede contributi a singoli individui o istituzioni.

ecfr.eu

ECFR non assume posizioni collettive. Il presente documento, come tutte le pubblicazioni di ECFR, rappresenta esclusivamente il punto di vista degli autori. Il copyright di questa pubblicazione è di proprietà di ECFR. Il contenuto di questa pubblicazione non può essere copiato, riprodotto, ripubblicato o diffuso in alcun modo se non per uso personale e non commerciale. Qualsiasi altro utilizzo è soggetto ad autorizzazione scritta di ECFR. © ECFR . ISBN: 377. Pubblicato da European Council on Foreign Relations (ECFR), 4th Floor, Tennyson House, 159-165 Great Portland Street, Londra W1W 5PA, Regno Unito.