



## L'Europa al di là dei suoi confini

### 1 uno sguardo ad Est

1.1 Verso un nuovo partenariato strategico UE-Russia

1.2 La guerra nel Caucaso, le complesse ragioni di un conflitto

1.3 Quali sfide per l'Europa

1.4 Prime risposte dal Consiglio europeo straordinario

### 2 Le difficoltà del dialogo

2.1 Ul timi provvedimenti in tema di migrazione

2.2 Rom, le critiche dell'Europa all'Italia

2.3 Dialogo interculturale: il ruolo dei giovani

### 3 Mediterraneo e rapporti UE Africa

3.1 L'Unione per il Mediterraneo: obiettivi e principi

3.2 Mediterraneo tra presente e futuro

3.3 Strategia UE-Africa e accordi di partenariato

## 1. UNO SGUARDO A EST

### 1.1. Verso un nuovo partenariato strategico UE-Russia

Sono iniziati a Bruxelles il 4 luglio scorso i negoziati fra Unione europea e Russia per la conclusione di un nuovo Accordo di partenariato strategico. L'Accordo, i cui negoziati sono stati lanciati politicamente a fine giugno a Khantiy-Mansiisk, una città situata nella regione degli Urali, a cavallo fra Europa e Asia, dovrebbe sostituire il documento siglato nel 1994 – caratterizzato da una natura essenzialmente economica - entrato in vigore nel 1997 e di seguito (2005) completato con un ulteriore Accordo volto alla realizzazione di 4 “spazi comuni”:

- lo spazio economico;
- lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- lo spazio di sicurezza esterna;
- lo spazio di ricerca e istruzione.

Da dieci anni a questa parte molti sono i cambiamenti intervenuti, non solo all'interno dell'Unione europea e della Russia, ma soprattutto sulla scena internazionale e questo futuro Accordo di partenariato strategico, i cui tempi di negoziato non sono stati definiti, si presenta come una vera e propria sfida per entrambi i partners. Da una parte infatti una Russia che si rafforza e che cerca, quasi in solitudine, una posizione di rilievo sulla scena internazionale con la potenza delle sue risorse energetiche, e dall'altra un'Unione europea allargata a 27 Paesi, di cui una parte proveniente dall'ex impero sovietico, senza una vera politica estera e di sicurezza comune e con una dipendenza energetica non trascurabile nei confronti della Russia.

Malgrado le difficoltà incontrate e le relazioni non proprio di fiducia intrattenute finora, questo nuovo partenariato strategico sembra più che mai necessario. Gli scambi commerciali sono in forte aumento, anche se i negoziati per l'adesione della Russia all'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC) sembrano per il momento fermi. Per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico, già tema di divergenza all'inizio dei negoziati sulla posizione da attribuire nell'Accordo, l'Europa importa circa il 50% di gas e il 30% di petrolio dalla Russia e questa tendenza, nonostante i tentativi dell'Unione di diversificazione delle fonti, non sembra diminuire.

A prima vista una doppia dipendenza di esportazioni e importazioni che in questi ultimi anni sembra preoccupare molto l'Unione europea, vista la grande richiesta di prodotti energetici da parte della Cina, che potrebbe attrarre le esportazioni russe. Qui il nodo dei negoziati sarà particolarmente sensibile, non solo perché la Russia non intende firmare la Carta europea dell'Energia che permetterebbe una maggiore apertura agli investimenti stranieri nel settore energetico russo, ma anche perché il gigante Gazprom possiede il diritto esclusivo sul trasporto del gas per l'esportazione.

E questo mentre l'Unione europea, cerca, fra tante difficoltà, di convincere gli Stati membri ad una politica energetica comune, basata anche sulla solidarietà fra gli Stati sollecitati a presentarsi al tavolo dei negoziati come interlocutore unico. Non sono, infatti, rari i negoziati individuali degli Stati membri con la Russia a proposito dei loro fabbisogni energetici, cosa che introduce un punto di debolezza per l'Unione nel rapporto di forza che si definirà nella prospettiva del partenariato strategico.

Molte questioni provenienti dalla scena internazionale incombono sul tavolo di questo negoziato: c'è la questione dei rapporti con i Paesi emergenti e con il Medio Oriente e ci sono temi quali la lotta al terrorismo, e l'instabilità nelle regioni di frontiera a cominciare dal Caucaso teatro, in questi giorni di una grave e pericolosa crisi (vd paragrafo seguente).

Questione energetica e complessità internazionali premono per un'Europa unita, per un vero

*Accordo di partenariato strategico UE- Russia*

*L'Accordo: una sfida per entrambi i partner*

*Necessità del partenariato: accordi commerciali e approvvigionamento energetico*

*UE: il fabbisogno energetico. Il rischio Cina*

*Politica energetica comune: debolezza dell'Ue*

*La scena internazionale è mutata rispetto all'Accordo siglato nel 1997*

partenariato e per una cooperazione equilibrata, rispettosa e condivisa.

Le molte questioni aperte sullo scenario internazionale (dalla presenza della NATO alle immediate frontiere della Russia e al dispiegamento di un apparato di difesa missilistico in Polonia e in Repubblica Ceca, dall'approccio ai conflitti in corso in Caucaso alla situazione in Kosovo, dalle prospettive offerte dall'Unione europea ai Paesi della Politica di Vicinato ad est fino alle relazioni con i paesi dei Balcani e in particolare con la Serbia, senza dimenticare la Turchia e le relazioni con il Medio Oriente e l'Iran), fanno parte di una nuova geopolitica sensibile, da gestire nei suoi aspetti di sicurezza e di relazioni esterne, che non ha più niente a che vedere con il contesto in cui è entrato in vigore il precedente Accordo di Partenariato e di Cooperazione nel 1997.

La necessità di un'Unione europea coesa e dotata di una politica estera comune appare qui in tutta la sua urgenza. La Russia sta andando avanti, senz'altro con forza e governance proprie, diverse dai meccanismi della ancor fragile costruzione europea, in cui tuttavia democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti dell'uomo sono pur sempre considerati valori fondanti. Il partenariato strategico Unione europea-Russia sarà senz'altro una grande sfida per il futuro, ma lo sarà anche per questi valori - centrali anche nell'Agenda sociale rinnovata presentata dalla Commissione Europea il 2 luglio 2008<sup>1</sup> - che non dovranno mancare al tavolo dei negoziati.

*Esigenza di una Europa unita, dotata di politica estera comune*

## 1.2. La guerra nel Caucaso, le complesse ragioni di un conflitto

Era nell'aria da molto tempo. I rapporti tra Tbilisi e Mosca, da sempre tesi, hanno avuto una svolta tragica in questi giorni d'agosto e sono sfociati in una vera e propria guerra, nel momento in cui il mondo aveva gli occhi puntati sui giochi olimpici di Pechino

*Tbilisi – Mosca: rapporti sempre tesi*

Il detonatore del conflitto a fuoco è stata l'incursione militare georgiana in Ossezia del Sud, regione separatista della Georgia che aspira ad una riunificazione con l'Ossezia del Nord, repubblica autonoma della Federazione russa. A prima vista, un problema irrisolto, fra altri, di sovranità e indipendenze, di frontiere e di etnie che la caduta dell'impero sovietico ha riportato alla luce in tutta la sua complessità, soprattutto in Caucaso. Cecenia, Ossezia del Sud, Abkazia, Nagorno Karabach, Daghestan, sono regioni che non hanno ancora trovato una soluzione durevole ad antichi e nuovi conflitti.

*Invasione militare georgiana dell'Ossezia*

Ma se fino al 1991 i rapporti tra Mosca e il Caucaso erano racchiusi in un contesto di politica interna sovietica e, a livello internazionale, di guerra fredda, oggi chiaramente non è più così. Le ragioni di questa guerra, che si è dimostrata, col passar delle ore, molto violenta e umanamente disastrosa, vanno quindi cercate in un contesto molto più vasto in cui questioni politiche, economiche, di sicurezza e di alleanze strategiche si intrecciano inevitabilmente fra loro e, in ultima analisi, determinano i nuovi rapporti tra Russia e Occidente.

*Le ragioni del conflitto*

Con la rivoluzione delle rose nel 2003 e l'avvento del giovane Mikhail Saakashvili al potere, la Georgia aveva chiaramente fatto la scelta di uscire definitivamente dall'influenza russa e di avvicinarsi sempre più al mondo occidentale, all'Europa e agli Stati Uniti.

*La rivoluzione delle rose per avvicinarsi all'Europa*

Ma la Georgia purtroppo, in questo suo cammino verso l'Occidente, portava con sé tutti gli ingredienti problematici di un Paese di frontiera fra una Russia sempre più alla decisa ricerca di un nuovo potere e un Occidente che stentava a capire l'importanza della sua posizione geostrategica. Paese senza risorse energetiche, la Georgia è diventata infatti in pochissimo tempo il crocevia di oleodotti e gasdotti provenienti dal Mar Caspio e dall'Asia centrale, diretti in Europa e non controllati dalla Russia. Aspetto, quest'ultimo, inaccettabile da parte di una Russia che ha puntato, in gran parte, sulle sue risorse energetiche per definire la sua

*Paese di frontiera e ruolo della Russia*

<sup>1</sup> Un pacchetto che comprende 19 iniziative in materia di occupazione e affari sociali, istruzione e giovani, salute, società dell'informazione e affari economici, secondo un approccio integrato che costituisce il nuovo impegno dell'UE nell'ambito dell'Europa sociale. Obiettivo della Commissione è di adattare il cosiddetto "modello sociale europeo" alla nuova realtà economico-sociale dell'UE, fortemente influenzata dalla globalizzazione economica, dalle turbolenze dei mercati mondiali, dallo sviluppo tecnologico e dal costante invecchiamento della popolazione europea.

muscolosa politica estera.

Cosciente dei rischi di questo cammino verso l'Occidente, la Georgia aveva chiesto anche l'adesione alla NATO, adesione finora negata e rinviata proprio per questioni di sensibilità e opportunità nei confronti del vicino russo, con il quale, lo si voglia o meno, l'Europa deve convivere, non foss'altro per quello che questi rappresenta in termini di approvvigionamento energetico. Una Russia quindi estremamente irritata dalla prospettiva di vedere alle sue immediate frontiere un Paese membro della NATO, una prospettiva che aveva tutta l'aria di concretizzarsi con il Vertice NATO previsto a fine 2008. Non solo, ma anche la prospettiva di un Paese NATO in cui la stessa Russia non ha mai voluto smantellare le sue basi militari

*Il nodo dell'adesione alla NATO e le basi missilistiche russe*

Non pochi, cono, poi, i problemi irrisolti all'interno della Georgia. Le due Repubbliche autonome e separatiste dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud hanno rappresentato finora la spina più evidente nei rapporti con la Russia.

*I problemi interni della Georgia*

Secondo il programma di Saakashvili i conflitti con le due Repubbliche, latenti o provvisoriamente sospesi dal 1993, avrebbero dovuto essere risolti in via definitiva affermando, sulla base del riconoscimento internazionale, l'integrità territoriale della Georgia. Ma la Russia aveva nel frattempo predisposto una politica di non ritorno: dopo aver sostenuto abkazi e osseti nelle loro guerre del 1991 e 1992 contro la Georgia, ha dato corso, senza mezzi termini, ad una politica di russificazione fornendo ai due popoli: passaporti russi, pensioni, sostegni sociali ecc.

Ed è su questo terreno che è scoppiata la guerra, una guerra apparentemente incomprensibile nei suoi aspetti così violenti, e caratterizzata da molte contraddizioni.

*Una guerra incomprensibile*

In primo luogo perchè, per assurdo, anche ai russi era affidata la missione di mantenimento della pace nei due territori e, secondo, perchè, senza rispetto del principio dell'integrità territoriale della Georgia, la Russia ha agito come se le due regioni facessero già parte della Federazione, considerando il malaugurato e scriteriato intervento georgiano in Ossezia del sud, come un attacco alla Russia stessa.

*La Russia, la pace e l'integrità della Georgia*

Abbiamo seguito l'evoluzione di questa guerra con apprensione, che non si è limitata all'Ossezia del Sud e, in parte anche all'Abkazia, ma è decisamente sconfinata sullo stesso territorio georgiano. Questa violenza, purtroppo, non ci stupisce più di tanto se si immagina la forza con cui la Russia, dopo anni vissuti con un sentimento di potenza ferita addosso, voglia ritornare a contare, a pieno titolo, sulla scena internazionale. Il disegno di Vladimir Putin, non era certamente quello di venire in aiuto alle popolazioni dell'Ossezia del Sud. Abbiamo ancora fresche nella memoria le scene di Grozny in Cecenia e la violenza con cui è stato annullato qualsiasi tentativo di indipendenza.

*La Russia rivuole peso sulla scena internazionale*

Oggi, per la Russia, è in gioco il controllo del Caucaso e della Georgia in particolare, anche attraverso un cambiamento di regime a Tbilisi che non abbia più gli occhi rivolti ad Ovest. Questo pezzetto di terra ha fatto quindi da teatro ad un ritorno improvviso e carico di conseguenze ai ricordi della guerra fredda, creando una situazione la cui sensibilissima gestione è, ora, anche nelle mani dell'Europa.

*Controllo del Caucaso e cambiamento a Tbilisi*

Attraverso la sua presidenza francese, l'Unione europea è infatti riuscita a strappare un fragilissimo cessate il fuoco, sulla base di un accordo firmato da tutte le parti in causa, ma un accordo che rivelerà tutta la sua ambiguità, nel dialogo internazionale, sull'interpretazione del concetto di "integrità territoriale". Nel frattempo, e malgrado la firma dell'accordo, la Russia ha già riconosciuto l'indipendenza di Abkazia e Ossezia del Sud, mentre i carri armati mantengono una minacciosa pressione agli immediati confini della Georgia.

*Il cessate il fuoco ottenuto dallo YE*

Su questo sfondo, particolarmente importante era l'atteggiamento che avrebbe adottato il Vertice dei ministri degli esteri della NATO riunitosi a Bruxelles il 18 agosto scorso. Le conclusioni hanno ripreso all'unanimità il contenuto del piano proposto dall'Unione europea evitando il rischio di fratture tra le "colombe" della "vecchia Europa" da una parte e i "falchi" americani e dei nuovi Paesi UE reduci dall'esperienza sovietica dall'altra. Il tono delle conclusioni è certamente duro come da anni non si registrava, ma nel merito la porta è stata lasciata aperta al dialogo e non è stato chiuso il canale di comunicazione rappresentato dal

*Il vertice NATO del 18 agosto 2008*

Consiglio NATO-Russia come più di un Paese avrebbe voluto. Contemporaneamente è stata creata una commissione per i rapporti NATO-Georgia che potrebbe prefigurare un problematico ingresso di quest'ultima nell'Alleanza Atlantica.

Un atteggiamento simile si è registrato anche durante il Consiglio europeo del 1 settembre scorso, dove insieme ad una dura condanna della Russia e all'esigenza di evitarne l'isolamento è stata evitata anche la spaccatura fra nuovi e vecchi Stati membri. Con una sostanziale differenza con il Vertice NATO: è mancata la prospettiva di un rafforzamento dei legami fra Georgia e Unione Europea, prospettiva che, a lungo termine, avrebbe creato quello spazio di cooperazione e di scambi anche fra le due potenze continentali indispensabile ad un progetto di stabilità e di pace alle nostre frontiere. E questo varrà non solo per quanto riguarda la Georgia, ma anche per quanto riguarda l'Ucraina, dove, se non si farà una riflessione profonda sul problematico progredire delle sole frontiere NATO ad est, potrebbe scoppiare un secondo Caucaso.

Oggi la palla è rientrata nel campo della diplomazia e la speranza è che quello resti il campo del confronto. Ma è anche un campo dove la partita è appena all'inizio e dove non esiste la funzione di arbitro della legalità internazionale, abbondantemente calpestata fino ad oggi da molte parti, in particolare da USA e Russia. È qui che l'Europa si può giocare una credibilità maggiore, difficile tuttavia da far prevalere quando si è stretti fra giganti economici e militari che stanno prendendo le misure delle loro rispettive forze nella nuova geopolitica che si va ridisegnando nel mondo.

### 1.3. Quali sfide per l'Europa

Nell'agenda diplomatica, Georgia (e Ucraina) erano in lista d'attesa per entrare nella NATO, con la speranza, un giorno, di fare il loro ingresso nell'Unione europea. Dopo l'avventata incursione della Georgia in Ossezia del Sud a cui ha fatto seguito la sproporzionata reazione russa con l'invasione del territorio sovrano georgiano, niente sarà più come prima e l'agenda diplomatica – speriamo solo quella – potrebbe cambiare radicalmente.

E così, invece di preparare a termine un ingresso della Georgia nell'Unione europea, è toccato all'UE fare un precipitoso ingresso nell'area ad alto rischio del Caucaso. Lo ha fatto con apprezzabile tempismo Nicolas Sarkozy, presidente di turno dell'UE, precipitandosi a Mosca per concordare una tregua che poi i russi avrebbero infranto spavalamente per umiliare la Georgia e mettere in guardia i suoi alleati, gli USA in particolare. La mossa del Presidente francese ha innovato rispetto alle macchinose procedure dell'UE che avrebbero comportato lunghe consultazioni mentre la casa stava bruciando e questo è stato forse il maggiore merito di Sarkozy.

A Mosca infatti il suo è stato più che altro un ruolo notarile, di chi registra uno stato di fatto: ne è una prova l'ambiguità dell'accordo la cui applicazione sarebbe stata fragile e il cui contenuto sarà ancora a lungo oggetto di interpretazioni discordanti, in particolare sul punto centrale del conflitto relativo all'integrità territoriale della Georgia. Lo confermano gli esiti negativi delle iniziative ONU e i recenti pronunciamenti del Parlamento russo. Senza contare quello che potrà capitare in molti altri territori segnati da pericolose rivendicazioni etnico-nazionalistiche, non ultimo in Kosovo.

Adesso Sarkozy ci riprova con un'iniziativa non priva di rischi ma che ha il pregio di rivendicare per l'Unione europea un ruolo centrale nella ricerca di una soluzione del conflitto, non delegandone – almeno non interamente – la responsabilità agli USA. Lo ha fatto con la convocazione inusuale di un Consiglio europeo straordinario dei Capi di Stato e di Governo a Bruxelles il 1° settembre, anche per segnalare opportunamente ai cittadini europei, troppo distratti sul loro destino, la gravità di quanto accaduto e, ancora di più delle possibili conseguenze future.

Ma qui una domanda è d'obbligo: quale Unione europea vedremo al tavolo del Consiglio straordinario? Quella che qualche anno fa si divise alla vigilia della guerra degli USA in Iraq o quella, apparentemente compatta, che qualche giorno fa ha preso posizione contro la reazione russa in Georgia?

*Consiglio europeo: nessun progresso nei rapporti UE-Georgia*

*Ora tocca alla diplomazia e l'UE ha un ruolo importante*

*Georgia – Russia, la tempestiva diplomazia europea*

*La Russia procede sulla propria strada*

*Consiglio europeo straordinario dei Capi di Stato e di Governo*

*Come si presenterà l'Europa?*



Molti segnali fanno temere se non una rottura di solidarietà tra gli europei una probabile incrinatura dell'intesa raggiunta all'indomani della prepotente iniziativa russa.

*Preoccupanti segnali di contrapposizione*

Da una parte la "vecchia Europa" con Germania, Francia in testa alla ricerca di un "modus vivendi" con la Russia, in vista di riprendere i negoziati per un nuovo accordo di partenariato strategico avviati a Bruxelles all'inizio di luglio. Sullo sfondo, a pochi mesi dall'inverno, le forniture di energia con l'Europa che importa dalla Russia circa il 50% del gas e il 30% del petrolio e l'obiettivo politico di consolidare la stabilità del continente europeo insieme al partner russo.

Dall'altra parte, nel Consiglio europeo, i nuovi Paesi entrati nell'UE dal 2004 ad oggi, memori del loro asservimento all'impero sovietico e terrorizzati dalla possibile zampata dell'orso russo che non si rassegna ai suoi nuovi confini dopo il 1991. Si tratta di Paesi, Polonia Estonia. Lettonia e Lituania in testa, tentati da una "coalizione antirussa", sostenuta dagli USA, che già si manifesta con l'installazione di radar e missili americani nella Repubblica Ceca e in Polonia, troppo vicino alle frontiere della Russia perché questa possa disinteressarsene.

A complicare questo quadro contribuiscono due altri elementi: quello non nuovo del ruolo che gli USA si sono assegnati nella regione e quello, più recente e collegato, dell'ampliamento della NATO ad Ucraina e Georgia.

*Ruolo di USA - NATO*

Sono questi gli ingredienti di un ritorno di "guerra fredda" che l'UE deve a tutti i costi disinnescare da subito, senza attendere l'esito delle elezioni presidenziali americane che potrebbero anche non modificare nel breve termine i rapporti tra USA e Russia.

*Ritorno alla "guerra fredda"*

Per chi spera che questo possa avvenire nel "lungo termine" valga il messaggio di Keynes quando - a proposito dell'evoluzione economica del mondo - ci esortava alla prudenza perché "nel lungo termine saremo tutti morti".

## 1.4. Prime risposte dal Consiglio europeo straordinario

Si è concluso senza né vincitori né vinti il Consiglio europeo straordinario dell'UE chiamato ad affrontare la crisi nel Caucaso, dopo l'invasione russa della Georgia. Purtroppo però anche senza uno straccio di progetto per la futura stabilità del continente europeo tornato, e non da oggi, in condizioni di rischio crescente per la sicurezza e la pace. Che «Yalta - come ha detto Sarkozy - sia finita e il ritorno alle sfere di influenza sia inaccettabile» ha più l'aria di un auspicio che non di una constatazione e tutto lo sta a dimostrare

*Senza vinti, senza vincitori, senza un progetto - l'UE nel dopo Yalta?*

A cominciare dalle conclusioni del Consiglio europeo, chiaramente improntate a una preoccupata ricerca di equidistanza tra il "lupo russo cattivo" e l'"agnello georgiano ingenuo", tra i "falchi" europei - alcuni Paesi membri ex-comunisti e il Regno Unito - e le "colombe" dei Paesi fondatori con Germania, Francia e Italia in testa, ma anche equidistanza tra Russia e USA. Alla fine, però, quello che maggiormente colpisce nelle conclusioni del Consiglio europeo è la ricerca di un precario equilibrio tra le ragioni dell'indipendenza degli Stati sovrani e la loro integrità territoriale e gli interessi da difendere in una situazione di inevitabile interdipendenza tra le parti in causa. Tra chi ha il petrolio e chi ha le tecnologie, tra chi come l'UE gode di una consolidata presenza nelle Istituzioni internazionali, dal G8 al WTO e chi, come la Russia, vi fa anticamera sorvegliata a vista rischiando un isolamento che non giova né a lei né a noi. Anche perché il vettore economico, e non solo dell'Europa, è ormai rivolto verso Oriente, dove della Russia proprio non si può fare a meno.

*Equilibri ed equidistanze*

Si delinea così un quadro complesso e mobile, che tale rimane da quel 1989 quando, con la caduta del Muro di Berlino, si inaugurò una nuova stagione geopolitica di cui non abbiamo ancora colto appieno tutte le conseguenze e che è lungi dall'aver trovato un assestamento.

*Quadro mobile e futuro da progettare*

Per questo, dato ma non concesso che Yalta sia del tutto finita, resta da progettare il "dopo" a partire da questo nostro continente che ha nel suo DNA un alto tasso di conflittualità nazionaliste dalle quali l'Unione europea non ci ha ancora compiutamente vaccinati.

A Bruxelles sono state provvisoriamente evitate pericolose rotture all'interno dell'UE e nei

*Evitate le rotture*

confronti della Russia, si è condannato l'errore dell'invasione russa senza inferire sull'errante, si è saggiamente evitato il "boomerang" delle sanzioni rispondendo con scaramucce diplomatiche a pericolosi interventi sul terreno.

E questo è bene ed era necessario, ma anche sicuramente insufficiente. Il problema è solo rinviato. Il guaio è che lo si sta rinviando da troppo tempo: da quando nel 1954 non fummo capaci di dare vita alla Comunità Europea della Difesa, quando negli anni successivi continuammo a delegare agli USA e alla NATO il tema della sicurezza europea, quando nel 1991 non capimmo che l'URSS si era dissolta ma non la volontà imperiale della nuova Russia e ancora oggi quando stentiamo a ratificare il Trattato di Lisbona che qualche modesto strumento in più darebbe all'UE per affrontare la situazione.

Sarà pur vero che la storia dell'integrazione europea è quella di una "lunga pazienza", ma sarà anche bene non avere – come direbbe Annah Arendt – «un grande futuro alle spalle» e, a forza di equidistanza, non fare la fine dell'asino di Buridano, esausto a forza di esitare a quale fonte alimentarsi

*Un problema rinviato?*

*Quale « futuro alle spalle? »*

## 2: LE DIFFICOLTÀ DEL DIALOGO

### 2.1 Ultimi provvedimenti in tema di migrazione

Mentre continuano le stragi di migranti alle “porte” dell’Ue, con 185 vittime registrate nel mese di giugno dalla rassegna on line Fortress Europe, 173 delle quali nel solo Canale di Sicilia dove hanno perso la vita 347 migranti nei primi sei mesi dell’anno, tra i quali 251 dispersi in mare, nelle ultime settimane l’Ue ha prodotto alcune importanti iniziative in materia di immigrazione e asilo. Il Parlamento europeo ha infatti approvato la discussa direttiva sui rimpatri degli immigrati illegali, mentre la Commissione europea ha adottato una comunicazione sulla politica migratoria comune e un piano strategico sull’asilo politico, due iniziative che intendono completare il Programma dell’Aia e che saranno inserite nel 2009 in un nuovo programma quinquennale.

*Ultimi dati e ultime iniziative*

Nonostante le numerose critiche espresse a livello europeo negli ultimi mesi, sul rischio di abbassare il livello dei diritti umani dei migranti, con 369 “sì”, 197 “no” e 106 astenuti il Parlamento europeo ha approvato lo scorso 18 giugno la direttiva sui rimpatri.

*Nuova direttiva rimpatri*

La direttiva riguarda le norme per il rimpatrio dei cittadini extracomunitari in situazione di illegalità rispetto alle normative nazionali sull’ingresso e sul soggiorno negli Stati membri dell’UE. In particolare, prevede di dare la priorità ai rimpatri volontari ma stabilisce anche le modalità per i rimpatri obbligatori, fissando la possibilità di detenzione per sei mesi estendibili fino a 18 mesi nei circa 200 Centri di identificazione ed espulsione esistenti in tutti i Paesi dell’UE.

*Rimpatri volontari e obbligatori*

Sono previsti inoltre il divieto di reingresso nell’Ue fino a cinque anni e l’allontanamento anche di minori non accompagnati. Il testo approvato stabilisce la difesa gratuita dell’immigrato colpito da un provvedimento di rimpatrio, ma a condizioni molto precise, mentre è sancito che, in conformità dei principi generali del diritto comunitario, le decisioni adottate in base alla direttiva «dovrebbero essere applicate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare».

*Il diritto alla difesa*

La direttiva precisa che se gli Stati membri ricorrono - «in ultima istanza» - a misure coercitive per allontanare un cittadino di un Paese terzo che oppone resistenza, tali misure dovranno essere «proporzionate», non potranno eccedere «un uso ragionevole della forza» e dovranno essere attuate, conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale, «in ottemperanza ai diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell’integrità fisica del cittadino».

*Le misure per l’allontanamento*

In merito alle condizioni di detenzione dei migranti, la direttiva precisa che i cittadini trattenuti in un Centro di identificazione ed espulsione devono avere la possibilità di entrare, a tempo debito, in contatto con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti. Inoltre, le pertinenti e competenti organizzazioni ed organismi nazionali, internazionali e non governativi devono avere la possibilità di accedere ai Centri, previa autorizzazione. Particolare attenzione deve essere prestata alla situazione delle persone vulnerabili e vanno assicurati le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie. Inoltre, i minori non accompagnati e le famiglie con minori devono essere trattenuti «solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo il più possibile breve in funzione delle circostanze».

*Le condizioni di detenzione delle persone trattenute*

Le famiglie trattenute devono poter usufruire di una sistemazione separata che assicuri loro «un adeguato rispetto della vita privata». Ai minori, poi, deve essere offerta la possibilità «di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative, consone alla loro età e, in funzione della durata della permanenza, l’accesso all’istruzione». A quelli non accompagnati deve essere fornita, per quanto possibile, una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture «consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età». In generale, sottolinea la direttiva, il prevalente interesse del minore «costituisce un criterio fondamentale

*La tutela di minori e famiglie*



per il trattenimento dei minori in attesa di allontanamento».

Primo provvedimento sull'immigrazione adottato in co-decisione tra Parlamento e Consiglio europei, la direttiva entrerà in vigore a breve e gli Stati membri avranno due anni di tempo per recepirla nelle loro legislazioni nazionali.

*Entrata in vigore e recepimento*

Molte le reazioni negative e le critiche alla direttiva: secondo l'eurodeputato italiano del gruppo socialista Claudio Fava, «Ha vinto l'Europa della diffidenza [...] prevedere fino a diciotto mesi di detenzione per gli immigrati clandestini è uno scempio giuridico di cui i governi europei da oggi portano per intero la responsabilità».

*Reazioni negative in Parlamento*

Gli oltre 40.000 gruppi, associazioni, organizzazioni e singoli cittadini europei che avevano promosso una campagna contro la direttiva definita «della vergogna» appellandosi all'Europarlamento affinché non adottasse il testo, esprimono profonda delusione e ritengono che il Parlamento europeo, adottando senza emendamenti il testo definito dai governi dell'UE, abbia perso gran parte della sua credibilità rispetto alla sua capacità di mantenere un ruolo di istanza democratica. Annunciando ricorsi presso la Corte di Giustizia europea e la Corte europea per i diritti dell'uomo, la coalizione europea dichiara: «Sordo agli appelli delle Ong, delle chiese, di vari rappresentanti degli Stati del sud e alle mobilitazioni dei cittadini, gli eurodeputati hanno scelto in maggioranza di rinunciare a resistere alla logica poliziesca che sottende la politica d'immigrazione condotta in Europa negli ultimi vent'anni dai ministri degli Interni».

*Critici i promotori della campagna contro la direttiva*

Secondo Amnesty International, il testo approvato «non garantisce il rimpatrio dei migranti irregolari in condizioni di sicurezza e dignità», mentre un periodo di detenzione fino a un anno e mezzo e il divieto di reingresso, valido per tutto il territorio dell'Ue, per le persone rimpatriate forzatamente «rischiano di abbassare gli standard vigenti negli Stati membri e costituiscono un esempio estremamente negativo per altre regioni del mondo». Secondo Amnesty è difficile capire quale sia il valore aggiunto di questa direttiva, che rischia invece di «promuovere pratiche detentive di lungo periodo negli Stati membri e di avere un impatto negativo sull'accesso al territorio dell'Ue», per questo l'organizzazione per i diritti umani sollecita gli Stati membri che applicano standard più elevati a non usare questa normativa come pretesto per abbassarli.

*Reazioni Amnesty International*

L'Arci giudica invece la nuova direttiva «un obbrobrio giuridico, uno strappo allo stato di diritto, che viola Trattati e Convenzioni internazionali (come la Convenzione per i diritti del fanciullo) e contrasta apertamente con la legislazione di Paesi dell'Ue, a partire dal dettato della Costituzione italiana che prevede l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge».

*Reazioni ARCI*

Partendo dalla constatazione che, secondo le stime, l'invecchiamento della popolazione dell'Ue porterà a una diminuzione della forza lavoro di circa 50 milioni entro il 2050 (questo mantenendo un flusso costante di immigrazione di 1,5-2 milioni di persone all'anno, altrimenti il crollo di manodopera potrebbe raddoppiare), la Commissione europea sollecita la promozione di immigrazione legale nell'UE che va «governata con regole chiare, trasparenti ed eque» secondo un approccio comune e tenendo conto che si tratta di una risorsa per l'UE. Questo il senso della comunicazione «Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti» con cui l'esecutivo europeo invita il Consiglio ad approvare dieci principi comuni, raggruppati in tre gruppi, che si fondano sui capisaldi del Consiglio europeo di Tampere del 1999, sul programma dell'Aia del 2004 e sull'Approccio globale in materia di migrazione varato nel 2005. Il primo gruppo, riguardante «Prosperità e immigrazione», prevede: regole chiare e condizioni di parità; incontro tra qualifiche ed esigenze; integrazione come chiave di un'immigrazione riuscita. Il secondo gruppo è relativo a «Solidarietà e immigrazione» e comprende: trasparenza, fiducia e cooperazione; uso efficace e coerente dei mezzi disponibili; partenariati con i Paesi terzi. Il terzo gruppo è dedicato alla materia della «Sicurezza e immigrazione» con La tutela di minori e famiglie

*“Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti”*

## 2.2 Rom, le critiche dell'Europa all'Italia

I mesi scorsi sono stati segnati da forti polemiche e tensioni tra il governo italiano e le *La questione dei rom in Italia*

Istituzioni europee in merito, soprattutto, alle questioni legate all'immigrazione clandestina e della presenza dei rom sul territorio italiano.

Probabilmente non è un caso se il Paese più "fermo" dell'UE, come indica la maggior parte dei dati economico-sociali, sfoga i suoi fallimenti e le sue frustrazioni contro i diversi, gli "ultimi". Quasi come se nell'individuazione di un "nemico" si cercasse un'identità perduta e nel colpire gli "ultimi" ci si illudesse di sentirsi "meno ultimi". Quel che emerge, nell'imbarazzante Italia odierna della "caccia allo straniero" e dei pogrom contro i rom, è una preoccupante regressione culturale nell'Anno europeo del dialogo interculturale".

Il caso dei rom in Italia è emblematico di come si possa creare un'emergenza che non esiste ma lo diventa per inadempienze politico-amministrative e strumentalizzazioni. Secondo le stime del Consiglio d'Europa relative al 2006, l'Italia è al quattordicesimo posto in Europa per numero di rom presenti sul suo territorio: con una popolazione rom stimata in circa 120.000 persone (e un'incidenza sulla popolazione italiana di circa lo 0,2%), di cui quasi la metà minorenni, oltre che dalla maggior parte dei Paesi dell'Est europeo l'Italia è ampiamente preceduta tra i "vecchi" Stati membri dell'UE da Spagna (700.000), Francia (oltre 300.000), Grecia (circa 220.000), Regno Unito (circa 200.000) e conta un numero più o meno analogo alla Germania (circa 100.000). Ai circa 120.000 rom presenti in Italia si aggiungono alcune decine di migliaia di sinti e altre etnie cosiddette "zingare", che però nella maggior parte dei casi sono cittadini italiani stanziali da molto tempo, dunque non rientrano nella problematica dei campi e delle baraccopoli.

*Emergenza rom?*

I casi della Francia e della Spagna dimostrano che politiche adeguate possono evitare i problemi di convivenza frequenti in Italia. Le politiche attuate dalle autorità spagnole nei confronti dei circa 700.000 rom hanno ottenuto buoni risultati, tra i quali una loro partecipazione al mercato del lavoro particolarmente elevata. In Francia, due leggi del 1990 e del 2000 hanno previsto che ogni comune con più di 5000 abitanti deve essere dotato di un'area di accoglienza attrezzata per i rom, leggi che comunque considerano quella dei campi una soluzione temporanea e prevedono un programma abitativo per dare alloggi in affitto o terreni su cui costruire piccole abitazioni, situazioni in cui i gitani pagano regolarmente l'affitto e le forniture domestiche. Nel 2003 l'allora ministro degli Interni Nicolas Sarkozy ha introdotto pesanti sanzioni contro le infrazioni, sulla base però di una politica di accoglienza preesistente.

*La situazione in Francia e Spagna*

In Italia invece, a fronte di alcune meritorie esperienze di integrazione (quali ad esempio Pisa, Venezia e anche Napoli dove la recente cronaca ha raccontato di episodi di sopraffazione), si registrano le costanti denunce da parte delle Istituzioni europee e da organizzazioni internazionali.

*Le denunce contro l'Italia*

Il Consiglio d'Europa ha criticato duramente l'idea di istituire un commissario nazionale o commissari cittadini per i rom, poiché si tratta di una «strana divagazione sul concetto di giustizia», in quanto si deve indagare ed agire in base ad un crimine e non in relazione ad un gruppo etnico. «È fondamentale in ogni società democratica evitare le generalizzazioni e informare, educare la gente sul fatto che la maggior parte dei rom non delinque: solo così si bloccano le tendenze xenofobe» sostiene il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg. Esattamente quello che in Italia non si è fatto e non si fa e dove anzi la paura, l'insicurezza e la criminalizzazione di alcuni gruppi di persone sono troppo spesso strumentalizzate a fini politici.

*Il Consiglio d'Europa*

In seguito al sollecito di una riflessione sulla circolazione delle persone nell'UE da parte dell'ex commissario europeo e neoministro degli Esteri italiano, Franco Frattini, la Commissione europea ha risposto di non avere in programma alcuna modifica degli accordi di Schengen.

*La Commissione europea*

L'Europarlamento, nella risoluzione sostenuta dai gruppi politici socialista (PSE), sinistra europea (GUE/NGL), verdi (Verdi/ALE) e democratico/liberale (ALDE), adottata con 336 voti favorevoli, 220 contrari e 77 astensioni, ha esortato le autorità italiane ad «astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei rom, inclusi i minori, e dall'utilizzare le impronte digitali già raccolte».

*Il Parlamento europeo e la raccolta delle impronte digitali dei rom, incluse quelle dei minori*

Tale pratica, infatti, «costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione diretta fondata sulla

razza e l'origine etnica, vietato dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e per di più un atto di discriminazione tra i cittadini dell'UE di origine rom o nomadi e gli altri cittadini, ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure».

Tale risoluzione ha suscitato dure e scomposte reazioni da parte del governo italiano: per il ministro degli Esteri e neo-ex-commissario europeo Franco Frattini, si è trattato di un «voto politico» e come tale da respingere al mittente. Per l'apprendista, ultimo arrivato, ministro degli Affari Europei l'UE avrebbe scritto una delle sue «pagine più nere». Opinioni discutibili, come tante altre, se pronunciate da un frettoloso uomo della strada, ma affermazioni gravi per il governo di uno Stato membro dell'UE. Che poi si sia trattato di un «voto politico» non dovrebbe stupire da parte di un Parlamento, salvo forse per chi attribuisce al Parlamento una residua funzione notarile rispetto al sovrano di turno.

*La risposta italiana alla risoluzione del Parlamento europeo*

Del voto si è detto, giustamente, che non ha valore vincolante: sicuramente per ragioni giuridiche, per qualcuno anche perché sembra che ormai il richiamo ad un'etica fondamentale vincoli sempre meno.

Non meno rilevante è stata la presa di posizione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che ha espresso «preoccupazione per i violenti attacchi» al campo nomadi di Napoli, sollecitando le autorità italiane ad «assicurare la protezione della popolazione rom» e politici e media ad astenersi dalla retorica anti rom. L'OSCE ha respinto la «stigmatizzazione di rom e gruppi di immigrati in Italia in quanto contribuisce ad alimentare tensioni e aumenta il potenziale di violenza». Secondo l'OSCE, «non deve esserci posto in una tollerante società democratica per stereotipi razziali e incitazioni all'odio e alla violenza».

*L'OSCE*

Amnesty International si è detta timorosa, in quanto teme che «il clima di razzismo e le leggi o le proposte di legge contrarie agli standard internazionali sui diritti umani la stiano trasformando l'Italia in un Paese pericoloso».

*Amnesty international*

Da un sondaggio svolto da Eurobarometro è emerso che gli italiani siano, insieme ai cechi, gli europei che esprimono il maggior disagio nella convivenza con le popolazioni rom e nomadi.

*L'intolleranza contro i rom in Europa: gli italiani, insieme ai cechi, sono i più intolleranti*

Dalle interviste svolte negli Stati membri dell'UE tra febbraio e marzo scorsi nell'ambito di un sondaggio sulle discriminazioni, infatti, emerge che mentre a livello europeo circa un quarto (24%) degli intervistati considera fastidiosa la vicinanza di cittadini di etnia rom, tale atteggiamento riguarda quasi la metà degli italiani e dei cechi (entrambi al 47%), che presentano i livelli più elevati di intolleranza nell'UE seguiti a distanza da irlandesi (40%), slovacchi (38%), bulgari (36%) e ciprioti (34%). Solo il 14% degli italiani intervistati ha dichiarato di sentirsi a proprio agio con i rom, a fronte di una media europea del 36% e di percentuali ben diverse rilevate ad esempio in Svezia (52%), Francia (48%), Danimarca (47%), Belgio (45%) e anche in Spagna (42%), il Paese con il più elevato numero di rom residenti tra i «vecchi» Stati membri dell'UE. La media europea del disagio alla convivenza scende al 6% se si considerano in generale «altre etnie».

Il sondaggio Eurobarometro mostra un altro dato decisamente negativo per l'Italia: i livelli di discriminazione sono nettamente più elevati della media europea in tutte le forme di discriminazione definite dall'articolo 13 del Trattato di Amsterdam (orientamento sessuale, origine etnica, religione o credo, genere, disabilità), mentre si avvicinano al livello medio dell'UE solo per quanto concerne le discriminazioni basate sull'età.

### 2.3. Dialogo interculturale: il ruolo dei giovani

L'8 gennaio scorso è stato varato ufficialmente, a Lubiana, l'Anno europeo del Dialogo Interculturale 2008. Tale iniziativa proporrà una vasta gamma di attività, in tutta Europa, per valorizzare l'interazione interculturale, approfondire le relazioni tra i popoli e le religioni, contribuire a rafforzare, mediante il dialogo, la comprensione, la tolleranza, la solidarietà e la percezione di un destino comune tra i cittadini europei di ogni estrazione. L'Anno europeo del dialogo interculturale 2008 è un'iniziativa congiunta dell'Unione europea, degli Stati membri e della società civile europea allo scopo di favorire la comprensione reciproca e la convivenza.

*2008: Anno europeo per il Dialogo interculturale*

Il dialogo interculturale per l'Europa è un processo di adattamento continuo ad un ambiente culturale più aperto e più complesso di identità e credenze diverse. Ma il dialogo interculturale è anche un'opportunità per contribuire a una società pluralistica e dinamica da cui poter trarre profitto. Durante il 2008 l'UE mira a sensibilizzare i cittadini europei, e i giovani in particolare, all'importanza di una cittadinanza attiva e aperta al mondo, rispettosa della diversità culturale, ma fondata sui valori comuni dell'Unione. Il motto adottato dall'Europa esalta e sottolinea il contributo di varie culture ed espressioni di diversità al patrimonio e ai modi di vita degli Stati membri.

*Cosa significa "dialogo interculturale"?*

Tra gli strumenti per raggiungere questi obiettivi l'Unione europea disegna e progetta una partecipazione più sentita dei giovani al dialogo interculturale nella vita quotidiana e riconosce nell'istruzione e nella formazione il nodo cruciale per l'insegnamento della diversità e il rispetto di altre culture.

*Strumenti necessari*

I giovani, infatti, sono la chiave importante per il rilancio di un dialogo privo di frontiere nazionali e culturali. Per questo motivo l'Europa ha voluto ascoltare la voce dei giovani. Spesso poco sentiti o troppo lontani dagli affari di politica europea, i giovani sono in realtà la fonte essenziale di idee nuove, soluzioni per riflettere sui grandi temi dell'oggi e del domani europeo. In quest'ottica, è ormai tradizione che ogni presidenza dell'UE organizzi un cosiddetto "evento gioventù". Con lo scopo di favorire il dialogo tra giovani d'Europa e principali attori politici di tutti i livelli, l'evento intende coinvolgere i giovani alla presa di decisioni che li riguardano e garantire la loro piena partecipazione alla società europea.

*Il ruolo dei giovani*

Pertanto, anche quest'anno, sotto la presidenza di turno slovena, nei giorni 18-21 aprile scorsi i giovani d'Europa si sono confrontati sul tema "Promuovere la partecipazione dei giovani con poche opportunità nella società". Giovani provenienti da tutti e 27 i Paesi membri dell'UE, dell'EFTA e dei Balcani occidentali si sono ritrovati a Lubiana per confrontarsi sui seguenti temi: la mobilità, il tasso di occupazione e le opportunità di lavoro, il ruolo dei giovani nel dialogo interculturale e la necessaria crescita di partecipazione dei giovani nella politica.

*"Promuovere la partecipazione dei giovani con poche opportunità nella società"*

I partecipanti all'evento hanno lanciato proposte concrete per una nuova strategia di occupazione a livello europeo, volta ad assicurare un miglioramento delle condizioni lavorative per i giovani e a rafforzare il legame tra mondo giovanile e cittadinanza attiva dell'Unione europea. In questa occasione i giovani hanno anche chiesto che la loro voce fosse ascoltata e presa in considerazione a tutti i livelli dei processi decisionali.

Sulla scia delle conclusioni dell'evento sloveno, la neopresidenza francese dell'UE ha aperto il suo semestre con una settimana interamente dedicata ai giovani. Riuniti a Marsiglia, dal 5 al 9 luglio scorso, i partecipanti all'"evento gioventù" francese hanno affrontato il tema: "I giovani: attori e vettori del dialogo interculturale". I giovani partecipanti all'"evento gioventù" hanno lavorato in gruppi di lavoro, workshops e partecipato a serate di dibattito politico e ad eventi di carattere artistico e multiculturale. I centocinquanta partecipanti, giovani di età compresa tra i 18 e i 30 anni, erano in rappresentanza di cinquanta Paesi (dell'Europa, dell'EFTA e del Mediterraneo), di varie associazioni europee e in qualità delegati del Forum europeo della gioventù. L'incontro, incentrato sul dialogo interculturale, ha toccato cinque diversi aspetti del tema: il dialogo interculturale oggi, la partecipazione dei giovani al dialogo interculturale, l'accompagnamento nel processo del dialogo interculturale, le sfide e le opportunità per il dialogo interculturale, le pratiche del dialogo interculturale: strumenti e comunicazione.

*L'iniziativa della Presidenza francese*

Le nuove proposte sono state presentate, a conclusione dell'evento, il 9 luglio, a Jan Figel, commissario europeo per l'Educazione, la Formazione, la Cultura e la Gioventù, in quanto testimone di questa esperienza di dialogo interculturale tra giovani europei.

Secondo un sondaggio di Eurobarometro, svolto a fine 2007 su un campione di circa 1000 abitanti in ognuno dei 27 Stati membri, tre quarti dei cittadini dell'UE ritengono che l'interscambio con persone di differente etnia, nazionalità o religione arricchisca la vita culturale del proprio Paese, quasi i due terzi sono favorevoli all'Anno europeo per il dialogo interculturale ma solo un quinto ammette di avere un forte interesse per questa iniziativa. Il

*Sondaggio Eurobarometro: l'atteggiamento dei cittadini europei verso il "dialogo interculturale"*

49% degli intervistati ha dichiarato che le minoranze possono arricchire abbastanza il livello culturale del Paese in cui vivono e il 23% ritiene che possano contribuire molto a tale arricchimento. Un approccio dunque generalmente favorevole al dialogo interculturale, registrato soprattutto in Irlanda e Lussemburgo, seguiti da Francia, Germania e Finlandia; in disaccordo invece ampie quote di cittadini a Malta, Cipro e in Bulgaria e Romania, Paesi dove comunque più della metà degli intervistati ritiene che le persone di cultura differente portino benefici alla vita quotidiana. I due terzi degli intervistati nell'UE-27 hanno avuto un'interazione con almeno una persona di altra etnia, nazionalità o religione nella settimana precedente l'intervista, mentre circa un terzo ha interagito nello stesso periodo con cittadini non comunitari.

Vari i significati dati all'espressione "dialogo interculturale", inteso dalle persone intervistate come cooperazione, conversazione, scambio, reciproca comprensione tra nazioni, religioni e culture, in ogni caso solo un terzo non attribuisce a tale espressione alcun significato particolare. Al generale atteggiamento favorevole verso le altre culture si associa però una significativa propensione a conservare la proprie culture tradizionali: oltre la metà degli intervistati afferma infatti l'importanza di entrambi gli aspetti, percentuale che scende tra i più giovani meno legati ai valori tradizionali.

*Le interpretazioni di "dialogo interculturale"*



### 3: EUROPA AFRICA E MEDITERRANEO

#### 3.1 Unione per il Mediterraneo: obiettivi e principi

L'Unione, che riunisce 44 Stati d'Europa e del Mediterraneo, le istituzioni comunitarie e le organizzazioni regionali, nasce con l'obiettivo di dare un nuovo impulso al partenariato euromediterraneo, riprendendo le realizzazioni del Processo di Barcellona inaugurato tredici anni fa ma spingendone più avanti le ambizioni e sviluppandone il funzionamento e gli strumenti di azione.

*Obiettivo dell'Unione per il Mediterraneo*

Tre principi sono alla base del progetto:

*I principi del progetto*

- una mobilitazione politica al più alto livello con Vertici di capi di Stato e di governo ogni due anni;
- una governance su base egualitaria incarnata da una co-presidenza nord-sud;
- una segreteria permanente paritaria;
- una priorità data ai progetti concreti di dimensione regionale creatori di una solidarietà di fatto.

Mentre nel Processo di Barcellona la direzione politica era sempre stata della presidenza di turno dell'UE, che convocava le riunioni ministeriali e decideva l'agenda, e lo strumento finanziario era costituito dal Fondo per il Mediterraneo della Banca Europea d'Investimenti (BEI); con l'Unione per il Mediterraneo, i Paesi del sud e quelli del nord dovrebbero avere lo stesso potere d'iniziativa e di decisione: l'Unione avrà infatti una doppia presidenza nord-sud a rotazione biennale e un segretariato permanente. Le prime presidenze spettano a Francia ed Egitto.

*Paesi del nord e del sud: stesso potere di iniziativa e di decisione*

Per i progetti comuni, le indicazioni prioritarie riguardano: pulizia del Mediterraneo entro il 2020, collegamento tra tutti i Paesi del bacino attraverso le "autostrade del mare", sfruttamento dell'energia solare e creazione della protezione civile comune per rispondere alle numerose emergenze dell'area (immigrazione illegale, affondamenti di petroliere), creazione di un'agenzia di sviluppo tra le piccole e medie imprese.

Entro breve tempo dovrebbe poi nascere dalla BEI la Banca del Mediterraneo, che finanzia i progetti principali e gestirà i risparmi dei Paesi dell'Unione.

#### 3.2 Mediterraneo tra presente e futuro

Conosciamo bene il passato del *Mare Nostrum*; uno spazio che fin dall'antichità fu crocevia di commerci e di dialoghi fra culture, un ponte tra Oriente ed Occidente, il centro di quell'impero romano che si irradiò in regioni sorprendentemente lontane da Roma.

*Il passato*

Il futuro dello spazio mediterraneo che il presente lascia presagire sembra avere una cifra diversa: netta la differenza tra un nord ricco ed un sud che stenta a svilupparsi, ancora distanti gli standard dei diritti e le volontà di dialogo tra le culture, presenti e radicati pericolosi focolai di guerra e di instabilità e, non ultimo per importanza, un ininterrotto flusso di migranti alla ricerca di migliori condizioni di vita sulla sponda nord del Mediterraneo.

*Il futuro*

È su questo scenario che il 14 luglio 2008, su iniziativa del presidente francese Nicolas Sarkozy è nata a Parigi l'Unione per il Mediterraneo con la partecipazione di quarantaquattro Paesi (assente la Libia) a rappresentare una popolazione complessiva di oltre 700 milioni di persone. Una nascita per la verità più contrastata di quanto la celebrazione parigina, non a caso in coincidenza con la festa nazionale del quattordici luglio, abbia lasciato intravedere.

*La creazione dell'Unione per il Mediterraneo*

La proposta venne formulata da Sarkozy, all'indomani della sua elezione, ed era tesa non solo a consolidare e a far progredire la cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo; ma anche per controbilanciare presso i Paesi arabi il suo netto posizionamento filo-statunitense e filo-israeliano; e per aprire un'«uscita di sicurezza» alla Turchia, della quale Sarkozy non

*Le molte ragioni della scelta*



gradisce l'adesione all'UE, evitando di importare instabilità dalle periferie meridionali dell'Europa.

L'idea non piacque troppo a molti governi dell'UE, di cui si fece capofila la tedesca Angela Merkel: un po' perché il progetto poteva minacciare la coesione di un'Unione europea in corso di assestamento dopo l'allargamento a 27 e forse più ancora perché esso rischiava di spostare verso sud il baricentro politico dell'UE saldamente ripreso in mano dalla cancelliera tedesca. Fu così che l'iniziativa cambiò nome: da Unione del Mediterraneo a Unione per il Mediterraneo. Molti avrebbero voluto sparisse anche la parola "Unione" per non ingenerare confusione tra due aggregati non comparabili, ma forse a qualcuno - diciamo, con buona approssimazione, a coloro che preferirebbero aggregazioni intergovernative - la cosa potrebbe non essere dispiaciuta più di tanto.

*Molte critiche*

E così, tra diplomatici contrasti e apparenti sostegni, l'iniziativa ha raggiunto un primo traguardo, quello della costituzione di questa ancora nebulosa Unione per il Mediterraneo, luogo di incontro per i governi dei Paesi partecipanti (i rispettivi capi di Stato e di governo si riuniranno ogni due anni) e struttura per ora leggera a sostegno di alcuni ambiziosi progetti comuni. Con quale prospettiva di ulteriori sviluppi è oggi difficile dire: l'assetto istituzionale è fragile, l'intesa politica di là da venire viste le profonde divergenze tra i contraenti e le risorse modeste e difficilmente incrementabili in modo significativo dalla sola cassa che lo potrebbe fare, quella già stremata dell'Unione europea.

*Un primo traguardo*

In un suo editoriale "Le Monde", giornale in genere severo verso Sarkozy ma anche molto franco-francese, ha giudicato l'iniziativa «lodevole», ma niente di più. L'editorialista, dopo aver criticato il presidente per il suo tentativo di condurre l'iniziativa al di fuori del quadro istituzionale europeo e per gli eccessi di spettacolarità che gli sono congeniali, conclude ricordando che «la strada sarà lunga». Sarkozy ha cominciato dall'impegno più facile: una riunione spettacolare. L'intendenza - i progetti concreti - dovrà darvi seguito. In questo caso, l'intendenza, è l'essenziale. «Per il Mediterraneo. Per l'Europa»...e, aggiungiamo noi, per l'Italia, il Paese che più di tutti gli altri è immerso nel Mediterraneo. Peccato che nella riunione di Parigi il nostro Paese non abbia lasciato la sua impronta. Da chiedersi, visto come vanno le cose da noi, se non sarebbe stato il caso di mandare dall'Italia una delegazione di rom.

*La stampa internazionale e i commenti al progetto*

### 3.3. Strategia UE-Africa e accordi di partenariato economico?

Nei giorni 8-9 dicembre 2007 è stata adottata in occasione del Vertice di Lisbona una nuova Strategia Comune UE-Africa avente l'obiettivo di trasformare il rapporto "donatore-beneficiario", ormai superato e riduttivo, per creare un partenariato strategico paritario che affronti le sfide ambientali, dello sviluppo, delle migrazioni e della pace.

*Dicembre 2007 – nuova Strategia UE Africa*

Il piano d'azione valido per il periodo 2008-2010 intende migliorare e creare nuove condizioni di partenariato su otto questioni prioritarie: pace e sicurezza; governance democratica e diritti umani; commercio e integrazione regionale; obiettivi di sviluppo del Millennio; energia; cambiamenti climatici; migrazione, mobilità e occupazione; scienza, società dell'informazione e spazio.

*Molte questioni, un nuovo approccio*

«È ora di abbandonare i paternalismi sfatando in Europa gli stereotipi sull'Africa e viceversa. Abbiamo bisogno gli uni degli altri. Questo partenariato comune è la strategia politica migliore per accelerare il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio in Africa e per affrontare le sfide globali a cui entrambi dobbiamo far fronte» ha dichiarato il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso. Secondo il commissario per lo Sviluppo e gli Aiuti umanitari Louis Michel, invece, il Vertice deve segnare «la fine di un rapporto all'insegna del conservatorismo, talvolta lesivo per le due parti» e avviare una «nuova era nelle relazioni Europa-Africa, che riconosca le vere opportunità che si offrono a entrambe». L'idea di fondo è che sia instaurato un rapporto paritario, in termini di diritti e doveri e soprattutto che traduca le parole in fatti concreti.

*Le valutazioni della Commissione Europea*

Il vertice UE-Africa che ha seguito a distanza di sette anni quello svoltosi al Cairo doveva

*Un vertice storico*

riunire i dirigenti politici di 53 Paesi del continente africano e dei 27 Stati membri dell'UE e ha inevitabilmente rimesso in evidenza sia i secolari e dolorosi rapporti storici fra i due continenti sia le prospettive di futuri rapporti di parità, carichi anch'essi di grandi incertezze e inquietudini.

Nei sette anni trascorsi tra i due vertici il dialogo fra i due continenti è stato alquanto spento, sono stati anni di grandi cambiamenti. È cambiato il mondo con le sue nuove problematiche, in particolare quelle legate alla mondializzazione dell'economia, all'emergere di nuove potenze, alle risorse energetiche, al terrorismo, alle migrazioni e ai cambiamenti climatici. È cambiata l'UE, con i suoi allargamenti del 2004 e del 2007, ed è cambiata anche l'Africa, che dal 2002 ha imboccato la strada dell'integrazione continentale creando l'Unione africana, che dovrebbe permetterle di affermarsi come interlocutore a livello internazionale.

In questo nuovo e complesso scenario, l'Europa ha colto il ruolo geostrategico dell'Africa. Nuove sfide mondiali, nuovi attori e quindi esigenza di rapporti politici diversi con il continente africano, diventato crocevia sensibilissimo di nuovi interessi nella prospettiva appunto della globalizzazione.

In primo luogo le sfide economiche con le immense risorse naturali dell'Africa, siano esse di gas o di petrolio (10% delle risorse mondiali) o risorse minerarie (ad esempio 90% di risorse di platino, cobalto e cromo e 60% di manganese). sfide strategiche e di sicurezza, che vanno dal terrorismo alle migrazioni e ai traffici illeciti, dalla presenza di Stati corrotti al persistere di conflitti irrisolti, tutti elementi, fra altri, che rappresentano una grave minaccia per la pace e la stabilità. Ma anche la sfida della povertà di un continente che conta oggi più di 400 milioni di abitanti che vivono con meno di un euro al giorno, che non hanno accesso alla sanità o all'educazione. A tutto ciò si aggiungono i cambiamenti climatici, che in questi ultimi anni hanno messo a dura prova il continente in fatto di disastri naturali, dalle eccessive inondazioni al perdurare della siccità, con le conseguenze di carestie, spostamenti di popolazioni, mancanza di acqua potabile e rarefazione di terre coltivabili.

L'Africa ricca e l'Africa del sottosviluppo, che convivono in una straordinaria contraddizione da decenni, sono quindi inevitabilmente oggi, nel bene e nel male, oggetto di grandi o rinnovate attenzioni da parte di vecchie e nuove potenze sulla scena mondiale. In primo luogo, da parte degli Stati Uniti che vogliono adottare un partenariato globale strategico con l'Africa per la diversificazione delle loro esigenze energetiche, ma anche e soprattutto da parte della Cina, che per il suo stesso sviluppo ha bisogno di immense risorse minerarie ed energetiche. Quest'ultima in particolare, che per aver accesso allo sfruttamento delle risorse africane investe nello sviluppo delle infrastrutture di base come strade, ferrovie, alloggi ed ospedali, sta dando prova di un evidente pragmatismo nelle sue relazioni con il continente, avanzando indisturbata e senza troppa attenzione a temi quali la democrazia o i diritti dell'uomo.

E questa è forse una delle sfide più insidiose per i rapporti fra l'Europa e l'Africa. È quindi all'incrocio di tutte queste sfide che i due continenti hanno adottato una nuova e comune strategia di relazioni e delineato un futuro che, come detto in precedenza, dovrà essere visto sulla base di relazioni fra pari, anche se le condizioni di partenza non sono paragonabili ma evidenziano una crescente interdipendenza.

Una strategia quindi che per rispondere a tali sfide deve puntare alla lotta contro la povertà, al rafforzamento dell'integrazione continentale africana, deve ridefinire i rapporti economici ed energetici, deve trovare un punto d'equilibrio fra commercio e cooperazione allo sviluppo e deve puntare al rafforzamento dei processi democratici e dei diritti dell'uomo.

Il tema più difficile da affrontare in sede di vertice UE-Africa è stato quello della liberalizzazione del commercio e sugli Accordi di partenariato economico (APE) che la Commissione intendeva firmare con i Paesi africani entro fine 2007, data di scadenza del regime preferenziale di importazioni previsto dall'Accordo di Cotonou.

Su questo tema, sul quale si gioca effettivamente il futuro dello sviluppo dell'Africa, l'opposizione di gran parte dei Paesi africani, guidata dal presidente senegalese Abdoulaye

*Poco dialogo tra i due continenti e molti cambiamenti internazionali*

*Il ruolo geostrategico dell'Africa*

*Sfide economiche e sfide per la stabilità politica*

*Le nuove attenzioni per l'Africa da parte di USA e Cina*

*I rapporti Europa e Africa e il ruolo centrale dei diritti*

*Centrale la lotta alla povertà*

*Il nodo degli accordi di partenariato economico - APE*

*L'opposizione dei Paesi africani*

Wade, è stata netta: «I nuovi accordi di partenariato economico vogliono smantellare le protezioni tariffarie e instaurare una perfetta parità di competizione fra due economie perfettamente asimmetriche. Ciò porterebbe ad accentuare uno squilibrio di fatto e a consegnare totalmente i mercati africani ai prodotti europei già consistentemente sovvenzionati».

Strumento privilegiato dalla Commissione europea per adeguarsi alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, gli APE prevedono una liberalizzazione progressiva di circa l'80% degli scambi commerciali fra i due continenti nei prossimi anni. Visti anche come un'occasione per inserire l'Africa nel commercio mondiale, gli APE sono giustamente oggetto di timori e di possibili catastrofi per economie così fragili e poco competitive. Dovrebbero quindi essere affiancati da altri meccanismi di neutralizzazione progressiva degli effetti previsti e inseriti in una vera logica di partenariato e non solo di improbabile competizione, in una prospettiva a lungo termine e soprattutto di integrazione continentale.

Ma la Strategia congiunta per l'Africa e la sua attuazione solleva altri interrogativi, che sono propri di una certa contraddizione dell'atteggiamento politico dell'Europa. In primo luogo è necessario sottolineare la frammentazione delle sue relazioni con l'Africa: il partenariato euromediterraneo e la politica di vicinato con l'Africa del Nord, l'Accordo sul commercio, lo sviluppo e la cooperazione con l'Africa del Sud, l'Accordo di Partenariato di Cotonou per l'Africa subsahariana. Inoltre, i negoziati APE sono stati condotti con sei entità regionali, con gradi di sviluppo diversi e non ancora in grado di sviluppare relazioni interne e interregionali adeguate. In che modo l'Europa sarà in grado di superare questa frammentazione per conferire quella dimensione panafricana necessaria all'inevitabile partenariato da continente a continente?

In secondo luogo, quale sarà il futuro delle relazioni bilaterali di ciascuno Stato membro nei confronti degli obiettivi congiunti della nuova Strategia UE-Africa sempre nell'ottica di un'integrazione del continente africano?

E infine, quali strumenti finanziari l'Europa sarà in grado di attivare per attuare tale strategia? Siamo tutti ben coscienti di quanto sia sempre più difficile per l'Europa investire nella solidarietà interna ed esterna e la nuova strategia, se vuole veramente raggiungere gli obiettivi di partenariato fissati, ha bisogno di risorse.

Nel frattempo la Cina porta avanti con determinazione la sua politica e i suoi investimenti in Africa. Malgrado le storiche relazioni tra l'Africa e l'Europa, nasce l'inquietante interrogativo che l'Europa sia arrivata troppo tardi... per parlare di partenariato, nel senso nobile del termine, e di valori comuni e fondamentali

*APE: Strumento dell'OMC e pericolo per le economie africane*

*Troppo frammentazione nei negoziati e nei rapporti*

*Quale futuro per le relazioni bilaterali tra Stati?*

*Quali risorse dall'UE per l'Africa?*

*E intanto avanza la Cina*

Materiale a cura di

