



LA POLITICA ESTERA EUROPEA TRA MEDITERRANEO E ATLANTICO

Background paper

Loredana Teodorescu e Lorenzo Zambenardi



La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico

Background paper

Loredana Teodorescu¹ e Lorenzo Zambenardi²

Questo background paper è stato prodotto dall'Istituto Sturzo nell'ambito del progetto Dialoghi di Cittadinanza sul Futuro dell'Europa, coordinato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI), in collaborazione con Istituto Sturzo e Centro Studi sul Federalismo (CSF), con il sostegno della Fondazione Compagnia di San Paolo e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

¹ Responsabile Affari Europei e Internazionali, Istituto Luigi Sturzo; Dottoressa di Ricerca, Università Roma Tre.

² Professore associato, Università di Bologna

1. Introduzione

La pandemia Covid-19 ha messo a dura prova la resilienza dell'Unione e la fiducia di alcuni europei nello stesso processo di integrazione. Non solo l'esplosione della crisi sanitaria ha spinto gli Stati membri a ripiegarsi, in un primo momento, su se stessi, ma ha anche reso evidente quanto l'assenza di leadership americana e l'affacciarsi di altre potenze, spesso antagoniste, nell'arena globale possano disorientare l'azione di politica estera europea.

Secondo un'indagine condotta dal Laboratorio di Analisi Politiche e Sociali dell'Università di Siena e dall'Istituto Affari Internazionali nel maggio 2020, relativa all'emergenza Covid-19 e alla politica estera, il 68% dei cittadini italiani chiede una maggiore cooperazione internazionale per far fronte alle sfide globali³. A questo dovrebbe seguire una politica estera europea più efficace, basata sulla necessità di rilanciare il ruolo dell'Unione non solo nel vicinato, che include il teatro geopolitico mediterraneo e i rapporti con l'Africa, ma anche nelle sue relazioni transatlantiche, nel nome di un multilateralismo efficace.

Nel nuovo contesto internazionale, la pandemia Covid-19 può essere un fattore aggravante dei problemi e un moltiplicatore dei conflitti nel Mediterraneo, ma costituisce allo stesso tempo un acceleratore e una spinta ad una maggiore cooperazione, la cui necessità si è resa ancora più evidente nel momento dell'emergenza.

L'Unione europea (UE) dispone di strumenti efficaci per acquisire un ruolo più decisivo nelle scelte globali, a supporto del multilateralismo e contro nuove egemonie emergenti. Tuttavia, l'Unione ha bisogno di alleati. È possibile, dunque, recuperare un asse transatlantico nonostante le spinte centrifughe della presidenza Trump e al contempo ristabilire un primato europeo di azione nella regione Mediterranea al fine di garantire sicurezza, stabilità e sviluppo?

Il presente contributo mira a fornire un quadro sintetico della politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico, anche in vista della Conferenza sul Futuro dell'Europa, promossa dal Parlamento europeo e dalla Commissione nel corso del 2020 e 2021, che dovrebbe rappresentare un'occasione di riflessione collettiva sulle sfide interne ed esterne

³ https://www.iai.it/sites/default/files/laps-iai_2020_covid.pdf

all'Unione europea. In particolare, dopo aver ricostruito il quadro di cooperazione tra l'UE e i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, ne verrà tracciato un breve bilancio a 25 anni dal lancio del Partenariato euromediterraneo, progetto ambizioso che ha trovato però lungo il suo cammino numerosi ostacoli. Saranno successivamente riportate e discusse alcune questioni problematiche all'interno del partenariato transatlantico, relative in particolare alla sua principale istituzione, la NATO, che rischiano di minarne la coesione. Infine, verrà evidenziata la necessità di ridare uno slancio alla politica estera europea, perché l'UE possa affermarsi come attore globale strategico sullo scacchiere internazionale, in grado di dare un contributo determinante alla stabilità delle regioni che la circondano.

2. La proiezione dell'UE nel Mediterraneo: un “laboratorio” di politica estera

Il Mediterraneo ha da sempre rappresentato un'area prioritaria e di rilevanza strategica per l'azione esterna dell'Unione europea, dettata sia da ragioni di vicinanza geografica che dai numerosi rapporti in termini economici, energetici, sociali, e dalla crescente interdipendenza in termini di stabilità e sicurezza.

È proprio in questa regione che l'Unione ha messo in campo numerosi strumenti di cooperazione, rendendola una sorta di laboratorio della propria politica estera. Accanto alle iniziative portate avanti a livello di UE, anche i singoli Stati membri hanno dimostrato un forte attivismo, dando vita a molteplici iniziative di cooperazione, fungendo in alcuni casi da facilitatori di una cooperazione più ampia e sollecitando le istituzioni europee a incrementare i propri sforzi nell'area, in altri rappresentando al contrario una fonte di rivalità interne e complicazioni.

L'UE ha impresso una svolta alla sua politica mediterranea nel 1995, lanciando il Partenariato Euromediterraneo⁴ con la Conferenza di Barcellona, che ha introdotto accanto al tradizionale strumento degli accordi bilaterali un quadro multilaterale di dialogo e cooperazione tra i Paesi dell'UE e i partner mediterranei nell'intento di “costruire” uno spazio di pace e stabilità basato su tre assi: politico e di sicurezza; economico e finanziario; culturale, sociale e umano. Il Partenariato coinvolgeva i 15 Stati allora membri dell'UE e

⁴ Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r15001&from=IT>.

12 partner mediterranei: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Autorità Palestinese, Israele, Libano, Siria, Turchia, Cipro e Malta.

Le ambizioni del partenariato si sono tuttavia presto scontrate con una realtà complessa. Dal 2004, i partner mediterranei sono stati inseriti nella nuova Politica di Vicinato dell'UE (PEV), lanciata alla luce dei mutamenti dello scenario geopolitico e della prospettiva di un'Europa ampliata. La politica ha ribadito la centralità dei Paesi limitrofi dell'UE per la sua azione esterna, offrendo loro una relazione privilegiata (“tutto fuorché le istituzioni”), in cambio di progressi concreti nel rispetto dei valori comuni e nella realizzazione di riforme politiche, economiche e istituzionali secondo una forma progressiva e differenziata da Paese a Paese. Si tratta di una politica bilaterale tra l'Unione e ciascun paese partner, che prevede due iniziative di cooperazione regionale: il Partenariato orientale e l'Unione per il Mediterraneo (UpM)⁵. L'UpM, avviata nel 2008 su impulso della presidenza Sarkozy, proprio con l'intento di rilanciare il partenariato euromediterraneo, si distingue dalle precedenti iniziative per la sua diversa natura geopolitica, dato che aggiunge, nel novero degli Stati coinvolti, alcuni Paesi non-UE quali Croazia, Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, e per il suo carattere politico-istituzionale, essendo fondata su una copresidenza biennale e un segretariato congiunto.

Nel quadro della politica europea di vicinato, l'Unione europea e i suoi partner meridionali (ad eccezione della Libia e della Siria) hanno adottato piani d'azione bilaterali, priorità del partenariato e agende di associazione, finanziati principalmente dallo strumento europeo di vicinato (ENI), che sarà integrato nel futuro strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI). Nel 2011, l'UE ha riesaminato la PEV⁶, incentrandola maggiormente sulla promozione di una democrazia consolidata e sostenibile e sullo sviluppo economico inclusivo, in risposta agli sviluppi intervenuti con la cosiddetta “primavera araba”.

Negli anni più recenti, il tema della gestione dei flussi migratori è diventato prioritario per l'UE, che ha avviato diverse iniziative per promuovere la cooperazione con i suoi partner

⁵ Sulla PEV si veda ad esempio: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.5.4.pdf. Sulla cooperazione tra UE e i suoi partner meridionali si veda ad esempio: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/173/i-partner-meridionali>

⁶ Joint Communication by the Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission, A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 25 May 2011: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:en:PDF>.

meridionali in materia di migrazione e mobilità, come le *migration partnerships* finanziate in parte con il nuovo Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa.

Inoltre, nella continua ricerca di una formula per una collaborazione duratura e fruttuosa, sono state avviate attività o iniziative più specifiche e focalizzate su alcune dimensioni di cooperazione, portate avanti soltanto da alcuni Paesi, spesso su base volontaria. Un esempio emblematico è l'Iniziativa 5+5, in materia di sicurezza e difesa, alla quale partecipano dieci Paesi del Mediterraneo occidentale.

3. L'anniversario del Partenariato euromediterraneo: tempo di bilanci tra ambizioni e realtà

Come si è detto, il Mediterraneo è una delle aree in cui l'UE ha compiuto il maggior sforzo creativo per ripensare i quadri di cooperazione. A venticinque anni dal lancio del Partenariato euromediterraneo e quasi oltre un quindicennio da quello della PEV, tuttavia, l'ambizione iniziale non ha sempre trovato un riscontro concreto, nonostante l'aumento del sostegno finanziario europeo e la centralità della regione per la politica dell'UE. E anzi, il contesto regionale sembra ulteriormente deteriorato. Il Mediterraneo è lontano dall'essere un'area di pace, stabilità e prosperità condivisa, e presenta un grado di frammentazione e conflittualità più elevato rispetto alla metà degli anni Novanta.

Numerosi ostacoli hanno impedito al Partenariato di decollare, che ha risentito sia di questioni interne alla stessa UE, come la rivalità tra gli Stati membri e gli interessi geopolitici rivolti al vicinato orientale a discapito, almeno in un primo momento, di quello meridionale; che di questioni esterne, in particolare la progressiva internazionalizzazione di conflitti regionali. Questi si sono sommati alla mancanza di una partnership equilibrata e di una *co-ownership* dei processi decisionali e gestionali; alla permanenza di interessi e percezioni diverse tra i partner delle sue sponde e di forti asimmetrie Nord-Sud; e al conflitto israelo-palestinese che ha di fatto bloccato la cooperazione a livello regionale.

Sul fronte interno, le divisioni e le rivalità tra gli Stati membri dell'UE si riflettono in una visione strategica frammentaria e nella difficoltà di definire congiuntamente priorità e obiettivi di lungo termine o di bilanciare in maniera coerente interessi e valori (come democrazia e sicurezza), ma anche nel moltiplicarsi di iniziative portate avanti da singoli

Stati europei, spesso i più grandi, che rischiano di sovrapporsi o addirittura di contrapporsi. La mancanza di un consenso europeo sulle azioni da intraprendere in Libia o sulle relazioni con la Turchia ne sono un chiaro esempio. Tali divisioni si traducono nella sovente impossibilità di promuovere un'azione davvero congiunta in una serie di materie in cui gli interessi nazionali dei singoli Paesi si intrecciano e hanno contribuito a limitare l'efficacia dell'azione esterna dell'UE e a minarne la reputazione come attore regionale.

La sfida più grande per le istituzioni europee è stata inoltre quella di doversi confrontare con una regione estremamente eterogenea e complessa, in cui la capacità dell'UE di incidere sulle scelte politiche ed economiche della sponda Sud del Mediterraneo è ridotta dalla mancanza di incentivi immediati, come la prospettiva di adesione, che ha giocato invece un ruolo importante nei Paesi dell'Est europeo coinvolti nel processo di allargamento.

Non va dimenticato infine che la nascita del partenariato è avvenuta in un momento in cui l'attenzione dell'UE era prevalentemente puntata sull'Europa centrale e orientale e la priorità era il riassetto del continente europeo dopo il crollo dell'URSS. Se questo può aver inciso negativamente sulla sua efficacia, al Partenariato e alle iniziative che lo hanno succeduto va il merito di aver tentato di ridare centralità alla regione mediterranea⁷.

La mancanza di unità dell'UE, che non è stata sempre capace di esprimere una posizione univoca e coesa, ha coinciso, sul fronte esterno, con una crescente internazionalizzazione dei teatri di crisi della regione, a cominciare dalla Siria e dalla Libia, dove la profonda polarizzazione della comunità internazionale continua ad allontanare una soluzione negoziale della crisi. La regione si è così affermata come teatro di scontro e rivalità tra varie potenze regionali, quali Turchia, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita ed Egitto, ma anche Russia e Cina, che hanno giocato una partita sempre più aggressiva per rafforzare la loro influenza nell'area, colmando il vuoto creato dalla stessa UE.

L'Europa si trova ad affrontare un numero crescente di sfide interne ed esterne, che si sommano all'emergenza del Covid-19. In ambito esterno, l'instabilità del vicinato

⁷ Valeria Talbot, Chiara Lovotti, Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea, Osservatorio di Politica Internazionale, a cura di ISPI n. 111 - ottobre 2015
<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0111App.pdf>

meridionale costituisce sicuramente uno dei principali fattori di criticità. Basti pensare al protratto conflitto in Siria e in Libia, su cui si innestano rivalità geopolitiche tra attori regionali, alle nuove tensioni in Libano e nel Mediterraneo Orientale tra Grecia e Turchia. L'area continua a essere teatro di forte instabilità politica, spesso correlata a quella economica.

La sfida dell'immigrazione irregolare resta inoltre una delle preoccupazioni principali di molti cittadini dopo che l'afflusso di oltre un milione di migranti irregolari nel 2015 ha fatto parlare di una crisi migratoria e dato che i fattori all'origine di tali flussi, come conflitti, povertà, cambiamento climatico, mancanza di opportunità per tanti giovani e forte incremento demografico, fanno presupporre che tale sfida ci accompagnerà per i prossimi decenni. Il crescente numero di iniziative in tale ambito ha, tuttavia, provocato critiche per un'eccessiva esternalizzazione della questione relativa ai flussi, con il rischio di minare valori fondamentali dell'UE, come la promozione dei diritti umani, e di vincolare eccessivamente l'azione esterna dell'UE a obiettivi in ambito migratorio, rendendola al tempo stesso vulnerabile e dipendente da Paesi terzi, come nel caso della cooperazione con la Turchia.

In questo contesto, ci si interroga sul ruolo dell'Unione europea e su quali strumenti possa predisporre per rendere la sua azione esterna più adeguata alle nuove sfide in uno scenario mediterraneo in profonda trasformazione.

Se, come sottolineato dallo stesso Segretariato dell'Unione per il Mediterraneo, l'anniversario giunge in un momento di grande sconvolgimento per la regione, aggravato da una crisi sanitaria senza precedenti, il Covid-19 rappresenta allo stesso tempo “un forte richiamo alla necessità di una cooperazione tangibile e coordinata a livello transfrontaliero, settoriale e generazionale”⁸. Per questo motivo, la risposta collettiva dell'UE e dei suoi partner meridionali sarà determinante per la ripresa della regione e la capacità di affrontare le sfide più urgenti, dalla crisi economica al cambiamento climatico, alle disuguaglianze e ai rapidi cambiamenti demografici. D'altra parte, anche se Bruxelles ha già messo in campo diverse misure per dare supporto ai vicini meridionali, c'è il rischio che la stessa UE

⁸ <https://ufmsecretariat.org/25bcnprocess/>

rimanga per qualche tempo assorbita dalla complessità interna di questa crisi e delle sue ripercussioni, anche in termini di risorse necessarie per attivare i vari meccanismi di emergenza.

4. Il futuro delle relazioni transatlantiche: il caso della NATO

Per acquisire un ruolo più incisivo nelle scelte globali, l'UE ha bisogno di alleati e di recuperare innanzitutto l'asse transatlantico.

Il futuro delle relazioni transatlantiche e quello della sua principale istituzione, la NATO, è stato messo in dubbio numerose volte dopo la fine della Guerra fredda. La NATO è stata, infatti, descritta come una partnership dalle maglie sempre più larghe, come un'alleanza ristagnante e, addirittura, nelle parole del Presidente francese Emmanuel Macron, affetta da "morte celebrata"⁹. Tuttavia, non solo la NATO è sopravvissuta al collasso del blocco sovietico – la sua originaria *raison d'être* – ma ha saputo adattarsi a un sistema internazionale in continua evoluzione.

Oggi, in un mondo divenuto a tutti gli effetti multipolare, con la crescita imponente della Cina e l'attivismo di vecchie potenze quali la Russia, la partnership transatlantica appare ancora più indispensabile, anche per gli Stati Uniti. L'idea, infatti, secondo cui il presidente Trump avrebbe un disegno per frantumare l'Europa e minare la NATO è una tesi esagerata, la cui infondatezza è mostrata dal fatto che lo stesso Presidente americano, dopo alcune ambiguità iniziali, ha riaffermato con forza nel luglio 2017 la validità dell'articolo 5 del Patto Atlantico¹⁰.

Esistono però altri pericoli e sfide per la partnership transatlantica e per la NATO in particolare. Tra i dilemmi e i problemi che affliggono le relazioni transatlantiche e creano intense divisioni interne, assume particolare rilevanza la polemica relativa alla spesa militare, riportata all'ordine del giorno dall'amministrazione Trump. Le recenti accuse, soprattutto da parte americana, sulle insufficienti spese militari dei partner dell'Alleanza,

⁹ "Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead", *The Economist*, 7 novembre 2019.

¹⁰ Jacob Pramuk, "Trump endorses NATO's mutual defense pact in Poland, after failing to do so on first Europe trip", CNBC, 6 July 2017.

che dovrebbero non essere inferiori al 2% del PIL di ogni Stato membro, presentano al tempo stesso dei limiti e delle potenziali conseguenze negative.

Il “problema del 2%” nasce dal fatto che, ad oggi, numerosi Paesi non hanno raggiunto questo obiettivo, sottoscritto nel 2014 al Summit del Galles, ed è chiaro che non arriveranno a questo livello di spesa neppure nei prossimi anni. Tuttavia, il mancato raggiungimento del 2% non rappresenta in sé un grave problema per l’Alleanza. Il pericolo reale per la NATO sta nel fatto che gli Stati Uniti hanno reagito trattando i propri partner allo stesso modo in cui si trattano i soci inadempienti di un’azienda. E trattare un alleato come qualcuno che non rispetta i patti, non è una buona ricetta per mantenere unita un’alleanza, specialmente in un sistema che, come si diceva sopra, è già divenuto multipolare, ovvero un ambiente internazionale in cui il vecchio collante che teneva unita la NATO ha perso larga parte della sua iniziale aderenza.

I pericoli per l’Alleanza, derivanti dal multipolarismo, sono ben esemplificati dal caso della Turchia: un membro fondamentale della NATO, collocato geograficamente in una delle zone più calde e strategicamente sensibili del pianeta, che acquista sistemi anti-aerei dalla Russia (S-400). Un caso sui generis e forse un caso limite, ma che mostra la profondità dei mutamenti emergenti nel tradizionale quadro delle alleanze e come questi cambiamenti possano, almeno potenzialmente, minare la coesione della NATO. In un tale scenario internazionale, aumentare le divisioni all’interno dell’Alleanza per questioni di spesa militare è dunque un errore strategico e politico enorme.

Innanzitutto, il “problema del 2%” sta nel porre eccessiva enfasi sulle risorse finanziarie dedicate alla Difesa. La spesa militare non è infatti un buon indicatore del potere di uno stato o di un’alleanza e neppure delle sue capacità militari in senso stretto

In effetti, dal momento che se una parte significativa di essa è impiegata per finanziare il personale, il risultato non sono forze militari moderne e tecnologicamente avanzate. E questa non è una ipotesi di lavoro, bensì una realtà che affligge le forze armate di numerosi Stati europei, che spendono parti rilevanti dei loro budget militari in personale e non in equipaggiamenti e Ricerca & Sviluppo.

Un altro problema di cui soffre la NATO è l’assenza di una “grande strategia” nella spesa militare. I membri della NATO duplicano le loro dotazioni e forze militari senza tentativi

effettivi di specializzazione o divisione del lavoro in termini di difesa e risposta alle minacce: un problema che va al cuore della NATO come istituzione di difesa collettiva. Quest'ultima, fondandosi sul principio per cui la sicurezza di ogni membro è parte integrante della propria sicurezza, richiederebbe specializzazione e divisione del lavoro tra i partner. In termini economici la specializzazione è un metodo di produzione per cui ci si concentra sulla produzione di un particolare bene per conseguire un maggior grado di efficienza. In termini di budget e forze militari, la specializzazione è invece un metodo di allocazione delle capacità militari che ha l'obiettivo di evitare che ogni stato riproduca lo stesso tipo di forze armate. Sebbene vi sia crescente cooperazione tra l'industria militare americana e quella europea e siano stati fatti grandi progressi in questa direzione, il punto non riguarda la cooperazione nelle piattaforme militari, ma l'assenza di specializzazione a livello di forze armate. In questo senso il problema principale derivante dall'assenza di specializzazione non è di natura economica, come potrebbe apparire, ma di natura strategica.

Infine, la spesa militare in sé nulla dice sull'efficacia in politica estera. Se le risorse economiche dedicate alla spesa militare fossero così importanti, non si capirebbero i successi geopolitici e diplomatici della Russia negli ultimi anni. A paragone della NATO, e della sua potenza leader, Mosca conta per una piccola frazione delle spese militari mondiali (il rapporto Stati Uniti e Russia è di circa 12 a 1)¹¹. Tuttavia, grazie all'abilità strategico-diplomatica del presidente Putin e alla debole presenza di altri attori quali Stati Uniti e Unione Europea, la Russia ha riguadagnato centralità nel Medio Oriente dopo tre decenni di virtuale assenza, riuscendo inoltre a congelare, chissà per quanto tempo, l'entrata di Georgia e Ucraina nella NATO. In altre parole, con spese militari notevolmente inferiori, la Russia ha ottenuto risultati enormi, dimostrando che il successo in politica estera è il prodotto di un numero di variabili non-materiali, quali la volontà, l'impegno, la creatività e la furbizia: non solo dunque della forza derivante dalla tecnologia e dalle capacità militari.

¹¹ Nan Tian, Alexandra Kuimova, Diego Lopes da Silva, Pieter d. Wezeman and Siemon t. Wezeman, TRENDS IN WORLD MILITARY EXPENDITURE, 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_millex_0.pdf.

Oggi queste qualità sembrano purtroppo mancare alla NATO, con gli interessi sempre più divergenti dei propri membri e la debole volontà di agire all'unisono quando sarebbe peraltro nell'interesse collettivo dell'Alleanza. Una delle maggiori minacce per la partnership transatlantica non ha origine, quindi, nell'ambiente in cui si trova oggi a operare ma ha una origine interna, benché queste tensioni e problemi siano strettamente legati a dinamiche internazionali, quali l'emergere del multipolarismo e la crescita di nuove potenze.

5. L'UE come attore globale: ridare slancio alla politica estera europea

Il deterioramento della situazione nel Mediterraneo, la presenza di diversi focolai di crisi, e un quadro geopolitico reso ancora più complesso dalla presenza di diverse grandi potenze, come Russia, Turchia e Cina, insieme al crescente disimpegno dell'alleato transatlantico e alle tensioni e agli interessi sempre più divergenti dei membri della NATO, e non da ultimo, l'epidemia del Coronavirus, impongono all'UE di ripensare con coraggio e ambizione la sua politica estera. A cominciare dalla regione mediterranea per non correre il rischio di dover affrontare presto un vicinato ancor più fratturato, conflittuale e instabile, il cui futuro è nelle mani di altre potenze, con pericolose conseguenze per la sicurezza dell'Europa e per la NATO.

Come si è visto, incertezza, tensioni e problemi hanno spesso un'origine interna, e questo vale sia per l'UE che per la NATO. La capacità dell'UE di giocare un ruolo determinante a livello globale dipende quindi innanzitutto dalla volontà degli Stati membri di affidarle seriamente questo ruolo, dalla sua coesione interna e dal coraggio politico.

Il ripensamento imposto dalle dinamiche internazionali richiede un'identificazione comune degli interessi e degli obiettivi di lungo periodo e una reale volontà di agire congiuntamente come UE sullo scacchiere internazionale per ambire ad avere un maggiore impatto e rafforzare la capacità dell'Europa di agire oltre i suoi confini. Più in generale, richiede un nuovo slancio della politica estera dell'UE, sfruttando meglio anche le potenzialità introdotte dal Trattato di Lisbona un decennio fa e rimaste in parte inesprese¹².

¹² Per un approfondimento sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona si veda ad esempio: Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Osservatorio di Politica Internazionale, a cura dello IAI, n. 72

Al centro di tale processo dovrebbero esserci le istituzioni europee con la loro triplice leadership, vale a dire la Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel e l'Alto Rappresentante Josep Borrell, potenzialmente in grado di far parlare l'UE con una voce sola e di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione, compresi quelli economici, commerciali e militari, le sanzioni o l'assistenza ai rifugiati, in modo coerente e globale, collegandoli ad altre questioni di politica estera¹³.

Nel Mediterraneo tali strumenti devono adattarsi, in maniera flessibile e creativa, al nuovo contesto, ed essere in grado di bilanciare interessi in termini di sicurezza e migrazione, le nuove priorità politiche come il Green Deal e la nuova realtà che sta emergendo dalla crisi. Il declino relativo, forse temporaneo, dell'egemonia globale americana evidente durante la crisi Covid-19, rende ancora più necessaria una politica estera europea efficace nella regione Mediterranea, anche per evitare che il vuoto lasciato dagli Stati Uniti non venga ulteriormente riempito da altri *competitor* globali. Una forte iniziativa dell'UE sulla Libia potrebbe essere un importante passo in tal senso.

– febbraio 2013,
<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0072App.pdf>

¹³ In questo senso si esprime ad esempio Marc Pierini, analizzando la situazione in Libia e il ruolo dell'UE, in "Libya is a European emergency", 02 Luglio 2020, Carnegie Europe: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82240>.