

Intervista a Franco Frattini

La politica estera dell'austerità

MARTA DASSÙ. *Ministro Frattini, come vede la Politica estera e di difesa in un'epoca in cui la priorità è di ridurre i debiti pubblici? Può darsi che questo vincolo negativo, a livello di bilanci nazionali, crei incentivi positivi per soluzioni europee?*

FRANCO FRATTINI. Sono convinto da sempre, e non da oggi, che l'Europa abbia bisogno di una Politica estera e di difesa comune: non c'era bisogno dell'austerità per capirlo. Il punto è che ne discutiamo da anni in modo teorico, senza riuscire a compiere progressi concreti sufficienti. Anzitutto, quanto a capacità comuni: i piani per la forza di reazione rapida europea sono in parte rimasti sulla carta. E invece avremmo bisogno di mettere insieme gli sforzi nazionali, come primo passo per arrivare gradualmente a un vero e proprio esercito europeo.

Franco Frattini è ministro degli Affari esteri italiano, una carica che ha già ricoperto fra il 2002 e 2004.

L'Italia sta proponendo iniziative di questo genere sia alla Francia che alla Germania. Con la Francia, stiamo costruendo una brigata congiunta per il controllo delle aree di confine. Abbiamo anche proposto, ad altre Marine europee, azioni congiunte per il pattugliamento del Mediterraneo. In sostanza: alcuni paesi guida possono intraprendere azioni specifiche, mettendo in comune le loro forze; ma sarà poi l'Europa a doverle prendere in mano. Insieme alla difesa comune, altro tema strategico, per un'Europa della sicurezza, è l'emigrazione. Qui, le politiche nazionali restano poco coordinate, nonostante i progressi del Trattato di Lisbona. Non solo: nella nuova struttura della Commissione, il vecchio portafoglio di cui ero responsabile, che sommava insieme sicurezza interna, libertà e giustizia, è stato diviso in due, con il risultato che uno dei commissari si occupa di sicurezza, l'altro di diritti fondamentali e giustizia. Non è certo il modo migliore per avere una politica coerente e bilanciata in materia.

Potrebbe tentare una svolta Catherine Ashton, l'Alto Rappresentante e vicepresidente della Commissione: impostando la politica migratoria come parte della Politica di sicurezza e quindi come parte di azioni di politica estera rivolte anche ai paesi di origine e transito. Il caso della Libia, su cui l'Italia si è impegnata in modo particolare, è indicativo. C'è un secondo punto importante, parlando di emigrazione. Sarebbe decisivo arrivare a una normativa europea sul diritto di asilo. Per ora, non disponiamo neanche di una lista europea concordata dei paesi considerati "sicuri". E non esiste un criterio europeo generale sull'ammissione.

Sì, e non è così facile essere ottimisti sulla performance di politica estera dell'Unione Europea. In alcune aree, l'Europa sembra quasi più assente di prima. Faccio solo un esempio: il Mediterraneo e il Medio Oriente.

In effetti l'Unione per il Mediterraneo non decolla. In modo un po' roboante, la Francia aveva lanciato questa iniziativa nel luglio del 2007; sono passati quasi tre anni, e abbiamo a stento completato la struttura del segretariato. È stata finalmente individuata la sede, a Barcellona; ma politiche non se ne sono fatte. Abbiamo passato due anni per decidere l'assetto organizzativo. Invece che pensare a grandi geometrie, secondo un vecchio limite o vizio delle iniziative europee, dovremmo rilanciare rapporti cruciali con gli attori dell'area.

Faccio solo un esempio; stiamo perdendo la Turchia, proprio mentre la Turchia sta diventando un fattore chiave della dinamica mediorientale, sulla base di una politica estera più autonoma e più attiva di un tempo. E la stiamo perdendo perché l'UE, dopo avere aperto i negoziati, tiene tutto bloccato. La scusa, come noto, è Cipro. Ma è un errore fatale lasciare che il veto di Cipro blocchi tutto, incluso il capitolo dei negoziati che riguarda l'energia. Perché una cosa è evidente: non c'è questione relativa alla sicurezza energetica europea – che si parli di South Stream o di Nabucco – che non coinvolga in modo più o meno diretto anche la Turchia. E quindi, se davvero vogliamo costruire una politica energetica europea e se davvero vogliamo puntare su un certo grado di diversificazione, dobbiamo sbloccare i negoziati con Ankara.

Parlando di Turchia è inevitabile parlare anche di Grecia e di un problema più generale affrontato in questo numero di Aspenia: dopo anni in cui abbiamo pensato che la frattura geopolitica essenziale fosse ancora sull'asse Ovest-Est, scopriamo invece che è verticale: il Nord-Sud, lo scarto fra il cuore continentale e la fascia mediterranea. Per l'Italia, che vive una sua divisione Nord-Sud, è uno scenario quanto mai preoccupante.

Sono d'accordo, il rischio di una spaccatura Nord-Sud esiste. Lo abbiamo visto in tante occasioni recenti, fra cui citerei anche la discussione che si è svolta in Europa, all'inizio del 2010, su come regolare l'impatto della crisi fra Libia e Svizzera. Grazie alla mediazione italiana, anche l'Europa nordica ha alla fine capito i vantaggi collettivi di una soluzione concordata. La crisi greca, certo, ha posto il problema Nord-Sud con una drammaticità molto maggiore. Il suo insegnamento è peraltro di segno opposto: anche la Germania, dopo alcune esitazioni iniziali, ha capito perfettamente che i rischi e i costi di una vera e propria frattura dell'area dell'euro sarebbero molto superiori ai vantaggi illusori di una soluzione "egoistica".

Fermiamoci un momento su questo punto, che è al centro della discussione internazionale: la Germania interpreta i propri interessi nazionali in modo diverso rispetto ai decenni passati? C'è chi sostiene che Angela Merkel sia l'esponente di una generazione politica "post riunificazione": più assertiva, rispetto alla generazione di Kohl, nella difesa degli interessi tedeschi, e meno disposta a identificarli automaticamente con un interesse generale europeo.

24 La mia convinzione è che la Germania dovrebbe essere il paese europeo più interessato di tutti a tenere insieme Eurolandia, e a rafforzarla. Perché la realtà è che proprio l'economia tedesca ha beneficiato dell'euro. Se oggi la Germania è il terzo esportatore del mondo, è anche perché ha l'eurozona alle spalle. Ecco perché trovo poco comprensibili posizioni come quelle di Axel Weber, il presidente della Bundesbank, che ha teorizzato la possibilità di estromettere un membro dalla zona euro: possibilità che in effetti i trattati europei non contemplano.

Certo, la coalizione di governo attuale, in Germania, ha una visione dell'Europa in parte diversa rispetto al passato. La posizione del partito liberale – il partito del mio collega ministro degli Esteri, Guido Westerwelle – è sicuramente una posizione molto attenta agli interessi economici nazionali della Germania: visti come interessi globali, in qualche modo non subordinati all'Europa. Su un altro fronte, la Germania ha preso posizioni unilaterali, durante la campagna elettorale, sull'azzeramento delle armi nucleari tattiche in Europa: come Italia, abbiamo sostenuto che sono decisioni da prendere in sede NATO.

Infine, insistendo sull'economia come leva di influenza globale, la Repubblica federale di Germania finisce per avere difficoltà a difendere l'impegno in Afghanistan: perché, se visto in questa logica, sembra un impegno davvero troppo costoso e rischioso rispetto ai risultati che produce.

La sua sensazione, insomma, è che la politica nazionale tedesca sia in effetti troppo dipendente dalle priorità economiche? La Germania come potenza mercantilista globale, invece che come potenza europeista responsabile?

Forse parlare di mercantilismo è una conclusione troppo forte: direi la Germania come paese convinto che l'economia sia una condizione essenziale della sicurezza. Non senza ragione, naturalmente. Anche Barack Obama, nella sua National Security Stra-



25

tegy, esprime un concetto del genere. Ma quando la priorità attribuita al rigore fiscale si unisce all'idea che la Germania, come principale contributore al bilancio europeo, possa anche dettare da sola le regole, nascono dei problemi: Berlino lo ha capito, e infatti la soluzione della crisi greca è stata resa possibile solo da un impegno collettivo. Aggiungerei un altro punto, che vale per l'insieme dei paesi europei: le priorità economiche non devono ledere gli impegni di politica estera, le responsabilità che abbiamo anche come membri della NATO.

La costruzione di un esercito europeo permetterà, nel medio lungo termine, delle economie di scala: sarà possibile ottimizzare, invece che duplicare, le capacità. Dobbiamo riflettere in questa chiave, con una visione un po' più strategica. Se ci limitiamo a parlare di riduzione immediata dei costi, non avremo veri risparmi domani.

Lo stesso vale per la *green economy*: gli investimenti di oggi si trasformeranno, col tempo, in riduzione dei costi.

Tutto questo significa che i governi europei devono essere in grado di prendere decisioni non schiacciate sulle scadenze elettorali immediate ma rivolte al futuro. Lo impone anche lo scenario globale: quando una leadership come quella cinese ragiona sull'arco di decenni, le democrazie soffrono di uno svantaggio competitivo.

Devono cercare di ridurlo, recuperando una visione strategica, non puramente tattica, della politica.

E ponendosi in questi termini, strategici, si diventa anche ottimisti sull'Europa: perché allora diventa evidente, anche ai paesi maggiori del vecchio continente, che manterranno una rilevanza globale solo attraverso un'Unione politica più forte. Del resto, come ha detto Obama al presidente Napolitano, anche gli Stati Uniti puntano su questo scenario: un'Europa più unita e quindi più in grado di assumersi una quota di responsabilità globali.

Questo è lo scenario. Ma intanto esiste anche una tendenza di segno diverso, alla rinazionalizzazione delle politiche.

26

Una tendenza alla rinazionalizzazione esiste, in Europa. Ma va capito un punto essenziale: l'integrazione europea si basa su Stati nazionali forti, non deboli. Progressi veri, sul piano comunitario, non possono prescindere da accordi fra i paesi principali. Il problema è di riuscire poi a trasformarli in accordi europei, gestiti dalle istituzioni comuni. E l'asse franco-tedesco, di cui si parla in continuazione, non basta.

L'Italia deve muoversi a questo stesso livello. E in certi casi ci riesce: per fare un esempio, l'accordo raggiunto con la Francia nel dicembre del 2009 in materia di immigrazione ha favorito le conclusioni della presidenza svedese. Ugualmente, l'intesa con i francesi sull'energia nucleare e sulla sicurezza energetica avrà una rilevanza anche europea; così come la convergenza Italia, Francia, Germania sulla politica verso la Russia può contribuire alla definizione di una politica europea. In altri termini: perché l'Europa faccia dei passi avanti, un certo grado di gioco intergovernativo è comunque necessario.

Senza dubbio, anche perché la gamba intergovernativa dell'Unione sembra in questa fase più forte della gamba comunitaria. D'altra parte, la prima crisi dell'euro potrebbe produrre gli incentivi a coordinare di più la politica economica: la moneta unica, senza una governance economica comune, è vulnerabile. Il problema, e qui torniamo all'inizio, è che i piani di rientro fiscale, adottati praticamente dovunque in Europa, potrebbero invece diminuire le risorse per la politica estera.

Il problema delle risorse per la politica estera è difficile da affrontare. Per definizione: la politica estera, infatti, costa, ma molto spesso non si vede. La politica estera diventa visibile solo quando vengono compiuti degli errori. E quando si sbaglia, in politica estera, il danno al paese è gravissimo. Ma quando si ottengono dei risultati, tutto ciò è considerato normale, scontato e quindi “gratuito”.

Non è affatto così, naturalmente.

Nasce anche di qui, ad esempio, la grande confusione che esiste in materia di cooperazione allo sviluppo. Quando si dice che gli aiuti sono soldi buttati al vento, si dimentica che la politica di cooperazione allo sviluppo è parte della politica estera, ne è un pilastro fondamentale: sia per la proiezione economica del nostro paese che per la nostra capacità di condurre le missioni di pace. E se l'Italia è stimata, sul piano internazionale, è anche per i suoi impegni in Libano, in Kosovo, in Afghanistan.

Resta che cogliere l'importanza della cooperazione è difficile, perché appunto è uno strumento di influenza “che non si vede”. Le priorità evidenti sono altre, nella politica interna. Ma bisogna essere consapevoli delle conseguenze: quando manchiamo gli impegni che ci siamo assunti con i *Millennium Goals* ne soffre anche la nostra credibilità internazionale; e quando riduciamo la nostra cooperazione con l'Africa, perdiamo uno strumento d'influenza in un'area essenziale per ragioni energetiche o per i flussi migratori che genera.

Oggi, vediamo solo i costi, lo dicevo prima; ma basta mettersi in una logica di medio periodo, per capire che si tratta di tasselli indispensabili per il benessere e la sicurezza futuri dell'Italia.