

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

“Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”

Osservazioni e proposte

Assemblea 26 giugno 2008

INDICE

Introduzione	p. 1
OSSERVAZIONI E PROPOSTE	p. 2
Documento allegato: <u>"Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo"</u>	
1. Premessa	p. 4
2. Cenni sul partenariato euro-mediterraneo	p. 5
3. I punti critici di Barcellona	p. 6
4. Rafforzare le relazioni grazie all'Unione per il Mediterraneo	p. 8
5. I grandi progetti	p. 9
6. Le risorse finanziarie	p. 10
7. Le reazioni politiche	p. 11
8. Altre ipotesi di relazioni euro-mediterranee rafforzate	p. 12
Bibliografia essenziale	p.15

Introduzione.

L'Assemblea del CNEL ha approvato, nella seduta del 26 giugno 2008, un testo di Osservazioni e Proposte e il documento allegato su: "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

La rilevanza e l'attualità del tema traggono origine dall'iniziativa del Presidente francese Sarkozy, inizialmente condivisa dal Governo italiano e da quello spagnolo, tendente a rilanciare la cooperazione euro-mediterranea e dal dibattito che immediatamente si è sviluppato. In particolare il principale problema che si è posto è quello del rapporto tra la proposta di un'Unione per il Mediterraneo e l'esistente quadro Euromed previsto, sin dal 1995, a Barcellona.

Con la dichiarazione di Roma (20 dicembre 2007) Italia e Spagna hanno orientato la proposta verso una maggiore complementarietà con l'insieme della politica euromediterranea e, successivamente, l'azione tedesca ne ha rafforzato l'inquadramento nell'alveo dell'UE.

Successivamente il Consiglio europeo del 13 e 14 marzo ha avallato l'iniziativa con la denominazione "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

L'imminente Vertice dei Capi di Stato e di Governo Euromediterranei, convocato a Parigi per il prossimo 13 luglio, è chiamato a compiere le prime scelte condivise fra Europa e Paesi del Mediterraneo.

Quali che saranno le opzioni che prevarranno in ordine al modello istituzionale, è evidente l'interesse dell'Italia per l'individuazione dei settori da privilegiare come terreni di cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo.

Il CNEL – da sempre attivo nella collaborazione con il Comitato economico e sociale europeo (CESE) e con i Consigli dei Paesi della regione sui temi del partenariato euromediterraneo – ritiene utile fornire, in vista di tale scadenza, un contributo al Governo italiano, al CESE e ai CES dei Paesi partner del Mediterraneo.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE.

Il CNEL è consapevole dell'importanza che la nuova politica di partenariato euromediterraneo consolidi il quadro istituzionale di riferimento e, al suo interno, rafforzi il livello e la continuità del "dialogo politico".

Tuttavia, in considerazione della sua natura e delle funzioni che gli sono proprie e partendo dall'esperienza sui temi del partenariato tra le forze sociali euromediterranee, coglie l'occasione per formulare, seppure sinteticamente, alcune considerazioni e proposte riferite alla dimensione sociale ed economica, senza la quale tale processo rischia di non avere gambe sufficientemente robuste per avanzare.

In tale ottica il CNEL rivolge al Governo italiano, ai Consigli Economici e Sociali della regione, al Comitato Economico e Sociale Europeo un appello articolato attorno alle seguenti esigenze che ritiene prioritarie:

- in primo luogo il CNEL ritiene opportuno sottolineare che l'Unione per il Mediterraneo integra e non sostituisce il processo di Barcellona, il cui *acquis* resta preservato riguardo agli aspetti della cooperazione sociale e culturale e del dialogo politico. In questo senso, del resto, si muove la mozione di risoluzione del Parlamento europeo del 28 maggio 2008;
- il CNEL ritiene inoltre, in linea generale, che nel processo euromediterraneo un ruolo fondamentale possa essere svolto dalla società civile dei paesi aderenti al processo, non solo in quanto il consenso sociale organizzato può essere decisivo al fine del successo dei grandi progetti, ma anche perché il dialogo tra le medesime società civili costituisce una condizione necessaria per il superamento delle tensioni esistenti e favorisce il rispetto delle libertà fondamentali dei cittadini e dei diritti umani, opponendosi al contempo alle esclusioni e alle discriminazioni, ovunque e per qualsiasi ragione esse siano praticate;

Il CNEL ritiene altresì importante:

- sostenere la riforma del processo di Barcellona nel senso della Unione per il Mediterraneo come riaffermazione e rilancio della centralità del Mediterraneo nella politica di vicinato e, più in generale, nella politica estera europea;
- rafforzare la co-responsabilità del processo riconoscendo spazio e poteri alle istanze del partenariato autenticamente euro-mediterranee, in cui tutti i partner hanno eguale voce;
- sostenere l'approccio dei progetti come momento di crescita economica e civile e come segno di visibilità del processo presso le popolazioni e al contempo mantenere l'apertura dei progetti a qualsiasi soggetto intenda farne parte senza pregiudiziali di alcun tipo;

- salvaguardare l'*acquis* di Barcellona, anche attraverso la valorizzazione delle esperienze finora avviate dalle organizzazioni delle forze sociali, nella sua interezza specialmente riguardo alla cooperazione sociale, culturale, in materia di migrazioni;
- ribadire il ruolo dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea come momento di rappresentanza democratica;
- riconoscere l'importanza di un forte coinvolgimento delle organizzazioni delle società civili dei paesi partecipanti e delle parti sociali degli stessi paesi nella struttura istituzionale del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

In proposito, ad avviso del CNEL, anche se la via della istituzionalizzazione della presenza delle società civili presenta ostacoli di varia natura, appare comunque praticabile la via di una consultazione regolare delle forze economiche e sociali. A tale fine è da valorizzare il ruolo che il Comitato Economico e Sociale Europeo e i Consigli Economici e Sociali e le Istituzioni similari dei singoli stati possono svolgere nel rafforzare il dialogo tra le parti sociali e gli interessi economici della regione.

“Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”

1. Premessa.

La Dichiarazione di Barcellona del 1995, istitutiva del partenariato euro-mediterraneo, lo articola attorno a tre capitoli: il dialogo politico e di sicurezza; la cooperazione economica e finanziaria; la cooperazione culturale e sociale. Il Vertice euro-mediterraneo di Barcellona 2005 aggiunge il quarto capitolo relativo alla cooperazione in materia di scambi umani, e cioè di migrazioni. La presenza sempre più diffusa di immigrati negli stati membri UE, con i connessi problemi di assimilazione e integrazione, porta a sovrapporre il terzo e il quarto capitolo. Come d'altronde il confronto fra modelli culturali porta a sovrapporre il terzo e il primo capitolo. La cooperazione culturale, o dialogo fra culture, non è più il rapporto fra parti distanti, ma entra nel vivo delle società del Mediterraneo. Restituisce a nuova attualità la definizione di Fernand Braudel secondo cui il Mediterraneo non è un universo ma un "pluriverso", non un mare ma un insieme di mari. E sull'insieme di mari, dal Mediterraneo meridionale all'orientale, l'onda del partenariato si distende e lambisce i Balcani occidentali. Dall'altra parte l'integrazione della Mauritania nel processo di Barcellona spinge il Mediterraneo fino all'Oceano Atlantico, come già prima la presenza della Giordania lo aveva spinto fino al Mar Rosso ed alle porte del Golfo Persico.

Una definizione del Mediterraneo in termini geografici è sfuggente, come lo è d'altronde la definizione di Europa, dove l'Unione declina da sempre l'invito a disegnare i propri confini potenziali. I *fines Europae* restano imprecisati perché tanto imprecisata è la vocazione dell'Unione ad allargarsi quanto intensa è la vocazione dei paesi terzi ad aderire. La mancanza di chiarezza sull'estensione dell'Europa fu fra le cause dell'esito negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi sul Trattato di Roma. Ha pesato probabilmente sul voto in Irlanda circa il Trattato di Lisbona. La questione dei *fines* valica l'ambito delle relazioni esterne dell'Unione e tocca un nervo sensibile delle popolazioni europee, che stentano a riconoscersi in una Unione sempre più larga e per converso meno efficace proprio riguardo a temi che esse percepiscono come essenziali quali la sicurezza, la crescita, la integrazione culturale.

La politica europea di vicinato è stata foriera di equivoci presso i paesi terzi mediterranei: l'Unione mescola gli approcci diplomatici per ragioni di convenienza o per ritrattare la specificità della politica mediterranea? La politica mediterranea, nelle sue varie incarnazioni, risale ai primi anni sessanta del XX secolo e da allora è stata al centro del sistema di relazioni esterne della Comunità – Unione, prima che intervenissero associazione e stabilizzazione, allargamenti di massa e partenariati strategici. Se non altro sotto il profilo storico, la politica mediterranea merita la precedenza nella scala di priorità dell'azione esterna UE. Una precedenza messa in discussione dalle scelte recenti e non sufficientemente valorizzata dalla strategia di Barcellona, che pure ha il merito di approntare un quadro originale di relazioni: un impasto di bilaterale e multilaterale (bi-regionale) con organi intergovernativi e comuni come la Fondazione Anna Lindh per il dialogo fra culture.

2. Cenni sul partenariato euro-mediterraneo.

Il funzionalismo alla Jean Monnet continua a dominare il pensiero della Commissione che, anche sull'Unione per il Mediterraneo (UpM), impasta l'impulso politico della Francia e di altri stati membri con risposte sul piano dell'architettura. E perciò, prima di entrare nel vivo dell'UpM, un cenno alla struttura del partenariato pare necessario.

Il partenariato ha sviluppato un proprio *corpus* (*acquis* di Barcellona) nel corso degli anni e definito un quadro procedurale e organizzativo. Ecco in sintesi:

- riunioni ministeriali di tipo generale – politico (Ministri Esteri) e di tipo settoriale (Cultura, Turismo, ecc); si tengono nei paesi del partenariato che intendono accoglierle;
- Gruppo Alti Funzionari per la cooperazione ex primo capitolo e la preparazione delle ministeriali esteri; si tiene di regola a Bruxelles e una volta all'anno nel paese della presidenza di turno;
- Comitato euromed per la cooperazione ex secondo e terzo capitolo e la preparazione delle ministeriali settoriali;
- Consiglio dei Governatori della Fondazione Anna Lindh;
- la presidenza delle istanze intergovernative (tutte quelle sopra citate tranne il Consiglio Governatori che ha un regolamento a parte) è esercitata dalla presidenza di turno del Consiglio UE, mentre il segretariato è assicurato dalla Commissione in collaborazione con il Segretariato Generale del Consiglio.

Da queste indicazioni emerge la preminenza di Bruxelles sulle attività del partenariato: preminenza che non si limita agli aspetti organizzativi ma fatalmente stringe sui contenuti. E' una preminenza dettata dalle circostanze. La presidenza di turno di uno stato membro UE è accettata da tutti i partner, come il riunirsi a Bruxelles o altra città europea. L'eventuale presidenza di turno di un paese della sponda sud non sarebbe accettata da tutti, come non sarebbe possibile recarsi in una qualsiasi città del sud. Il partenariato procede monco, e non per debolezza intrinseca ma per i continui riferimenti ad altri scenari politici, in primo luogo la crisi in Medio Oriente.

Un esercizio di autoriforma è stato tentato in seno al partenariato con il mandato al Gruppo Zarb (dal nome dell'Ambasciatore maltese Alfred Zarb che lo presiede), ma senza grande esito sui punti relativi a presidenza e segretariato. Alcune proposte del Rapporto Zarb figurano ora nella proposta della Commissione sull'UpM.

L'idea del Sarkozy candidato alla presidenza, poi divenuta progetto del Sarkozy Presidente e dunque della Francia, di ridare slancio ai rapporti euro-mediterranei in forme non necessariamente appiattite sul partenariato, nasce da qui: dalla difficoltà di far uscire il partenariato dalla sua strutturale debolezza in quanto a risultati politici, sebbene la responsabilità dello stallo sia da imputare al processo di pace ed a procedure di scarsa condivisione delle responsabilità (*co-ownership*) Un formato ristretto ai paesi "mediterranei" delle due sponde meglio risponderebbe alle esigenze di una cooperazione concreta, sui "grandi progetti federatori", che un formato allargato a quanti, specie al nord, hanno nei riguardi del Mediterraneo distanza geografica e politica. Una idea di questo tipo – di cooperazione ristretta o rafforzata – ha lo svantaggio di tagliare fuori la nuova creatura dall'*acquis* dell'azione esterna UE e dalla sfera di influenza di stati membri che, pur non mediterranei, esplicano una politica mediterranea nazionale e contribuiscono a quella europea. Il caso della

Germania è significativo. Per non parlare delle istituzioni europee in senso stretto, che come la Commissione e la BEI gestiscono la cooperazione finanziaria con l'area. Da una parte si guadagna in semplicità e in coesione (paesi *likeminded* se non altro per vicinanza geografica), dall'altra si perde in impatto.

Il pensiero francese è oscillato fra i due corni del dilemma per alcuni mesi fino alle riunioni chiarificatrici con Italia e Spagna (Roma, dicembre 2007) e con la Germania (Hannover, marzo 2008). L'appello di Roma già mirava a riportare l'idea di Unione verso l'alveo europeo perché rendeva tripartita una iniziativa nata come nazionale. La riserva tedesca riguardo a tutto quanto esce dal quadro comunitario ha fatto il resto. Il Consiglio europeo (Bruxelles, marzo 2008) denomina il progetto "processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" e invita la Commissione a presentare una comunicazione di fatto istitutiva del nuovo quadro. Ambedue le decisioni sono state interpretate come un segnale di continuità rispetto a Barcellona e non solo di ordine linguistico, ma anche – come si vedrà appresso – di sostanza.

3. I punti critici di Barcellona.

"Tutti i partner mediterranei dell'UE hanno legami storici e culturali con l'Europa". E' la dichiarazione di apertura della comunicazione della Commissione da cui essa inferisce che il partenariato è la migliore politica (finora) per affrontare questioni strategiche riguardo alla sicurezza, la tutela dell'ambiente, la gestione delle risorse marittime, gli scambi di merci, servizi, capitali, l'approvvigionamento di energia, i trasporti, i flussi migratori, la convergenza normativa, la diversità culturale e religiosa, la reciproca comprensione. Una politica cioè ad ampio raggio che, almeno nelle intenzioni, avrebbe dovuto codificare la centralità del Mediterraneo per l'Europa. Non solo un generico vicino ma il vicino per eccellenza, in omaggio agli antichi legami che si sono rinsaldati grazie alle politiche europee dagli anni sessanta ai giorni nostri.

La regione mediterranea è strategica per l'Unione nel suo insieme. Il processo di Barcellona ora ingloba 39 paesi e oltre 700 milioni di abitanti. E' il solo foro nel quale l'insieme dei partner si scambia i punti di vista e intrattiene un dialogo costruttivo. Ed infatti il punto "dialogo politico" apre tradizionalmente l'agenda del Gruppo Alti Funzionari e della ministeriale esteri. Il dibattito risente naturalmente di quanto accade sul terreno, ma anche in circostanze estreme – si pensi all'estate 2006 – il punto è affrontato in termini di confronto diplomatico. E' una finestra per quanto stretta di relazioni multilaterali fra paesi che sul piano bilaterale hanno rapporti modesti se non nulli. La stabilità regionale è il credo comune, anche se diversamente declinato dai vari soggetti. E così la prosperità economica e l'integrazione sociale. Questi erano i principi fondanti della Dichiarazione di Barcellona e tali sono rimasti nel corso del tempo. Il persistere della crisi mediorientale espone però il partenariato ad una dura prova e lo spinge al limite delle sue possibilità di preservare comunque il dialogo fra le parti.

Il partenariato serve anche a sorvegliare gli sforzi per rafforzare la democrazia ed il pluralismo politico e per diffondere la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Accordi di natura settoriale, ad esempio nel campo della formazione, sono intervenuti a sviluppare le risorse umane ed i valori culturali. La Fondazione Anna Lindh illustra l'impegno comune di stabilire un certo grado di interazione pacifica fra le culture assumendo il dialogo come chiave. L'Unione è il partner principale dei paesi del Mediterraneo per lo scambio di merci e servizi. La liberalizzazione

progressiva migliora i conti e rende plausibile la creazione nel 2010 della zona di libero scambio. Rimane lenta l'integrazione sud – sud. Si attendono gli sviluppi dell'accordo di Agadir. I tassi di crescita sono elevati quasi ovunque con punte significative in Marocco. Pur tuttavia non sono tali da assorbire l'effetto demografico e ridurre la propensione a emigrare. La formula del 1995 "commercio, investimento, cooperazione" rimane d'attualità.

I punti critici di un quadro in chiaroscuro sono determinati dallo scarso peso che la regione mediterranea occupa nelle agende politiche internazionali, se non per la crisi in Medio Oriente, nonché dalla "apparente mancanza di assunzione di responsabilità da parte dei partner mediterranei". Il quadro istituzionale è sbilanciato a favore della sponda nord. La percezione dei cittadini è di una cooperazione sostanzialmente fredda: idonea ad affrontare certi nodi economici ma al di sotto delle attese sul piano politico e delle grandi crisi.

In definitiva il partenariato offre un sostegno multilaterale alle politiche condivise nel campo della cooperazione politica, economica, sociale, educativa, culturale. Ma necessita di una revisione più ambiziosa di quella che si limita ai metodi di lavoro. Una revisione che tocchi la condivisione delle responsabilità, la *co-ownership*, questo dogma della cooperazione del duemila. La novità va innestata sulla continuità. Il Vertice di Barcellona 2005 adottò il piano di lavoro quinquennale, la ministeriale di Lisbona 2007 adottò il piano di lavoro annuale, le riunioni settoriali, fra cui quella cultura 2008, adottano programmi in settori importanti. Tutta la programmazione va attuata senza interferenze di nuove architetture. Dove allora il valore aggiunto dell'Unione per il Mediterraneo?

Il valore aggiunto deriva principalmente da due elementi: l'enfasi sui progetti regionali e transnazionali; l'estensione a paesi finora estranei a Barcellona (Croazia, Bosnia, Montenegro, Monaco) e la possibilità di guardare al Golfo per certi progetti a geometria variabile. Restano dentro le istituzioni europee e naturalmente tutti gli stati membri. L'integrazione di nuovi paesi come la Mauritania ed i Balcani pone problemi di coerenza con le politiche di cui essi sono beneficiari, ma è un problema che si confida di superare con pragmatismo. La Mauritania resta nel quadro di Cotonou per certi aspetti. La Croazia continua il negoziato di adesione. Montenegro e Bosnia conservano il quadro dell'associazione e stabilizzazione senza escludere a termine la prospettiva dell'adesione.

L'elemento di gran lunga più significativo è però un altro: la politicizzazione in senso verticale del nuovo quadro multilaterale. Quanto accadde in via straordinaria a Barcellona 2005, ora viene reso regolare: ogni due anni l'UpM si riunisce a livello Capi di stato o di governo, a partire dal Vertice di Parigi 2008. Non si tratta dunque di una novità assoluta, ma di una prassi da istaurare in via stabile per dare quel tocco di visibilità e di capacità decisionale che solo una istanza apicale può conferire. Si sottintende che in sistemi come molti della sponda sud, l'istanza apicale è l'unica veramente abilitata a decidere. La visibilità può avere una controindicazione: che nella foto di gruppo compaiono insieme dirigenti che per motivi di opportunità interna devono tenere le distanze.

I punti di attacco della nuova politica sono dunque di ordine istituzionale (la verticalizzazione) e di ordine pratico (la realizzazione di grandi progetti). L'uno e l'altro dovrebbero conferire al partenariato il salto di qualità di cui abbisogna.

4. Rafforzare le relazioni grazie all'Unione per il Mediterraneo.

I capi di stato e di governo si riuniscono una volta ogni due anni, i Ministri degli Esteri continuano con le riunioni annuali. Non è chiaro se i Ministri affiancano i Capi di stato o di Governo in occasione dei vertici: se cioè si segua il modello G 8 (riunioni separate) o il modello Consiglio europeo (riunioni congiunte). La Francia, almeno per Parigi, sembra lasciare libere le delegazioni di presentarsi come preferiscono, ma non è detto che tale assetto sia definitivo. Parigi dovrebbe decidere circa struttura, modo di funzionamento, obiettivi, ed adottare una dichiarazione politica ed una lista di progetti concreti. Ciascun vertice deciderà un piano di lavoro biennale che sarà monitorato in corso d'opera dalla riunione annuale dei Ministri Esteri.

In linea di principio i vertici dovrebbero tenersi alternativamente nell'UE e nella sponda sud. I paesi ospitanti dovrebbero invitare tutti i partner. L'Assemblea parlamentare (APEM) continuerà ad affiancare le istanze del partenariato.

L'architettura sottostante il vertice è alquanto complessa, almeno nella configurazione proposta dalla Commissione. Il nodo principale riguarda la co-presidenza. Da una parte è indubbio il vantaggio di condividere la responsabilità di direzione; dall'altra si ripresenta la riserva di alcuni paesi del sud a riconoscere ruoli di rilievo a partner coi quali non intrattengono normali relazioni diplomatiche. La presidenza UE dovrebbe passare dalla attuale turnazione semestrale a quanto è stabilito dal Trattato di Lisbona. All'onere della presidenza si aggiungerebbe la disponibilità ad ospitare i vertici.

Il segretariato congiunto, o allargato, presenterebbe problemi analoghi. I funzionari sarebbero distaccati dai paesi partner e dunque sarebbe una scuola di integrazione reciproca non necessariamente agevole. Avrebbe compiti ampi sia riguardo ai progetti che di istruttoria delle decisioni euro-mediterranee. Significativo è anche il tema delle risorse, considerato che i paesi del sud sono poco inclini agli esborsi e che alcuni stati membri UE ritengono che tutto vada realizzato a impegni costanti. Problematica è la scelta della sede. Il segretariato andrebbe situato in un paese del sud per bilanciare il peso del nord con una scelta di ordine plastico.

Là dove l'architettura si complica è nella sequenza di istanze diplomatiche chiamate a preparare le istanze politiche ed a assicurarne i seguiti. La novità è rappresentata dal comitato permanente congiunto, una sorta di COREPER euro-mediterraneo. Il nuovo organo, espressione delle Rappresentanze permanenti a Bruxelles, è chiamato a: preparare le riunioni degli alti funzionari, assistere le co-presidenze, agire da meccanismo di reazione rapida in caso di crisi. Sopravvivono sia il gruppo alti funzionari sia il comitato euromed, ma a questi si aggiunge il comitato euromed permanente.

Poiché nulla si dice circa la Fondazione Anna Lindh, è da ritenere che essa mantenga la propria struttura imperniata sul Consiglio dei Governatori. Che poi i membri del Consiglio siano gli stessi alti funzionari, è scelta lasciata evidentemente alle singole delegazioni.

5. I grandi progetti.

La dimensione dei progetti dovrebbe figurare al centro del processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo. La selezione dovrebbe considerare il carattere regionale, sub-regionale, transnazionale e segnatamente la possibilità che un numero ridotto di paesi vi prenda parte. La dimensione, l'interesse, il potenziale sarebbero gli altri criteri, unitamente alla viabilità finanziaria.

In una prima fase la selezione raccolta dalla Francia è stata all'insegna della libertà. Ciascun paese o gruppo di paesi ha indicato progetti di proprio interesse con una descrizione a volte sintetica e a volte ampia della loro consistenza. La Commissione ha scelto quattro progetti come rispondenti ai criteri di cui sopra. Un certo grado di volontarismo è inevitabile, anche se la vera discriminante fra i progetti è quello della viabilità finanziaria.

L'UE nel suo insieme e gli stati membri danno un contributo finanziario rilevante alla regione mediterranea. La Commissione è consapevole della difficoltà di aprire nuove possibilità di finanziamento a valere su risorse comuni e nazionali. Suggerisce perciò un ventaglio di soluzioni che vanno dal ricorso al settore privato a quello a istituzioni finanziarie internazionali. Sullo sfondo resta la prospettiva del Golfo, ma incoraggiare quei paesi ad entrare nella partita è opera ardua, già tentata in passato e quasi mai con successo.

La Commissione identifica quattro esempi di progetti che rispondono ai criteri di impatto e trasversalità. La Francia, in un documento preliminare, ne aveva individuati di più, in pratica mettendo insieme quanto era in programma anche sul piano bilaterale, come l'Agenzia per lo sviluppo delle PMI e del microcredito di matrice italiana e spagnola (su cui si torna appresso). Gli esempi della Commissione sono in realtà progetti in fase di avanzata elaborazione se non di esecuzione.

Le autostrade del mare riguardano un percorso marittimo atto ad assicurare fluidità al commercio transmediterraneo. Il benessere politico dell'UpM dovrebbe sostenere l'attività dei gruppi di lavoro per individuare i porti prioritari e le risorse finanziarie per realizzare le autostrade (combinazione di fondi nazionali, multilaterali, privati, comunitari). Tale iniziativa appare del tutto coerente con la politica marittima comunitaria finalizzata alla costruzione di una cooperazione regionale mediterranea che prescindendo dall'appartenenza all'Unione europea degli Stati interessati.

L'interconnessione dell'autostrada del Maghreb Arabo è una iniziativa dell'UMA che stenta a vedere la luce. Eppure tre membri UMA (Marocco, Algeria, Tunisia) hanno fatto progressi sul piano nazionale mentre restano indietro gli altri due (Mauritania e Libia). La costruzione di questa rete stradale non basta da sola a facilitare gli scambi di merci e persone: occorrono misure normative e politiche per rimuovere gli ostacoli non tariffari.

Il disinquinamento del Mediterraneo e la sana gestione ambientale fanno parte dell'iniziativa "Orizzonte 2020" lanciata dai Ministri euro-mediterranei dell'ambiente nel 2006. Il progetto sotto l'egida dell'UpM dovrebbe sviluppare tre componenti principali: sostegno all'iniziativa "Orizzonte 2020", aiuto agli investimenti destinati a ridurre l'inquinamento, messa a punto di un sistema di scambio delle informazioni sull'ambiente mediterraneo.

La protezione civile è un meccanismo comunitario creato nel 2001 per rafforzare la cooperazione nel campo degli interventi di soccorso alla popolazione. Il bacino mediterraneo è esposto ai grandi rischi di catastrofi naturali o prodotte dall'uomo, specie a causa del cambiamento climatico. Una dimensione specifica è data dalla sicurezza marittima e dal ruolo della European Maritime Safety Agency. A livello euromed funziona il programma per la prevenzione, la preparazione e la risposta ai disastri (PRRD). Il programma è anche un esempio di collaborazione fra militari e civili poiché in alcuni paesi della sponda sud la protezione civile cade sotto la responsabilità delle forze armate. Mettere il programma sotto l'egida UpM significa accrescerne la portata e dotarlo di mezzi maggiori.

Il piano solare mediterraneo rientra nel programma messo a punto nel 2007 dai Ministri euromed dell'energia per l'integrazione dei mercati energetici e la promozione dello sviluppo durevole. Lo sviluppo dell'energia solare risponde alle esigenze di tutte le parti. L'UE dispone della tecnologia necessaria che potrebbe trasferire ai paesi del sud e ricevere in cambio forniture energetiche.

L'Agenzia per lo sviluppo delle PMI e del microcredito (Mediterranean Business Development Agency) non figura fra i progetti della Commissione ma potrebbe rientrare fra quelli da presentare a Parigi. Nasce da una idea di Italia, Francia e Spagna risalente al 2006, in risposta ai tentativi mai riusciti di dare vita alla Banca euro-mediterranea di sviluppo. Ritiratasi la Francia, il progetto è stato sviluppato da Italia e Spagna che hanno associato quattro paesi della sponda sud come destinatari e responsabili dell'iniziativa nella prima fase. Il gruppo di lavoro comprende ora, oltre ai promotori, Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia. Sono in corso di elaborazione lo statuto dell'Agenzia ed il piano finanziario.

6. Le risorse finanziarie.

Il punto dolente della nuova ingegneria è lo stesso della vecchia. Le risorse finanziarie sono apportate quasi esclusivamente dalla parte europea grazie ai contributi nazionali e comunitari. Il contributo europeo si articola su due fronti: quello del sostegno al processo di Barcellona nel suo insieme e quello a favore dei palestinesi.

Tra il 2000 e il 2006 (programma MEDA) la Commissione ha concesso 4,6 miliardi di EURO agli otto partner del processo di Barcellona nel quadro della cooperazione bilaterale e di programmi regionali. Nel 2007 la Commissione ha concesso aiuti, in base all'ENPI, per 1,3 miliardi EURO agli stessi otto paesi. Gli otto sono Algeria, Cisgiordania e Gaza, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia. Le quote principali sono andate a Marocco, Egitto, Palestina nel suo insieme. In complesso, tra il 2000 e il 2007, pur cambiando lo strumento finanziario, la somma erogata a dono ammonta a 5,9 miliardi.

La Commissione recensisce pure gli aiuti nazionali, e cioè quelli che i singoli stati membri UE concedono a singoli paesi partner. Fra i donatori spicca la Francia che interviene specie a favore del Maghreb. Seguono Spagna e Germania. L'Italia si attesta su una linea mediana.

I palestinesi beneficiano di aiuti specifici che si aggiungono a quelli MEDA e ENPI. Sono relativi al processo di pace, all'UNRWA per i 4 milioni di rifugiati, a ECHO per l'aiuto umanitario, alla linea di bilancio "aiuto e sicurezza alimentare". Nel complesso, fra il 2000 e il 2007, l'Unione ha concesso 2,4 miliardi, ovvero 300 milioni in media all'anno. Il sostegno è andato crescendo negli ultimi anni per il crescere dei bisogni della popolazione e per il deterioramento della situazione politica. Basti pensare che nel periodo 2000 – 2004 il sostegno annuale medio si collocava a 245 MEURO, passava a 280 nel 2005, a 340 nel 2006, a 550 nel 2007. Gli stati membri hanno contribuito nella misura di 315 MEURO nel 2005, 385 nel 2006, 405 nel 2007. Il sostegno globale ai palestinesi ha raggiunto i 995 MEURO nel 2007 contro i 725 nel 2006 ed i 595 nel 2005.

7. Le reazioni politiche.

L'idea di Unione mediterranea, poi Unione del Mediterraneo, infine Unione per il Mediterraneo, nasce con l'impronta francese. Diviene con qualche riserva una idea condivisa da Italia e Spagna con l'appello di Roma. Si trasforma in progetto comune quando il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare la comunicazione, che sarà diffusa con il codice *parténariat euromed 121/08 del 21.05.2008*. Durante il percorso durato oltre un anno, se si prende come *dies a quo* l'annuncio di Tolosa, l'idea – progetto ha acquisito in complessità valendosi di un dibattito in seno alle istituzioni europee e fra i paesi partner che ha pochi precedenti nella storia del partenariato. Il dibattito sarà suggellato dalle conclusioni di Parigi ma potrebbe proseguire dopo luglio perché alcune questioni aperte sono di difficile soluzione.

La Commissione ha scelto un approccio "legittimista", in contrasto con la creatività iniziale della Francia. Il legittimismo porta la Commissione a non rimettere in discussione il quadro di Barcellona, fatto di azioni bilaterali e di azioni regionali, tanto ai sensi della politica di vicinato quanto del processo di Barcellona. L'UpM è l'occasione per rafforzare la cooperazione multilaterale: una articolazione di Barcellona, e segnatamente del secondo capitolo, piuttosto che una sovrapposizione. Il rapporto sarebbe allora di continuità e non di rottura. L'ortodossia è evidente anche nell'architettura istituzionale: legando la presidenza (la co-presidenza) ai meccanismi comunitari, peraltro in via di cambiamento grazie al Trattato di Lisbona, la Commissione contrasta l'idea francese della rotazione biennale, e cioè da un vertice all'altro. Aggiungere il comitato euromed permanente altro non è che riproporre una idea del Gruppo Zarb: aprire il Gruppo Maghreb / Mashrak del Consiglio ai partner mediterranei, di modo che lo scambio di vedute oggi limitato alle riunioni mensili degli alti funzionari (in effetti nove all'anno) possa avvenire istantaneamente grazie ai meccanismi di Bruxelles. Di qui il sistema di allerta rapido in caso di crisi. Il resto rimane inalterato rispetto al quadro attuale.

La Commissione coglie nel progetto UpM l'opportunità di valorizzare il secondo capitolo di Barcellona, il più bisognoso di nuovo slancio essendo anche il più maturo. La cooperazione economica e finanziaria essendo affidata sostanzialmente agli accordi euro-mediterranei di associazione, può progredire con respiro regionale e intra-regionale grazie all'impulso politico che promana da una istanza superiore: quella dei capi di stato o di governo. Uno schema non nuovo, ed infatti già adottato in seno all'Unione per certe grandi infrastrutture, che la Commissione ripropone a livello euro-

mediterraneo. Ed infatti la selezione dei progetti esemplari risponde al criterio della concretezza.

Nel presentare la comunicazione (Strasburgo, 20 maggio 2008) la Commissaria Ferrero Waldner insiste sul fatto che il processo di Barcellona resta valido e che l'UpM deve rafforzare e rilanciare le relazioni tra l'UE e il bacino mediterraneo, fondandosi sull'*acquis* di un'esperienza di anni. Non una smentita del progetto francese, ma la sola soluzione possibile per farne un successo con la partecipazione di tutti.

Prima ancora il Presidente Barroso (Bruxelles, 14 aprile 2008) aveva ancorato la posizione della Commissione a tre priorità: innalzare le relazioni euro-mediterranee ed il processo di Barcellona con le riunioni al vertice; iniettare maggiore co-responsabilità nelle relazioni multilaterali in modo da bilanciare il peso della parte europea; incentrare il processo sui progetti.

La reazione dei paesi della sponda sud è più articolata anche perché quei paesi non sono riuniti in organizzazioni ma si esprimono a livello nazionale. Il gruppo arabo, quello numericamente più significativo, esprime generalmente favore alla comunicazione della Commissione ma sottolineando alcune parti: ad esempio proponendo che la co-presidenza si estenda a tutte le riunioni euro-mediterranee. Si preoccupa che l'UpM possa sterilizzare la parte del processo di Barcellona dedicata al dialogo politico. Depoliticizzare Barcellona rischia di portare alla normalizzazione di fatto dei rapporti con Israele: una normalizzazione invece possibile solo in capo al processo di pace.

La posizione di Israele è invece favorevole alla concretezza e insiste sul fatto che i progetti siano aperti a tutti i partner che vi possono prendere parte in base solo alla convenienza. La Turchia, che prima vedeva nell'UpM una maniera per accantonare il processo di adesione all'UE, sembra rassicurata dalla comunicazione della Commissione, anche se resta in posizione di attesa.

8. Altre ipotesi di relazioni euro-mediterranee rafforzate.

Prima ancora di Barcellona 2005 la strategia euro-mediterranea conosce una crisi alla conferenza di Marsiglia nel 2000. Dopo anni di trattative i partner si rassegnano al nulla di fatto. I paesi del nord chiedono a quelli del sud una assunzione di responsabilità sulla via delle riforme politiche per rafforzare la sicurezza nell'area. I paesi del sud lamentano che, ad onta delle dichiarazioni sul processo di pace, il partenariato non li avvicina alla soluzione della crisi e dunque alla fine di quella che essi percepiscono come minaccia principale alla sicurezza regionale. La divergenza è evidente, anche se tutti i partner decidono di preservare il sistema di Barcellona come cornice per il dialogo politico – diplomatico e come incentivo a collaborare insieme. Una scelta di metodo più che di merito.

Gli attentati del 2001, l'allargamento UE del 2004, la crescita dell'immigrazione in Europa, sono i fattori che destabilizzano il quadro regionale e spingono i partner ad interrogarsi sul futuro delle loro relazioni. Il lancio della politica europea di vicinato, che pure la Commissione presenta come complementare al partenariato, è percepito dalla sponda sud come una messa in discussione della politica mediterranea quale è andata consolidandosi negli anni. L'Unione che guarda verso est tende a trascurare il sud, cui impone condizionalità politiche poco supportabili da sistemi che sono

profondamente diversi dagli europei. E d'altronde nei confronti del sud manca la leva della prospettiva dell'adesione: quella leva che ha funzionato egregiamente ad est per accelerare il processo di uscita dalle economie di stato e da regimi bloccati.

Terrorismo e migrazioni segnano la svolta nelle relazioni euro-mediterranee. Lo spazio euro-mediterraneo di libertà, giustizia, sicurezza conosce progressi, ma non tali da rassicurare l'Europa che mantiene le politiche in materia come politiche domestiche. Il paradosso è che, mentre cala l'afflato euro-mediterraneo sull'onda delle emergenze terrorismo e migrazioni, sale la quotazione del dialogo politico e di sicurezza nel quadro di Barcellona. Passa il principio, in seno al Gruppo Alti Funzionari, che il punto "dialogo" apre le riunioni per un franco e cordiale scambio di vedute sui temi regionali. E cioè in larga misura su Medio Oriente, Golfo, terrorismo, la cui diffusione transnazionale è in qualche misura collegata a quelle crisi.

Si oscilla dunque fra la crescente insoddisfazione per un modello di cooperazione, che resta al di sotto delle crisi e che comunque ne dibatte senza intraprendere soluzioni, ed il timore di liquidare una esperienza di confronto diplomatico tutto sommato corretto. Un confronto che negli anni ha metabolizzato la contemporanea presenza di paesi in contrasto fra loro. Da una parte dunque il fatalismo di una scelta irreversibile e comunque priva di credibili alternative, dall'altra la ricerca di geometrie nuove ad esempio verso est. In un caso come nell'altro si tende a scontare la perdita di peso della regione mediterranea nell'azione esterna dell'Unione. Tale è certamente la percezione dei partner arabi quando la Commissione lancia la politica di vicinato e l'Unione non definisce i suoi confini orientali.

La Spagna cerca di reagire alla delusione per un modello di cui ritiene di avere il "logo". Col Ministro degli Esteri avanza nel 2007 la proposta di Unione euro-mediterranea. Una proposta che già dal nome mantiene il riferimento alla strategia di Barcellona: evidentemente un punto di non ritorno per la delegazione spagnola. L'Unione euro-mediterranea raccoglie alcune indicazioni del Rapporto Zarb e dunque anticipa lo schema che la Commissione presenterà nel 2008. La proposta Moratinos prevede una architettura istituzionale verticalizzata e democratizzata. Al primo aspetto appartengono le riunioni dei Capi di stato o di governo; al secondo il rafforzamento dell'APEM. Il cuore della proposta risiede comunque nella esigenza di garantire ai cittadini delle due sponde maggiore libertà di movimento. Prima ancora dei grandi progetti di matrice francese, l'integrazione delle relazioni tramite l'integrazione delle popolazioni pare la chiave della nuova politica mediterranea.

Se si vuole restare nell'ortodossia di Barcellona, l'approccio spagnolo è riconducibile al terzo capitolo con incursioni nel quarto, mentre l'approccio francese punta piuttosto al secondo. Ma nella nuova interpretazione della politica euro-mediterranea lo schema in capitoli della Dichiarazione 1995 rischia di divenire datato.

L'Italia tenta la via di allargare il Gruppo 5 + 5, una istanza informale di cooperazione che si segnala per il fatto che la Libia ne è parte a pieno titolo e non da osservatore come in Barcellona. L'assenza della Libia pesa infatti su qualsiasi modello regionale o bi-regionale ed il rafforzamento del 5 + 5, con l'invito a Grecia ed Egitto di aderire, sarebbe la via più semplice per "tenere dentro" Tripoli e per includere nuovi e importanti paesi. Il formato 5 + 5 oltretutto funziona anche per le cooperazioni settoriali, ad esempio in materia di difesa con esercitazioni congiunte delle marine.

Sia la proposta spagnola che l'ipotesi italiana sono superate dall'avanzare del progetto francese cui – come dianzi detto – le due delegazioni si associano con

l'appello di Roma. La Germania fa il resto con il compromesso di Hannover con la Francia: europeizza una idea che nasce nazionale per divenire tripartita. Il quadro si complica perché occorre tenere conto di tutte le sensibilità e non solo degli stati membri ma anche delle istituzioni europee che, come la Commissione e la BEI, hanno molto da dire in materia di relazioni euro-mediterranee.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

PROCESSO DI BARCELLONA

- Alagna, A., e Capuano, A., *Il partenariato euromediterraneo : luci ed ombre di una concreta possibilità di sviluppo globale*, Punto grafica, 2001.
- Aliboni, R., *Il ruolo dell'UE nel Mediterraneo e il futuro del Partenariato*, in Balfour, R., e Greco, E., "Il ruolo internazionale dell'Unione Europea", CeMISS, 2001.
- Aliboni, R., *Partenariato nel Mediterraneo: percezioni, politiche, istituzioni*, Franco Angeli, 1998.
- Aliboni, R., *Quattro anni da Barcellona: bilanci e prospettive*, in: "Politica internazionale, n° 2/2, 2000.
- Amoroso, B., *Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro*, Dedalo, 2000.
- Amoroso, B., *Il contributo italiano alla costruzione dello spazio euromediterraneo : IV Rapporto sul Mediterraneo*, CNEL, 1998.
- Badini, A., *I compiti dell'Unione Europea nel Mediterraneo*, in: "Politica Internazionale", n° 6, 1998.
- Carinci, V. et al., *Il partenariato euromediterraneo: sviluppo, risorse, diritti*, Edizioni scientifiche italiane, 1996.
- CENSIS, *Per uno spazio euromediterraneo solidale: povertà, sviluppo, partenariato*, 2000.
- Chiti, V., *Le regioni e il Partenariato Euro-Mediterraneo*, in : "Infomedi", n° 11, 2001.
- CNEL, *Agricoltura e sicurezza alimentare: questione agricola e partenariato euromediterraneo*, 2004.
- CNEL, *Il partenariato euromediterraneo*, 2002.
- Comitato delle regioni dell'Unione Europea, *Il ruolo degli enti regionali e locali nel partenariato euromediterraneo: come migliorare e consolidare i partenariato fra le città e le regioni delle due rive del Mediterraneo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea, 2005.
- Comitato permanente partenariato euromediterraneo dei poteri locali e regionali, *Partecipazione dei poteri locali nel partenariato euromediterraneo : Analisi degli impatti del processo di partenariato euromediterraneo sulle azioni e funzioni dei poteri locali dei paesi partner mediterranei nell'area dei beni culturali e del welfare*, Palermo, Segretariato Coppem, 2004.
- Cori, B., e Lemmi, E., *La regione mediterranea : sviluppo e cambiamento*, Bologna, Patron, 2001.
- *Cultural heritage within the Barcelona process : assessment and orientations : workshop results and recommendations*, Euromed Heritage, 2005 (versione italiana a cura di Bonadei, Rossana, e Notarstefano, Cosimo).
- Dammacco, G. *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, 2001.
- Fiocca, M., *Mediterraneo e Balcani: due aree di crisi e di opportunità alla periferia dell'Unione Europea*, ISAE, 2001.
- Fontana, F., *L'Italia e la Sicilia nelle politiche di partenariato euromediterraneo*, Centro Studi Giulio Pastore, 2005.

- Forum civile Euromed, *Obiettivi e mezzi per il partenariato euromediterraneo: Il Forum Civile Euromed*, Napoli, Fondazione Laboratorio Mediterraneo, 1997.
- Garito, A M., *Cooperare nello spazio Euromediterraneo*, in: Studi e documenti degli Annali della Pubblica Istruzione, n°113-114, Firenze, Le Monnier.
- Ghiles, F., *Il sud del Mediterraneo interroga l'Europa*, in: "Le Monde Diplomatique", nov. 2006.
- Giovanetti, G., e Mazzeo, E., *Il processo di Barcellona e la strategia di Lisbona: un bilancio a meta' del percorso*, Istituto Nazionale per il Commercio Estero - Area Studi, Ricerche e Statistiche, 2006.
- IPALMO, *Per il rilancio della dimensione mediterranea dell'Europa*, 2003.
- Lattarulo, A., *Orizzonti e confini della nuova Unione Europea : dal Baltico al Mediterraneo*, Bari, Procredit, 2005.
- Lodde, L., *Mare comune omnium. Il partenariato euromediterraneo da Barcellona ad oggi*, AM&D, 2005.
- Marchisio, S., *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Giuffré, 2001.
- Osservatorio permanente sul sistema agroalimentare dei paesi del Mediterraneo, *Le dinamiche dei mercati dei prodotti agroalimentari nel Mediterraneo : una premessa allo sviluppo del partenariato euromediterraneo*, Roma, ISMEA, 2003.
- Risi, C., *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2007;
- Rizzi, F., *Un Mediterraneo di conflitti; storia di un dialogo mancato*, Meltemi, 2004.
- Rizzi, F., *Unione europea e Mediterraneo : dal Trattato di Roma al dopo Barcellona*, Roma, NIS, 1997.
- Ruotolo, G., *La Conferenza di Barcellona ed i Partenariato Euro-Mediterraneo*, INSA, 2000.
- Ruotolo, G., *La creazione di un'area di libero scambio nel Mediterraneo: problemi e prospettive*, in "Diritto internazionale", 2000.
- Spataro, A., *A Marsiglia per vitalizzare il Partenariato Euro-Mediterraneo*, in: "Infomedi", n° 8, 2000.
- Spataro, A., *Problemi e prospettive della zona di libero scambio euromediterranea*, in: "Infomedi", 2004.
- *Verso un nuovo scenario di partenariato euromediterraneo : forum civile euromed : Barcellona, 29-30 novembre e 1 dicembre 1995*, Institut Catala de la Mediterrania, 1997.
- Zallio, F., *L'integrazione economica nei paesi del Mediterraneo*, in: "Relazioni Internazionali", n° 10, 2002.

UNIONE PER IL MEDITERRANEO

- AA.VV., *Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne*, Institut de la Méditerranée, Marsiglia, 2007.
- Risi, C., *Il Partenariato euro-mediterraneo non realizza le sue ambizioni? E allora che fare?*, in: "Quaderni di Relazioni Internazionali", ISPI, n° 5, ottobre 2007.
- Aliboni, R., *Sarko-Med: un "nouveau souffle" o un "nouveau soufflé"?* in: "Affari internazionali", 5 luglio 2007.
- Aliboni, R., *Una terza politica per il Mediterraneo?*, in: "Affari internazionali", 30 ottobre 2007.

- Aliboni, R., *Unione Mediterranea: che farà l'Italia*, in: "Affari internazionali", 18 dicembre 2007.
- Aliboni, R., *L'Unione per il Mediterraneo: un addomesticamento da completare*, in: "Affari internazionali", 26 marzo 2008.
- Aliboni, R. (a cura di), *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n° 85, gennaio 2008.
- Balfour, R., e Schmid, D., *Union for the Mediterranean, disunity for the EU*, EPC Policy Brief, febbraio 2008.
- Daguzan, J.-F., Beckouche, P., e Lazarev, G., *Quelle union méditerranéenne?*, in : "Géoéconomie", n° 42 , estate 2007.
- Emerson, M., e Tocci, N., *A little clarification, please, on the "Union of the Mediterranean"*, CEPS, giugno 2007.
- Emerson, M., *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, CEPS Policy Brief, n.155, marzo 2008 .
- Khader, B., *L'Union Méditerranéenne: Une Union de projets ou un projet d'Union*, 2007.
- Patrie, B., e Espanol, E., *Méditerranée ; adresse au président de la République, Nicolas Sarkozy*, 2008, L'Actuel.