

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea

giugno 2010

A cura di Roberto Aliboni e Silvia Colombo (Istituto Affari Internazionali)

Rapporti

**BILANCIO E PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE  
EURO-MEDITERRANEA**

a cura di Roberto Aliboni e Silvia Colombo

Il presente Rapporto è stato redatto da un gruppo editoriale composto da:

Roberto Aliboni	Direttore dell' Area Mediterraneo e Medio Oriente, IAI, Roma (sez.1, 2 – eccetto 2.4. – e 5)
Silvia Colombo	Assistente alla ricerca – Area Mediterraneo e Medio Oriente, IAI, Roma (sez. 4.1.)
Michele Comelli	Responsabile di ricerca – Area Europa, IAI, Roma (sez. 2.4.)
Emanuela Menichetti	Senior Energy Analyst, OME, Parigi (sez. 4.2.)
Natalino Ronzitti	Professore di Diritto Internazionale all'Università LUISS e Consigliere scientifico, IAI, Roma (sez. 4.3.)
Chiara Steindler	Coordinatrice EUDO Observatory on Institutional Change and Reforms, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI, Firenze, e Ricercatrice FBK, Trento (sez. 4.4.)
Franco Zallio	Senior Consultant, Mediterraneo, Medio Oriente e Russia (sez. 3)

Il gruppo è stato coordinato da Roberto Aliboni e Silvia Colombo che hanno curato il Rapporto.

## Indice degli argomenti

<b>1. La cooperazione nel Mediterraneo e il suo futuro: un bilancio .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Gli aspetti politico-istituzionali della cooperazione .....</b>	<b>3</b>
2.1. L'iniziativa europea per la cooperazione mediterranea .....	5
2.2. La sicurezza nei rapporti euro-mediterranei .....	8
2.3. L'Unione per il Mediterraneo .....	11
2.4. La cooperazione sub-regionale nell'area mediterranea .....	13
<b>3. Gli aspetti economico-finanziari della cooperazione .....</b>	<b>14</b>
3.1. Le relazioni con l'Unione Europea e l'area euro-mediterranea di libero scambio .....	15
3.2. Gli altri accordi commerciali nella regione mediterranea .....	16
3.3. Le relazioni euro-mediterranee: oltre il libero scambio .....	18
3.4. I flussi finanziari privati attraverso il bacino Mediterraneo .....	22
3.5. Il nuovo contesto economico dopo la crisi internazionale .....	23
3.6. Riflessioni conclusive – La posizione dell'Italia .....	24
<b>4. La cooperazione funzionale e settoriale nel Mediterraneo .....</b>	<b>25</b>
4.1. La sicurezza energetica .....	25
4.2. Cooperazione euro-mediterranea in campo ambientale .....	30
4.3. La cooperazione in materia di sicurezza marittima .....	38
4.4. La cooperazione in tema d'immigrazione e terrorismo .....	44
<b>5. Globalizzazione e attori esterni nel Mediterraneo .....</b>	<b>51</b>

## Indice dei riquadri

Riquadro 1 - PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO .....	6
Riquadro 2 - POLITICA EUROPEA DI VICINATO .....	8
Riquadro 3 - DIALOGO MEDITERRANEO DELLA NATO .....	10
Riquadro 4 - UNIONE PER IL MEDITERRANEO .....	11
Riquadro 5 - <i>MEDITERRANEAN BUSINESS DEVELOPMENT INITIATIVE</i> .....	20
Riquadro 6 - BANCA DI SVILUPPO EURO-MEDITERRANEA .....	21

## Indice delle tabelle e delle figure

Tabella 1 – Crescita del Pil reale dei paesi mediterranei .....	23
Tabella 2 – Lo “Sviluppo sostenibile” nei Piani d’Azione della Pev .....	33
Figura 1 – Nord Africa e Medio Oriente: accordi commerciali preferenziali .....	17
Figura 2 – Domanda di energia nel Mediterraneo .....	27
Figura 3 – Accordi di rimpatrio stipulati dall'Italia fino al 2009 .....	49



## **ABBREVIAZIONI E ACRONOMI**

AFD	<i>Agence Française de Développement</i>
AKP	Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (Turchia)
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
CCG	Consiglio di Cooperazione del Golfo
CEE	Comunità Economica Europea
CSCE	Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa
CSCM	Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo
Ctbt	Trattato per la cessazione completa degli esperimenti nucleari
Efta	<i>European Free Trade Association</i>
EMUNI	<i>Euro-Mediterranean University</i>
Enpi	<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i>
EUBAM	<i>EU Border Assistance Mission</i>
EUPOL-COPPS	<i>European Union Police Mission for the Palestinian Territories</i>
EURODAC	<i>European Dactyloscopy</i>
Eurojust	Unità di Cooperazione Giudiziaria dell'Unione Europea
Europol	Ufficio Europeo di Polizia
FAO	<i>Food and Agricultural Organization</i>
FEMIP	Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato
FEMISE	<i>Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques</i>
Fmi	Fondo Monetario Internazionale
Frontex	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea
FYROM	<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>
Gafta	<i>Great Arab Free Trade Area</i>
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
Ide	Investimenti Diretti Esteri
Imo	<i>International Maritime Organization</i>
ISPS	<i>International Ship and Port Facility Security Code</i>
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
LNG	<i>Liquefied Natural Gas</i>

Map	<i>Mediterranean Action Plan</i>
Mbdi	<i>Mediterranean Business Development Initiative</i>
MCSO	<i>Mediterranean Commission on Sustainable Development</i>
Meda	<i>Mediterranean Economic Development Area</i>
MEDREP	Programma Mediterraneo per le Energie Rinnovabili
MENABANK	<i>Bank for Economic Cooperation and Development in the Middle East and North Africa</i>
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i>
METAP	<i>Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme</i>
MNCs	<i>Mediterranean Non-member Countries</i>
MSFD	<i>Maritime Strategy Framework Directive</i>
Nato	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
Omc	Organizzazione Mondiale del Commercio
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazione Non-Governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Osce	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>
Pem	Partenariato Euro-Mediterraneo
Pev	Politica Europea di Vicinato
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PESD	Politica Europea di Sicurezza e Difesa
PfP	<i>Partnership for Peace</i>
Pil	Prodotto interno lordo
Pmi	Piccole e medie imprese
Sar	<i>Search and Rescue</i>
Sis	Sistema Informativo Schengen
Smep	<i>Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme</i>
Solas	<i>Safety of Life at Sea</i>
Tnp	Trattato di Non Proliferazione Nucleare
Ue	Unione Europea
UEO	Unione Europea Occidentale

Uma	Unione del Maghreb Arabo
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UpM	Unione per il Mediterraneo
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
Usa	Stati Uniti d'America
VIS	<i>Visa Information System</i>
Zee	Zona Economica Esclusiva



## 1. La cooperazione nel Mediterraneo e il suo futuro: un bilancio

Questo rapporto esamina lo stato della cooperazione fra l'Ue e i paesi mediterranei<sup>1</sup> in tre dimensioni principali: quella politico-istituzionale, quella economica ed ambientale, e quella della sicurezza. In tutte e tre queste dimensioni sono numerose, e spesso importanti, le attività di cooperazione. Tuttavia, la cooperazione è anche molto diseguale da dimensione a dimensione. Infatti, appare decisamente debole la dinamica della cooperazione politica e istituzionale e questo mina l'intera dinamica cooperativa dell'area euro-mediterranea. Le potenzialità della cooperazione appaiono rilevanti, ma l'assenza di un coerente quadro politico di cooperazione e di robuste istituzioni impedisce a questo potenziale di realizzarsi. È improbabile che si riesca a creare oggi questo quadro generale di cooperazione politico-istituzionale. Pertanto, è importante adottare strategie che conservino il livello di cooperazione esistente e lo consolidino, per poter poi riprendere domani, non appena le condizioni saranno più favorevoli, i progetti di cooperazione politica.

Già prima del 1995, anno del lancio a Barcellona del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), l'area mediterranea è stata oggetto di varie iniziative europee volte a organizzarla sulla base di relazioni multilaterali e su avanzati principi di cooperazione politica e di sicurezza. I risultati però sono stati molto inferiori alle aspettative.

L'obiettivo centrale di stabilire un solido quadro istituzionale e normativo per una cooperazione multidimensionale non è stato raggiunto; anzi, come mostrano le recenti peripezie dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) – l'ultima in ordine di tempo di tali iniziative – esso sembra indebolirsi e diventare più incerto.

Queste difficoltà sono illustrate e analizzate nella sezione 2 del Rapporto, che tuttavia sottolinea come alcune realizzazioni istituzionali (quali l'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea e la Fondazione Anna Lindh) e politiche (come la cooperazione decentrata) si siano invece consolidate e sopravvivano, con la possibilità di continuare a dare i loro frutti. Oltre a questi più specifici risultati politico-istituzionali, non pochi obiettivi di cooperazione settoriale sono stati realizzati. Si tratta di realizzazioni insufficienti e disuguali, ma che sono destinate a durare e a mantenere una loro dinamica, come nel caso della cooperazione economica e ambientale. I successi e gli insuccessi della cooperazione in alcuni fra i settori più rilevanti sono illustrati nelle sezioni 3 e 4 del rapporto (la cooperazione economica e finanziaria, quella nel campo dell'energia e della sicurezza energetica, quella ambientale, quella marittima e quella in materia di lotta al terrorismo e all'immigrazione irregolare).

Come viene sottolineato nel rapporto, queste forme di cooperazione non potranno certo beneficiare di un coeso e coerente contesto multilaterale e regionale – com'era nelle intenzioni – e quindi solo parzialmente ed eventualmente potranno contribuire a risolvere i conflitti che si sperava potessero essere affrontati nell'ambito dell'iniziativa di Barcellona. In prospettiva, tuttavia, le forme di cooperazione esistenti potrebbero dare un impulso fondamentale alla creazione di quel quadro generale di cooperazione regionale multilaterale che oggi manca, qualora dovessero maturare condizioni politiche più favorevoli.

D'altra parte, la crescita dell'immigrazione in Europa e gli sviluppi del terrorismo transnazionale, specialmente dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Usa e quelli successivi in Europa, hanno creato convergenze politiche inattese fra gli stati europei e quelli del Mediterraneo e dato luogo a concrete cooperazioni per la gestione dell'immigrazione irregolare, il contrasto al

---

<sup>1</sup> In questo Rapporto, salvo diversa precisazione, per "paesi mediterranei" si intendono i paesi della riva sud ed est del bacino che hanno un rapporto con l'Ue ma non ne sono parte. Nel Rapporto ai paesi mediterranei ci si riferisce anche come MNCs (*Mediterranean Non-member Countries*).

terrorismo e taluni aspetti delle relazioni marittime. Questi sviluppi sono illustrati nella sezione 4.4. e, in parte, 4.3. del rapporto.

Queste specifiche prospettive di cooperazione, politicamente molto significative, si sviluppano, tuttavia, in una direzione diversa da quella del Processo di Barcellona. Esse, infatti, favoriscono i rapporti bilaterali piuttosto che quelli multilaterali e i regimi autoritari al potere anziché una loro riforma in senso democratico. Soprattutto, non contribuiscono a plasmare relazioni internazionali più aperte, comunitarie e sopranazionali, bensì tendono a consolidare i rispettivi obiettivi nazionali.

Pertanto, i risultati sono stati parziali e incerti non solo perché la cooperazione prevista dalla Dichiarazione di Barcellona si è realizzata solo in modo frammentario – con positive interazioni in campi specifici senza un quadro di cooperazione politica complessivo – ma anche perché si è rafforzata in definitiva la cooperazione intergovernativa a scapito di quella comunitaria e multilaterale. In questo modo, risultano accantonate le riforme democratiche che stavano alla base del Processo di Barcellona nonché il tentativo di superare i conflitti nell'area mediterranea mediante la creazione di un contesto regionale, normativo e multilaterale analogo a quello che ha consentito il loro superamento in Europa.

Alla luce dei risultati dell'analisi condotta nel rapporto e dello stato frammentario e contraddittorio della cooperazione nel Mediterraneo che esso mette in luce, quali sono le prospettive di tale cooperazione?

Da un lato, è assai improbabile che attraverso l'UpM si possa riavviare la cooperazione politica cui mirava il Processo di Barcellona, che avrebbe potuto portare alla creazione di un'area di sicurezza basata sulla cooperazione (*cooperative security*). D'altro lato, nella Politica Europea di Vicinato (Pev) tale obiettivo strategico è scomparso: la Pev riafferma gli obiettivi di cooperazione e riforma del Processo di Barcellona, ma li persegue in un contesto bilaterale nel quale essi sono necessariamente destinati ad affermarsi in modo debole e soprattutto non omogeneo, cioè né regionale né multilaterale. Fra qualche anno avremo alcuni vicini che beneficiano di una miglior governo, ma certamente non quel "cerchio di ben governati vicini" auspicato dalla Strategia Europea di Sicurezza del 2003.

In questa situazione, se l'obiettivo di fare del Mediterraneo un'area di sicurezza basata sulla cooperazione resta valido ed è solo posposto, la strategia da adottare è quella di puntare a conservare e rafforzare gli importanti elementi di cooperazione esistenti che vengono segnalati in questo rapporto e che in prospettiva potrebbero costituire la base, nel più lungo termine, del rilancio di una cooperazione politica più ambiziosa.

L'opera sin qui svolta ha comunque messo in moto una serie di attori interessati a far avanzare la cooperazione: imprenditori, società civile, organizzazioni non governative, enti locali e territoriali. Se per ora non è possibile dare un quadro politico di riferimento generale a questi attori, è però possibile continuare a sostenerli anche in vista dell'aiuto che essi possono fornire all'approfondimento della cooperazione politica.

In questo quadro, sarebbe importante fare uscire l'UpM dal limbo in cui si trova. Occorre prendere realisticamente atto che l'UpM è essenzialmente destinata a rafforzare la cooperazione economica (su una base a geometria variabile), mentre più difficilmente servirà a promuovere una solidarietà politica di cui oggi semplicemente mancano le basi. In particolare, non è certo attraverso l'UpM che si può risolvere il conflitto israelo-palestinese, che deve invece essere affrontato in un quadro più ampio – internazionale – con il contributo, beninteso, anche di una rafforzata politica estera e di sicurezza dell'Ue. Intanto, occorre assicurarsi che l'UpM approfondisca la cooperazione economica e garantisca il mantenimento e il consolidamento di quel livello minimo di cooperazione nel Mediterraneo, al di sotto del quale c'è il rischio che gli obiettivi di Barcellona si rivelino solo una chimera.

Infine, occorre sottolineare che la già debole cooperazione mediterranea si trova oggi esposta a forti tendenze globalizzanti e l'Ue si trova pertanto a misurarsi con numerosi e dinamici competitori. La sezione 5 illustra queste tendenze. Per contrastarle o, più realisticamente, per ricondurle nell'alveo della cooperazione regionale, è non solo necessario che l'UpM diventi uno strumento efficiente di cooperazione, ma anche che l'Ue prenda atto dei cambiamenti in corso e della necessità di rinnovare le basi della sua politica mediterranea collegandola in modo più coerente ed effettivo all'insieme del Medio Oriente, alla dimensione transatlantica e a quella globale. Più in generale, senza un rafforzamento dell'UpM, un salto di qualità nella Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Ue e un ampliamento soprattutto al Medio Oriente della strategia mediterranea europea sarà difficile anche mantenere le realizzazioni – non trascurabili – che si sono avute fin qui.

Vale la pena sottolineare il ruolo che l'Italia ha avuto in questo lungo processo e quello che potrà avere in futuro. Nelle singole sezioni del rapporto sono messe in evidenza la posizione dell'Italia, le sue potenzialità e il suo ruolo nei settori considerati. Sull'onda delle tendenze generali, la dimensione bilaterale della politica italiana di cooperazione si è intensificata e qualificata, mentre la sua dimensione europea e multilaterale si è affievolita. È un processo che riguarda tutti i membri dell'Ue, compresa la Spagna.

Nondimeno, l'Italia ha avviato, da sola o in cooperazione con altri paesi, significative iniziative, soprattutto sul versante economico: ha una posizione di rilievo nell'ambito della *Mediterranean Business Development Initiative* e ha assunto una responsabilità segretariale nell'UpM coerente con il suo interesse a questa iniziativa; inoltre, sostiene l'istituzione di una Banca Mediterranea di Sviluppo.

Anche se non è mai stato detto ufficialmente, nei fatti l'Italia sembra perseguire a breve termine quella linea meno ambiziosa sul piano politico e più preoccupata invece di migliorare la base economica della cooperazione che è stata poc'anzi sottolineata. Il governo dovrebbe più apertamente dichiarare la politica che persegue, rinunciando alla retorica su obiettivi mediterranei che sono stati di fatto accantonati, anche per evitare di alimentare irrealistiche aspettative.

La società civile italiana, dalle regioni alle Ong, è diventata sempre più attiva nell'ambito mediterraneo. Questo sviluppo è coerente con le tendenze generali, nel cui ambito, come abbiamo detto, la cooperazione decentrata e la società civile hanno acquisito una crescente importanza. Per un paese come l'Italia, così prossimo al Sud del Mediterraneo, questo è uno sviluppo positivo, che il governo dovrebbe incoraggiare.

La politica estera italiana degli ultimi anni si è orientata più verso il Medio Oriente e il Grande Medio Oriente che non verso il Mediterraneo. Questo orientamento non è certo negativo e riflette la realtà del contesto internazionale e delle alleanze principali del paese; esso, tuttavia, non dovrebbe portare a sacrificare la politica mediterranea multilaterale ed europea che fornisce un quadro necessario anche alla promozione dei forti interessi bilaterali italiani nell'area. L'orientamento generale del paese nel quadro delle iniziative mediterranee correnti è corretto; va formulato con più chiarezza, anche nei confronti dell'opinione pubblica; e va perseguito con maggiore energia e convinzione.

## **2. Gli aspetti politico-istituzionali della cooperazione**

La cooperazione regionale attraverso il Mare Mediterraneo è soprattutto un'iniziativa dell'Unione Europea (Ue). Mentre tutti i paesi partner, sulle sponde meridionali e orientali del bacino, sono interessati allo sviluppo della cooperazione economica con l'Ue e all'aiuto finanziario che ne deriva, sul piano politico la situazione è più complessa e le motivazioni variano. I paesi arabi vedono nella politica euro-mediterranea un canale obbligato per le loro relazioni con i singoli paesi

europei e nell'Ue un attore di grande importanza, sebbene non decisivo, nell'ambito del conflitto nel Vicino Oriente e, più in generale, nel quadro dei loro rapporti con gli Stati Uniti.

La Turchia vede la cooperazione euro-mediterranea come una dimensione del suo processo di adesione all'Ue. La posizione turca è stata anche quella di Cipro e Malta, prima che divenissero membri dell'Ue, e si rispecchia oggi in quella dei paesi affacciati sul Mare Adriatico (Albania, Bosnia, Croazia e Montenegro) che, con il lancio dell'Unione per il Mediterraneo (UpM), sono stati inclusi nelle relazioni euro-mediterranee.

Israele scorge nella politica euro-mediterranea un'occasione favorevole allo sviluppo dei suoi importanti legami economici con l'Ue, ma rifiuta ogni legame fra questa politica e il conflitto che la oppone agli arabi e ai palestinesi.

Questa diversità di motivazioni, unitamente alla debolezza della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), cioè dell'Ue come attore di politica estera, hanno avuto un peso nell'impedire il successo che l'Ue si aspettava e, soprattutto, uno sviluppo della cooperazione politica mediterranea all'altezza della cooperazione economica.

Nel promuovere la cooperazione regionale attraverso il Mediterraneo, l'Ue ha dato forte impulso al quadro istituzionale. In un primo periodo, in particolare fra il 1972 – con l'inaugurazione della Politica mediterranea globale – e la fine degli anni Ottanta, l'Ue ha sviluppato soprattutto i rapporti bilaterali, favorendo la creazione di Accordi di Cooperazione con i singoli paesi della sponda sud ed est del Mare Mediterraneo.

Alla fine degli anni Ottanta, gli eventi nell'Europa dell'Est hanno prodotto il germe di forti cambiamenti, che si sono tradotti nel 1995 nella Dichiarazione di Barcellona e nel complesso progetto di Partenariato Euro-Mediterraneo (Pem). Fra il 2000 e i nostri giorni, le carenze manifestate dal Processo di Barcellona, assieme ad altri fattori esogeni al processo – precipuamente l'allargamento dell'Ue ai paesi dell'Europa centro-orientale – hanno spinto l'Ue, da un lato, a un ritorno al bilaterale attraverso la Politica europea di vicinato (Pev) e, dall'altro, al lancio dell'UpM che, a differenza del Pem, è un'iniziativa essenzialmente intergovernativa.

Sebbene per le sue dimensioni e la sua complessità sia la più rilevante, la cooperazione euro-mediterranea non è l'unica forma di cooperazione regionale riferita al Mediterraneo. Occorre prendere nota, innanzitutto, dell'importante cooperazione regionale avviata dalla Nato con il Dialogo Mediterraneo nel campo della sicurezza. La cooperazione di sicurezza, anche in ragione dei rapporti di collaborazione della Nato con la Politica di sicurezza e difesa comune (Psd) e dell'interesse crescente dell'Ue per le questioni di sicurezza, tende a diventare una dimensione primaria nel quadro della cooperazione regionale. È altresì necessario tenere conto della cooperazione a livello sub-regionale<sup>2</sup> fra gruppi di paesi partner – come l'Accordo di Agadir – nonché fra gruppi di paesi dell'Ue e paesi partner – come il gruppo del Cinque + Cinque che agisce nel Mediterraneo occidentale. Infine, esistono importanti aspetti di cooperazione settoriale, che si riferiscono, oltre che all'Ue, all'ONU e ad altre entità, anche private, come nel campo dell'ambiente.

In questa prima sezione del rapporto, la cooperazione regionale è considerata nei suoi sviluppi politici e istituzionali. Innanzitutto, la sezione illustra l'evoluzione della cooperazione euro-mediterranea promossa dall'Ue (§ 2.1.). In secondo luogo, esamina la cooperazione militare e di sicurezza, con particolare riguardo al Dialogo Mediterraneo della Nato (§ 2.2.). In terzo luogo, illustra gli sviluppi istituzionali più recenti, cioè la costituzione dell'UpM (§ 2.3.). Infine, si accenna brevemente anche alla cooperazione sub-regionale (§ 2.4.).

---

<sup>2</sup> Con riferimento all'area euro-mediterranea, il termine “sub-regionale” viene usato nel presente rapporto in riferimento alla cooperazione e alle iniziative che coinvolgono gruppi di paesi della regione, indipendentemente dal fatto che essi siano del Nord o del Sud.

## **2.1. L'iniziativa europea per la cooperazione mediterranea**

Questa sezione si propone di illustrare gli obiettivi e le percezioni che hanno stimolato l'Ue a prendere iniziative di cooperazione specifiche nell'area mediterranea e la risposta dei paesi del bacino a tali iniziative.

Negli anni Cinquanta e per una buona parte degli anni Sessanta la regione è stata fortemente conflittuale a causa della Guerra fredda, del conflitto arabo-israeliano e delle ultime convulsioni della decolonizzazione (la guerra di Suez e quella d'Algeria). In questo quadro, la nuova organizzazione comunitaria, che l'Europa nel frattempo si è data, ha introdotto una politica europea comune di cooperazione, che consentiva di instaurare nuovi rapporti prescindendo dai passati conflitti e rancori. Obiettivi, modalità e contenuti di questa cooperazione riflettevano l'esperienza della stessa Europa e, perciò, assumevano forme istituzionali, avevano un carattere normativo e si applicavano a un ambito regionale.

Nei primi anni la politica mediterranea di cooperazione dell'allora Comunità economica europea (Cee) riguardava un numero limitato di paesi e si realizzava senza troppa sistematicità. La guerra arabo-israeliana del 1967 spronò la Cee a uno sforzo più ampio. Nacque così nel 1972 la "Politica mediterranea globale", che applicava uno stesso modello di Accordo di Cooperazione a un numero accresciuto di partner sud-mediterranei. Ogni Accordo contemplava una cooperazione commerciale, istituzioni comuni per una gestione condivisa dell'accordo, e una cooperazione finanziaria ed economica. Si trattava di accordi strettamente bilaterali, che collegavano separatamente la Cee a ciascun partner non comunitario, configurando così un modello di relazioni "*hub and spokes*".

Questo progetto era ispirato da obiettivi sia economici sia politici. L'obiettivo economico era quello di assicurare ai paesi partner un mercato allargato e vicino. Quello politico riguardava la sicurezza: era infatti importante evitare che i paesi arabi fossero attratti completamente nell'orbita del blocco comunista e che gli europei restassero intrappolati nella polarizzazione fra mondo arabo e Israele. Per molti europei era anche importante che l'Europa conservasse un ruolo a fronte della preponderanza degli Usa nell'area.

Alla fine degli anni Ottanta questo progetto di cooperazione iniziò a subire alterazioni. Ancora una volta, sono state le esperienze europee – la distensione Est-Ovest e, soprattutto, i modi in cui essa è stata realizzata e gestita nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) – a suggerire questi cambiamenti. Innanzitutto, i paesi comunitari dell'Europa del Sud, d'accordo con quelli della sponda mediterranea meridionale, ottennero che nella Csce fosse inserita una "dimensione mediterranea", cioè il riconoscimento di un legame organico fra la sicurezza dell'Europa e quella del Mediterraneo. In secondo luogo, si iniziò a ritenere che la valorizzazione dei diritti umani e le misure di fiducia potessero contribuire alla risoluzione dei conflitti mediterranei come era accaduto per quelli inter-europei nell'ambito Csce. Più in generale, si reputava che si potesse utilmente applicare anche al Mediterraneo il modello di sicurezza basato sulla cooperazione (*cooperative security*) su cui la Csce era fondata.

Su questa base, vennero introdotte nella politica mediterranea (diventata alla fine degli anni Ottanta "Politica mediterranea rinnovata") alcune innovazioni destinate a durare ed essere più tardi riprese nel Processo di Barcellona. Fra queste innovazioni era di particolare importanza la cooperazione decentrata, cioè la cooperazione fra attori della società civile (Ong, università, associazioni culturali) che puntava alla diffusione dal basso, nei paesi mediterranei, di modelli di democrazia politica, libertà di espressione e rispetto dei diritti umani.

In questo quadro, Spagna e Italia proposero di andare oltre la ripresa da parte dell'Ue dei modelli Csce e di creare, fra i governi della stessa Csce, una Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (Cscm). Per vari motivi, la proposta non venne accettata. D'altra parte, le idee e i programmi mediterranei di quegli anni vennero tutti subitaneamente accantonati dagli sviluppi che, nel frattempo, portarono alla fine dell'Unione Sovietica e del comunismo internazionale fra il 1989

e il 1990. La caduta dell'Urss ha lasciato gli Usa come unica superpotenza e i paesi arabi furono costretti a prenderne atto. Essi aderirono, così, dapprima alla coalizione messa in piedi da Washington per respingere l'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq e, poi, alla conferenza internazionale di Madrid sul Medio Oriente dove gli Stati Uniti riuscirono a ottenere l'avvio di negoziati bilaterali fra i belligeranti del Vicino Oriente, da un lato, e negoziati multilaterali regionali riguardanti temi trasversali – e quindi fra tutti i paesi della regione – come la cooperazione economica e quella di sicurezza.

Questi negoziati, in particolare quelli regionali, suscitarono in alcuni ambienti dell'Ue la preoccupazione di uno schiacciamento dei rapporti mediterranei edificati dagli europei. Essi non solo marginalizzavano gli europei, ma anche la regione mediterranea che l'Ue aveva cercato di strutturare sin dalla sua nascita. Per riprendere in mano l'iniziativa nel Mediterraneo, l'Ue si ispirò al progetto che nel frattempo essa aveva avviato nei confronti dei paesi dell'Europa centro-orientale. Qui, per dominare un disordine che rischiava di minare le conquiste politiche ed economiche dell'Europa occidentale, l'Ue propose ai paesi della regione di affidarsi a condizione che essi procedessero, con il suo aiuto, alle riforme politiche ed economiche necessarie ad assicurare democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze e uno sviluppo sostenibile. Una proposta analoga venne fatta alle regioni del Nord Africa e del Medio Oriente. Questa proposta – un forte partenariato senza affiliazione all'Unione – condusse, nel 1995, alla Dichiarazione di Barcellona e al Pem. La proposta si basava su una peculiare miscela di elementi ripresi da precedenti esperienze:

- il Pem era pur sempre una proiezione del modello d'integrazione normativa della stessa Ue, ma era assai più penetrante e ambizioso delle iniziative precedenti perché si arricchiva dei temi di democratizzazione e riforma portati avanti nella Csce e nell'allargamento, temi che giocavano ora un ruolo determinante nel modello;
- d'altra parte, nel riprendere l'esperienza della Csce, il Pem ha tolto il processo dalle mani dei governi e lo ha posto in quelle dell'Ue, più specificamente, della Commissione, che è infatti quella che regge la segreteria del Pem; il Pem si presenta, perciò, più come un progetto di creazione di una "comunità" mediterranea sotto la tutela e la guida dell'Ue che come un'esperienza convenzionale di cooperazione internazionale e intergovernativa;
- infine, risultava rafforzata la rappresentazione del Mediterraneo come parte di una più ampia area "euro-mediterranea": è quest'area euro-mediterranea il quadro in cui ha avuto luogo la cooperazione regionale, tenuta assieme da legami di molteplice natura e da obiettivi e valori condivisi.

### **Riquadro 1 - PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO**

Il Partenariato Euro-Mediterraneo (Pem), il cosiddetto Processo di Barcellona, è stato lanciato nella città catalana nel novembre 1995, quale quadro di riferimento delle relazioni euro-mediterranee. Promosso dall'Unione Europea, vi partecipano i 27 paesi membri dell'Ue dopo l'allargamento del 2007 e 12 paesi non membri dell'Ue: Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia e Turchia più l'Autorità Nazionale Palestinese. La Libia vi partecipa in qualità di osservatore.

Le tre aree di intervento prioritarie, o "pilastri", attorno alle quali è articolato il progetto di cooperazione euro-mediterranea del Pem sono: le questioni politiche e di sicurezza, le relazioni economiche e quelle socio-culturali. L'obiettivo del Pem è di creare un'area di pace e stabilità, prosperità e sicurezza condivise nel Mediterraneo attraverso il rafforzamento del dialogo politico e una sempre più stretta collaborazione sociale, culturale e umana. Il primo pilastro si focalizza per questo sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto. La Dichiarazione di Barcellona ha adottato fin dall'inizio una prospettiva basata sulla riaffermazione dei principi fondamentali del diritto internazionale, in particolare quelli sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948.

Il secondo pilastro, quello economico, è centrato sulla costituzione di un'area di libero scambio euro-mediterranea che istituirebbe un mercato di 600-800 milioni di consumatori e che inizialmente avrebbe dovuto essere progressivamente creata entro il 2010 attraverso accordi di associazione euro-mediterranei e accordi commerciali tra i partner e l'Ue. Quest'ultima è anche impegnata a potenziare l'assistenza finanziaria necessaria per attuare le riforme richieste ai paesi della sponda sud del Mediterraneo e per far fronte ai problemi inevitabilmente destinati a sorgere come conseguenza del processo di modernizzazione e di liberalizzazione economica. Il principale strumento finanziario dell'Ue all'interno del Pem è il Programma Meda (*Mesures d'accompagnements financières et techniques*), istituito nel 1996. Altri aiuti di carattere finanziario provengono dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), e in particolare dal FEMIP, il Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato.

Il partenariato nei settori sociale, culturale e umano costituisce il terzo pilastro del progetto di cooperazione euro-mediterranea. Esso ha l'ambiziosa aspirazione di favorire l'incontro tra le diverse culture, religioni e popoli che compongono il mosaico mediterraneo, promuovere l'uguaglianza tra i sessi e modernizzare l'insegnamento, facendo leva sulla società civile, la cooperazione decentrata e gli organismi di volontariato. Per affrontare i bisogni socio-culturali comuni, il Partenariato utilizza due strumenti principali: il dialogo interculturale e gli scambi a livello umano, scientifico e tecnologico, combinando la cooperazione intergovernativa con quella decentrata. Al fine di promuovere il dialogo interculturale è stata creata, nel 2002, la Fondazione Anna Lindh per il Dialogo tra le Culture con sede ad Alessandria d'Egitto. Tuttavia, il progetto di creare sinergie e scambi tra le realtà culturali, umane e religiose che costellano il bacino mediterraneo si è scontrato con il controllo dei governi sulla Fondazione e quindi con la tendenza a imbalsamare le singole identità nazionali onde rafforzare gli stessi stati e governi, piuttosto che introdurre e diffondere una cultura nuova e condivisa.

Negli anni successivi, le premesse su cui poggiava questo progetto "comunitario" euro-mediterraneo si sono rivelate però deboli e refrattarie all'attuazione, specialmente per quanto riguarda la dimensione politica. Nel 2000, nel corso della conferenza ministeriale di Marsiglia, i partner rinunciarono a definire il terreno comune necessario a concretizzare le intenzioni di cooperazione politica del Pem e di conseguenza lo sviluppo politico-istituzionale del Processo di Barcellona si è di fatto arrestato.

Nel 2004 l'Ue ha inaugurato la Politica Europea di Vicinato (Pev) che comprende sia i paesi dell'Europa orientale che sono restati esclusi dall'allargamento sia i paesi mediterranei. La Pev è una politica che applica uno stesso modello di rapporti a ciascun paese partner preso separatamente, cioè in via bilaterale. In esso confluisce, con importanti aggiornamenti, l'intera componente bilaterale del Pem. Per i paesi mediterranei si tratta di un ritorno al modello "hub and spokes" della Politica Mediterranea Globale. Il Pem, rimasto in vita limitatamente alla sua componente multilaterale, scivola in una routine semidimenticata. Nel quadro di questa deriva, il neo-eletto presidente della Francia ha lanciato nel 2007 un'iniziativa nell'ambito della politica estera francese di "Union Méditerranéenne" che, sul lato europeo si rivolge ai soli paesi dell'Europa del Sud. Sia questi paesi che altri paesi dell'Ue, la Germania in testa, hanno insistito affinché il progetto divenisse comunitario e andasse a rimpiazzare il Pem con il nome di "Unione per il Mediterraneo" (UpM). L'UpM è stata istituita durante il vertice dei 43 capi di Stato e di Governo e della Commissione Europea che si è tenuto a Parigi nel luglio del 2008, riunendo sia i vecchi partner del Pem sia altri paesi mediterranei, in particolare quelli affacciati sulle sponde occidentali della penisola balcanica.

Essendo l'UpM la forma che oggi ha assunto la cooperazione euro-mediterranea, vale la pena di parlarne in modo meno sintetico. Del suo significato e delle sue potenzialità ci sembra opportuno, però, parlarne solo dopo aver considerato più da vicino la questione della sicurezza nel contesto euro-mediterraneo, una questione che è di particolare importanza per la comprensione dei caratteri e delle tendenze di questa cooperazione.

## Riquadro 2 - POLITICA EUROPEA DI VICINATO

La Politica Europea di Vicinato (Pev) è un'iniziativa lanciata dall'Ue nel 2003 a seguito dell'allargamento realizzato poi nel 2004. L'idea alla base della Pev è che sicurezza e stabilità dell'Ue sono legate a quelle dei propri vicini dell'Est (Bielorussia, Moldova, Ucraina), del Caucaso (Armenia, Azerbaigian, Georgia) e del Sud (Algeria, Autorità Nazionale Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libia, Libano, Marocco, Siria, Tunisia). Se questi paesi saranno aiutati dall'Ue a diventare dei paesi "ben governati" – così si esprime la dottrina di sicurezza dell'Ue del 2003 – l'Ue sarà più sicura nei confronti dei rischi che spesso provengono da questi paesi (instabilità politica, stati falliti, reti terroristiche e/o criminali, immigrazione irregolare, traffico di essere umani, ecc.). Al fine di far fronte a questa sfida l'Ue ha proposto a questi paesi una forma di cooperazione politica e di integrazione economica che si spinge fino a "condividere tutto tranne le istituzioni". In cambio della riforma dei propri sistemi politico-economici e di una progressiva armonizzazione legislativa e regolamentare con l'Ue, questi paesi ricevono assistenza finanziaria, la possibilità di partecipare ad alcuni aspetti del mercato unico e ad alcuni programmi comunitari e la liberalizzazione degli scambi commerciali.

La Pev si basa sui Piani d'Azione, documenti politici siglati tra Ue e singoli paesi vicini in cui vengono elencate le priorità della cooperazione tra le due parti e le riforme che i paesi vicini devono attuare. Al momento, risultano in vigore i Piani d'Azione con tutti questi paesi ad eccezione di Algeria, Bielorussia, Libia e Siria, che per ragioni diverse rifiutano la cooperazione con l'Ue in quest'ambito o anche più in generale. L'attuazione dei Piani d'Azione si avvale di uno strumento finanziario *ad hoc*, denominato Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, Enpi), con una dotazione di circa 12 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, che finanzia anche la cooperazione con la Russia.

Le aree di cooperazione della Pev, richiamate nella struttura dei Piani d'Azione, sono le seguenti: a) dialogo politico e riforme; b) riforme economico-sociali e sviluppo; c) commercio, mercato e riforme delle disposizioni al fine di creare le condizioni per una graduale partecipazione di questi paesi al mercato unico come obiettivo di lungo periodo; d) giustizia e affari interni; e) energia, trasporti, società dell'informazione e ambiente; f) contatti tra persone (compresi quelli nei settori della scienza, tecnologia, cultura e istruzione).

### 2.2. La sicurezza nei rapporti euro-mediterranei

La sicurezza è una componente essenziale della cooperazione euro-mediterranea e, per questo, merita che se ne parli più in dettaglio. I partner euro-mediterranei hanno concezioni e percezioni molto diverse della sicurezza. È questa una delle ragioni principali delle difficoltà e degli insuccessi cui la cooperazione euro-mediterranea è andata incontro. Va aggiunto che ciò è vero per il dopo Guerra fredda, quando l'accento si è spostato dalla difesa nazionale in senso stretto alla sicurezza delle società, della loro identità e del loro benessere, ed è più vero per l'Ue che per i paesi partner.

Il rapporto di sicurezza euro-mediterraneo è molto complesso. Per meglio illustrare i fattori che lo influenzano, conviene discuterli separatamente. Perciò, qui di seguito esaminiamo: il fattore israelo-palestinese e, più in generale, il conflitto arabo-israeliano; il fattore islamista; la tendenza alla securitizzazione; infine, il ruolo della cooperazione in materia di sicurezza, che riguarda principalmente la Nato e il suo Dialogo Mediterraneo.

Quando il Pem fu lanciato, il conflitto israelo-palestinese, invece di avviarsi verso una soluzione nel quadro dei processi di Oslo e Madrid, com'era nelle previsioni, si aggravò. Perciò, gli arabi si trovarono coinvolti in un processo che puntava a organizzare un quadro condiviso di sicurezza e cooperazione regionale al fianco di un rinnovato nemico. O ne uscivano, oppure il processo li chiamava a cooperare mentre restavano insoddisfatti i loro requisiti di sicurezza. Visto l'interesse generale a mantenere in vita il Processo di Barcellona per molteplici e diverse ragioni, gli arabi sono restati nel Pem ma hanno preteso, e gli europei hanno accettato, che si occupasse anche della loro sicurezza e quindi includesse il conflitto israelo-palestinese nelle sue deliberazioni. Ciò ha avuto due conseguenze. Da un lato, i partner arabi hanno cooperato alla definizione di molteplici aspetti del processo, ma, restando irrisolto il nodo israelo-palestinese, hanno rifiutato di strutturare

l'organizzazione condivisa di sicurezza che la Dichiarazione di Barcellona prevedeva nel suo primo capitolo. Dall'altro, il processo di pace in Medio Oriente è diventato parte integrante – e ingombrante – dell'agenda politica del Processo di Barcellona, anche se quest'ultimo non aveva alcuna seria possibilità di risolverlo. Il Processo di Barcellona è così diventato ostaggio del processo di pace, senza serie speranze di potersi riscattare. Inoltre, gli arabi vi partecipano, pur essendo convinti che si tratti di un processo ineguale: mettendo la cooperazione araba a disposizione di europei e israeliani, il processo soddisfa le esigenze di sicurezza di questi ultimi, ma non quelle arabe. Non esistono perciò, agli occhi degli arabi, le premesse per l'instaurazione di una salda cooperazione politica.

Le critiche arabe alla collaborazione politica invocata dal Pem non si sono fermate qui. Il Pem è apparso non solo inadatto a produrre sicurezza nei loro rapporti internazionali, ma anche propenso a generare insicurezza e instabilità per i regimi politici nazionali per via delle richieste di riforma e democratizzazione che gli europei avanzano nel Partenariato. Questa richiesta, come sappiamo, riposa sulla conclusione che gli europei hanno tratto dalla transizione del dopo Guerra fredda, e cioè che la loro sicurezza richiede l'affermazione di regimi democratici nei paesi vicini. Essa è corredata da una clausola di condizionalità per cui, se le riforme non vengono attuate, aiuti finanziari e cooperazione economica possono venire sospesi. Ma, in realtà, la condizionalità non è stata mai applicata, neppure dopo il colpo di stato dei militari in Algeria del 1992, poichè l'alternativa ai regimi autoritari che l'Ue percepisce è quella di regimi ispirati all'islamismo radicale, intrisi di rivendicazioni anti-occidentali e anti-israeliane. In questa situazione, i governi europei tentennano e si astengono dal prendere decisioni precise: non applicano la condizionalità, ma non lasciano neppure cadere la loro domanda insistente di riforme. Nel quadro euro-mediterraneo, ciò rafforza i governi arabi nella loro convinzione che il Pem, invece di essere un patto di sicurezza condivisa, è uno strumento destinato a garantire unilateralmente la sicurezza degli europei e a mettere invece a rischio la loro.

Questa unilateralità della cooperazione mediterranea dell'Ue nella dimensione della sicurezza ha una radice e una portata più generale. Sono soprattutto i paesi del Maghreb a osservare che l'iniziativa mediterranea europea ha un carattere securitario all'origine che condiziona negativamente gli obiettivi generali di cooperazione del Pem. In effetti, sappiamo che alle radici di quest'ultimo c'è la securitizzazione del regime europeo di democrazia, benessere e coesione sociale e il timore che i disordini nel vicinato possano indebolire – se non mettere a repentaglio – questa conquista. Il Pem – come l'allargamento – è la risposta a questa securitizzazione del regime europeo. Si tratta, beninteso, di una risposta in termini cooperativi, che porta in sé forti elementi di de-securitizzazione. Tuttavia, l'obiettivo di sicurezza dell'iniziativa europea di Barcellona è palese ed è vero che ciò condiziona in modo pervasivo i termini della cooperazione e la rende non di rado inaccettabile ai partner, che invece vorrebbero una cooperazione più disinteressata e più attenta alle loro esigenze, basata principalmente su una mutua attenzione alla sicurezza umana (*human security*) e su una più robusta cooperazione economica.

Questo sfondo generale di securitizzazione è divenuto più cogente e intrusivo in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001. La protezione del territorio dagli attacchi terroristici dell'estremismo islamico induce a uno più stretto controllo delle frontiere, a una sorta di santuarizzazione del territorio e alla securitizzazione dell'immigrazione, spesso considerata un fattore di oggettiva contiguità con il terrorismo. In questa nuova fase, per mantenere un equilibrio fra interessi di sicurezza e cooperazione, l'Ue organizza lo spazio mediterraneo (più in generale, del vicinato) come interfaccia della spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza, favorendo la cooperazione nel campo giudiziario e di polizia con l'obiettivo di democratizzare le strutture dei paesi partner e, al tempo stesso, di fornire loro i mezzi per prevenire tracimazioni e emigrazioni verso il territorio europeo. Le implicazioni della securitizzazione sviluppatasi negli anni 2000 tendono a cambiare considerevolmente il volto della cooperazione euro-mediterranea rispetto agli obiettivi originari e a renderlo meno disinteressato. Le politiche di securitizzazione provocano proteste da parte dei

partner che lamentano la tendenza dell'Ue a farsi "fortezza", ma anche un'inedita cooperazione inter-governativa nel campo di polizia che nessuno era riuscito a realizzare quando la cooperazione euro-mediterranea riguardava le riforme, i diritti dell'uomo e la democrazia. Questi ultimi obiettivi, intanto, si sono molto indeboliti. Vengono perseguiti dalla Commissione in ambito Pev, ma hanno praticamente cessato di essere un obiettivo regionale; nella maggioranza dei casi sono in secondo piano nelle politiche estere dei singoli paesi Ue.

Nel quadro di questi sviluppi, la cooperazione di sicurezza in campo militare ha avuto un'applicazione limitata, soprattutto su iniziativa della Nato. Questa cooperazione, tuttavia, ha delle significative potenzialità. Il primo capitolo della Dichiarazione di Barcellona, sulla scia della Csce, prevedeva un'ampia possibilità di misure di cooperazione nel campo della sicurezza mirate alla creazione di fiducia, alla prevenzione e, in definitiva, alla risoluzione dei conflitti. Tuttavia, il tentativo di organizzare la sicurezza regionale su basi di *cooperative security* nel quadro del Pem è immediatamente fallito a causa delle divergenze politiche e di sicurezza che abbiamo già esposto. È invece nel quadro del Dialogo Mediterraneo della Nato che questo tipo di cooperazione, pur non arrivando neppure esso alla costituzione di una vera e propria organizzazione di *cooperative security*, ha conosciuto uno sviluppo significativo.

Il Dialogo Mediterraneo nasce nella prima metà degli anni Novanta da tre esigenze: la percezione di forte rischio derivante dallo sviluppo dell'estremismo islamico sulla sponda sud del Mediterraneo; la preoccupazione dei paesi dell'Europa meridionale di impegnare la Nato, in presenza di tali rischi, nelle regioni a Sud, evitando una sua concentrazione sull'Europa dell'Est, dove nel frattempo l'Alleanza Atlantica gestisce la "*Partnership for Peace*" (PfP) con l'obiettivo di convertire militarmente, ideologicamente e politicamente le forze armate dei paesi ex comunisti dell'Europa centro-orientale; la preoccupazione degli ambienti transatlantici di ridisegnare gli obiettivi dell'Alleanza, dopo la scomparsa del suo nemico originario, aggiungendo una dimensione di cooperazione in materia di sicurezza con i paesi del Mediterraneo nel più vasto quadro di quella che sarà poi chiamata la "trasformazione" della Nato. Con la sua offerta di una cooperazione nel campo della sicurezza – a carattere bilaterale e priva di legami cogenti con la promozione di riforme politiche – il Dialogo Mediterraneo viene incontro anche alle preoccupazioni di destabilizzazione dei regimi a Sud del Mediterraneo. Questa cooperazione in materia di sicurezza è molto utile ai regimi per consolidarsi politicamente e combattere all'interno le opposizioni violente. La Nato, come nella PfP, cerca sì di avviare, accanto ai programmi di esercitazioni, all'interoperabilità degli armamenti, all'addestramento, ecc. anche programmi di *security governance*, cioè di regolamentazione democratica delle forze armate nel quadro dello stato e di trasparenza della finanza militare, ma quando questi programmi non vengono accettati dai paesi partner, la Nato non insiste. Nell'insieme, la Nato è riuscita a espandere e rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza e a introdurre significativi fattori di familiarizzazione e fiducia, anche se non è riuscita a trasformare questa cooperazione in un sistema di *cooperative security* regionale.

### **Riquadro 3 - DIALOGO MEDITERRANEO DELLA NATO**

L'iniziativa del Dialogo Mediterraneo della Nato è stata presa dal Consiglio dell'Atlantico del Nord nel 1994. Essa comprende oggi sette paesi partner: Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia. Le attività sono essenzialmente bilaterali (Nato + 1), nonostante siano state progressivamente lanciate e incrementate alcune attività multilaterali (Nato + 7). Entrambi i livelli prevedono attività di consultazione, mentre quelle operative hanno essenzialmente carattere bilaterale.

Le attività di consultazione bilaterale si svolgono con regolarità attraverso i normali canali diplomatici e servono a concordare i programmi di lavoro Nato + 1. A livello multilaterale, un processo di consultazione regolare avviene nell'ambito del *Mediterranean Cooperation Group* che riunisce rappresentanti diplomatici e stabilisce le linee del programma di lavoro Nato + 7.

Il Dialogo Mediterraneo si riunisce a livello di vertici senza una cadenza precisa, ma generalmente in concomitanza con le riunioni stesse della Nato. Nel 2004 si è riunito a livello di ministri degli Esteri e nel 2006 di ministri della Difesa. Le attività pratiche di cooperazione nel campo della sicurezza contemplano uno spettro molto ampio che va dai seminari, alle esercitazioni e all'assistenza tecnica. Rilevante importanza è attribuita alla partecipazione che alcuni partner hanno realizzato nell'ambito di missioni di pace della Nato.

Sia la Nato sia l'Ue compiono con le loro forze armate e di polizia missioni di pacificazione e stabilizzazione. Alcuni paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente hanno partecipato a tali missioni in Africa sub-sahariana e nei Balcani. Si tratta di un importante aspetto nel quadro della cooperazione di sicurezza, che ha in sé un germe di convergenza politica.

Benché nessuno di questi paesi abbia finora partecipato e sia disposto a partecipare a missioni riguardanti il Nord Africa e il Vicino Oriente, resta politicamente rilevante, se non la partecipazione, il consenso di questi paesi a missioni Nato e Ue nelle proprie regioni.

Da numerose parti, è stato raccomandato l'intervento di una forza Nato nel quadro del conflitto israelo-palestinese, un'ipotesi che si sta facendo strada anche in Israele. L'Ue ha compiuto due missioni di polizia nel contesto del conflitto israelo-palestinese: Eubam (*EU Border Assistance Mission*), fra il 2005 e il 2007, con il compito di sorvegliare il valico di Rafah sulla frontiera fra Gaza e l'Egitto per contribuire alla realizzazione dell' "Agreement on Movement and Access" siglato dai palestinesi e da Israele dopo l'evacuazione israeliana di Gaza nel novembre del 2005 ed Eupol-Copps (*European Union Police Mission for the Palestinian Territories*) con compiti di addestramento. Quest'ultima missione continua e si è arricchita di una componente di assistenza giudiziaria. Va anche osservato che questa cooperazione dell'Ue si svolge nel quadro istituzionale della Psdc e non in quello euro-mediterraneo, il che conferma la difficoltà a realizzare in questo quadro un cooperazione di sicurezza.

### **2.3. L'Unione per il Mediterraneo**

Mentre il Dialogo Mediterraneo della Nato continua, sia pure a basso regime, la sua attività, la deriva del Pem ha spinto la dirigenza europea a un cambiamento di rotta. È stata perciò presa nel 2008 l'iniziativa di costituire un'Unione per il Mediterraneo (UpM) comprendente i paesi dell'Ue, la Commissione e i paesi del Nord Africa, del Vicino Oriente e dei Balcani occidentali per un totale di 44 membri. L'UpM recepisce due lezioni del passato: a) un ridimensionamento della dimensione della sicurezza nel rapporto euro-mediterraneo, e in particolare del complesso progetto di riforma politica che caratterizzava il Pem, e b) l'abbandono della formula comunitaria, sotto la guida della Commissione, a favore di una più tradizionale formula intergovernativa.

#### **Riquadro 4 - UNIONE PER IL MEDITERRANEO**

Originariamente un'iniziativa nazionale del governo francese, l'Unione per il Mediterraneo (UpM) è stata trasformata dal Consiglio Europeo del 13 marzo 2008 in un'iniziativa comune europea, destinata a sostituire il Pem. L'UpM è stata formalmente istituita a Parigi il 13 luglio 2008 da un vertice di capi di Stato e di Governo comprendente i membri dell'Ue e la Commissione Europea, i paesi già membri del Pem (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia e Turchia più l'Autorità Nazionale Palestinese) e un gruppo di nuovi membri (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Principato di Monaco), per un totale di 44 membri. La Lega Araba ha il ruolo di osservatore. Dopo la conferenza dei ministri degli Esteri del 3-4 novembre 2008 a Marsiglia, che ha definito alcuni aspetti operativi, la crisi scatenata dall'invasione israeliana di Gaza nel dicembre 2008 ha causato la sospensione degli atti necessari a costituire il Segretariato dell'UpM e, più in generale, delle attività già in calendario, fra cui alcune conferenze settoriali a livello ministeriale. Solo all'inizio del 2010 le parti hanno acconsentito a una ripresa del percorso

istituzionale che ha portato alla nomina del Segretario Generale – vero e proprio perno operativo dell’UpM – e alla proclamazione dello statuto del Segretariato che ha sede a Barcellona.

La struttura istituzionale dell’UpM prevede una co-presidenza Ue e non-Ue della durata di due anni. I due co-presidenti attualmente in carica sono il presidente egiziano Hosni Mubarak e quello francese Nicholas Sarkozy. Le attività sono promosse ed eseguite da un Segretariato composto da un Segretario Generale (Ahmed Masadeh, Giordania) e da sei Segretari aggiunti (assegnati ad Autorità Nazionale Palestinese, Grecia, Israele, Italia, Malta e Turchia). La struttura prevede, inoltre, una conferenza al vertice dei capi di Stato e di Governo ogni due anni, una conferenza dei ministri degli Esteri ogni anno e una conferenza permanente di Alti Funzionari. Un Comitato permanente congiunto di rappresentanti nazionali siede a Bruxelles e ha il compito di preparare il lavoro degli Alti Funzionari.

L’UpM a Parigi e Marsiglia ha approvato un programma di lavoro incentrato su sei priorità: a) la lotta contro l’inquinamento del mar Mediterraneo; b) il potenziamento dei trasporti marittimi e terrestri nella regione; c) la creazione di un programma di protezione civile; d) le energie alternative; e) l’istruzione superiore e la ricerca (*Euro-Mediterranean University*, EMUNI); f) la *Mediterranean Business Development Initiative*, MbdI (che riguarda in particolare le piccole e medie imprese - Pmi). Vale la pena notare che, mentre la Pev ha ereditato le attività bilaterali del Pem, l’UpM è in linea di principio destinata a ereditare quelle multilaterali.

Del disegno originario di democratizzazione restano, affidati alla sola Commissione, importanti elementi nella Pev, che però, a causa del suo carattere bilaterale, è destinata a raggiungere risultati non omogenei sul piano regionale, fondamentalmente contravvenendo quindi agli originari obiettivi multilaterali che informavano il progetto europeo di cooperazione euro-mediterranea.

La fine della tutela dell’Ue sulla cooperazione euro-mediterranea con l’avvento di un’organizzazione intergovernativa come l’UpM permette ora ai governi non-Ue di esprimere i loro interessi senza più alcuna mediazione. Questo sacrifica i risultati di buona socializzazione che la diplomazia del Pem aveva raggiunto, esponendo la cooperazione euro-mediterranea alle realtà politiche dei rapporti euro-mediterranei e quindi anche a insuccessi, contrasti e difficoltà. È, del resto, esattamente quello che è accaduto quando, come conseguenza dell’invasione di Gaza da parte israeliana nel dicembre 2008, la co-presidenza egiziana ha bloccato le attività dell’allora appena nata UpM.

Da questa crisi si è parzialmente usciti soltanto nella primavera del 2010 con la nomina del Segretario generale e l’approvazione del suo statuto. Successivamente, tuttavia, la seconda conferenza al vertice, prevista per il 7 giugno 2010 a Barcellona, è stata rinviata poichè l’evoluzione del contesto israelo-palestinese ancora una volta non ne permetteva, almeno agli occhi dei partner arabi, lo svolgimento. Un incidente non secondario.

Il travagliato avvio dell’UpM testimonia le rilevanti difficoltà che incontra la più generale prospettiva della cooperazione politica nel Mediterraneo. Occorre, tuttavia, riferirsi a due elementi che rendono il quadro più articolato. In primo luogo, va osservato che la cooperazione mediterranea non si risolve nella sola UpM. Al contrario, l’opera svolta dal Pem negli anni passati, pur non essendo riuscita a costituire un quadro generale di cooperazione politica, lascia sul terreno importanti e vitali strutture di cooperazione, sotto forma sia di istituzioni che di politiche. Resta in piedi l’Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, la Fondazione Anna Lindh e il fitto tessuto semi-istituzionalizzato che presiede alla cooperazione economica e settoriale. Più in generale, resta l’organizzazione della cooperazione decentrata, in parte nelle mani degli enti locali e delle associazioni private, in parte nelle mani della Commissione Europea. La cooperazione decentrata si è ormai innestata alla base della società civile e vive di vita propria. Si assiste oggi a un pullulare di iniziative euro-mediterranee a livello della società civile, di cui solo una parte riceve appoggio e impulso da Bruxelles, l’altra parte essendo costituita da iniziative autonome che testimoniano l’esistenza di una cooperazione euro-mediterranea destinata a durare e a moltiplicarsi.

Nondimeno, questa cooperazione alla base necessita del coordinamento fornito da un quadro politico generale per continuare a svilupparsi significativamente. Potrà questo coordinamento venire dall’UpM? Potrà l’UpM ottenere successo malgrado le persistenti difficoltà? Il successo può essere

raggiunto solo in maniera graduale, nel medio-lungo termine, a condizione che gli obiettivi di sviluppo economico e sociale che l'UpM si è proposta di perseguire attraverso il suo Segretariato (obiettivi che sono illustrati nel § 3.3. e nel riquadro 4) saranno realizzati. Il successo nella realizzazione di questi obiettivi potrebbe essere il fattore idoneo ad avvicinare le popolazioni del Mediterraneo, ad accrescere la fiducia e la cooperazione fra i governi e, quindi, a fondare una solidarietà euro-mediterranea. È questo l'obiettivo che l'UpM dovrebbe perseguire, mettendo nell'immediato sullo sfondo i conflitti armati e politici per i quali, come è accaduto con il Pem, essa non ha ancora una soluzione.

#### ***2.4. La cooperazione sub-regionale nell'area mediterranea***

Nell'area mediterranea esistono anche importanti cooperazioni sub-regionali. A queste si possono estendere le osservazioni svolte a proposito della cooperazione euro-mediterranea. In particolare, i conflitti nell'area mediterranea rimangono, secondo gradi diversi, fattori di ostacolo all'emergere di forme di cooperazione sub-regionale, soprattutto a livello politico. Il conflitto israelo-palestinese preclude ogni possibilità relativa alla creazione di forme di cooperazione sub-regionale nel Vicino Oriente, mentre il conflitto sul Sahara Occidentale, che divide Algeria e Marocco, pur meno traumatico, impedisce la nascita di forme di cooperazione sub-regionale nel Maghreb.

L'esempio più riuscito di cooperazione sub-regionale nel Mediterraneo è costituito dal Gruppo dei 5+5, di cui fanno parte solo paesi del Mediterraneo occidentale, sia della sponda nord (Francia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna), sia della sponda sud (Algeria, Libia, Marocco, Mauritania, Tunisia). L'organizzazione, creata nel 1991 su impulso francese e italiano, è riuscita, pur attraverso fasi critiche, a dare vita a un dialogo significativo tra i paesi membri su questioni politiche, di sicurezza e militari.

Un altro caso di cooperazione riuscita, anche se limitata a una sorta di consultazione politica in margine al più generale processo euro-mediterraneo, è il Forum Mediterraneo per la Pace e lo Sviluppo, stabilito nel 1994 dai paesi del Nord Africa e da quelli del Sud Europa. Il Forum si riunisce regolarmente e funziona come un raggruppamento "mediterraneo" informale nel quadro euro-mediterraneo. Con questi limiti, si è però rivelata una formula di successo.

Un altro caso di cooperazione sub-regionale si registra nel Maghreb, dove opera fin dal 1989 l'Unione del Maghreb Arabo (Uma), che ha come membri Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia. Tuttavia, la cooperazione promossa dall'Uma è rimasta, a causa essenzialmente del conflitto sul Sahara Occidentale, molto debole. Essa non ha portato a un apprezzabile incremento degli scambi economici tra i propri membri, confermando la tendenza degli Stati della sponda sud del Mediterraneo ad avere scarsi rapporti economico-commerciali tra di loro ed economie poco integrate, né ad apprezzabili risultati in termini di cooperazione politica (vedi § 3.2.).

Nel contesto del Pem, l'Ue, ha cercato di incoraggiare lo sviluppo di forme di cooperazione sub-regionale tra paesi della sponda sud, soprattutto a livello economico. L'area di libero scambio euro-mediterranea, uno degli obiettivi chiave del Pem, prevedeva, parallelamente alla creazione di zone di libero scambio tra Ue e singoli paesi mediterranei, la creazione di zone di libero scambio tra questi ultimi. Il risultato è stato l'Accordo di Agadir per la creazione di un'area di libero scambio tra Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia, entrato in vigore nel 2006, i cui risultati, pur non drammatici, sono apprezzabili (vedi § 3.2.).

Un altro sviluppo è quello a cui si potrebbe assistere in seno all'UpM, avendo questa incluso nella cooperazione euro-mediterranea i paesi balcanici affacciati sull'Adriatico; in effetti, questi paesi stanno dando vita a forme di integrazione sub-regionale nel quadro del Processo di cooperazione dell'Europa sud-orientale e dei processi di adesione/preadesione dei singoli paesi all'Ue.

Molti sostengono che la cooperazione attraverso il Mediterraneo e nel Mediterraneo potrebbe essere perseguita più efficacemente con una molteplicità di iniziative sub-regionali che non nelle forme onnicomprensive che abbiamo precedentemente illustrato. Mentre un rafforzamento di queste cooperazioni sub-regionali tornerebbe di grande utilità alla cooperazione euro-mediterranea nel suo insieme, esse difficilmente potrebbero raggiungere la massa critica necessaria sia a un'efficace cooperazione economica, sia a una significativa collaborazione politica. La cooperazione sub-regionale nel Mediterraneo può utilmente accompagnare la cooperazione pan-mediterranea ma non sostituirla.

### **3. Gli aspetti economico-finanziari della cooperazione**

Dalla decolonizzazione a oggi la cooperazione economica nel bacino Mediterraneo ha mutato più volte forma, parallelamente all'evolvere delle economie delle due sponde e ai mutamenti nelle teorie dello sviluppo economico.

Punto centrale delle relazioni è stata in una prima fase la cooperazione tecnica e finanziaria allo sviluppo; successivamente l'enfasi è stata posta sulla promozione dei flussi commerciali attraverso concessioni asimmetriche e poi il libero scambio; oggi si punta, da una parte, su una maggiore integrazione commerciale e, dall'altra, su grandi progetti "strutturanti" che coinvolgano tanto il settore pubblico quanto quello privato.

In questo contesto è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che il principale fattore d'interdipendenza tra l'Europa e i paesi mediterranei, le interconnessioni energetiche, ha solo recentemente, e con esiti ancora incerti, trovato uno spazio definito nella cooperazione istituzionalizzata tra gli stati del Nord e del Sud del Mediterraneo, accanto alla cooperazione governativa bilaterale e agli accordi tra compagnie petrolifere nazionali. Nulla esemplifica meglio l'interdipendenza economica tra Europa e Nord Africa della rete di gasdotti che attraversano il Mediterraneo, il primo dei quali venne costruito già trent'anni fa. E questa interdipendenza ha dato risultati cospicui, garantendo tanto la sicurezza della domanda per i produttori mediterranei quanto la sicurezza dell'approvvigionamento per i consumatori europei. Neppure la grave crisi politica algerina dei primi anni Novanta ha prodotto traumatiche interruzioni delle forniture simili a quella che l'Europa ha subito a gennaio 2009 in seguito alla crisi tra Russia e Ucraina.

I risultati della prolungata, e almeno a tratti intensa, cooperazione economica istituzionalizzata tra gli stati delle due rive sono invece modesti. La convergenza economica tra le due rive rimane un obiettivo remoto. In termini di reddito, il divario tra le due rive del bacino mediterraneo è ancora oggi molto elevato: il Pil pro capite medio dei paesi mediterranei del Sud, calcolato a parità di potere d'acquisto, è pari a un terzo di quello dei paesi Ue-27. Inoltre, questo divario si è ampliato dal 1995 (quando venne avviato il Pem) al 2002 per poi ridursi solo lievemente. Di conseguenza, nel 2009 il divario era più ampio di quello esistente nel 1995.

Ciò non significa che il basso reddito dei paesi mediterranei e la loro lenta crescita economica siano primariamente connessi alle relazioni con l'Europa. Alle radici di questo andamento economico sfavorevole sta l'adozione, dopo la decolonizzazione, di politiche economiche inadeguate, fondate quasi esclusivamente sugli investimenti pubblici e la sostituzione delle importazioni. Esse hanno reso necessario un crescente ricorso al credito estero ponendo le basi per la successiva crisi debitoria che, colpendo quasi tutti i paesi della regione, ha portato a una lunga fase di stagnazione. Gli anni Ottanta e, soprattutto, gli anni Novanta sono infatti stati caratterizzati in quasi tutti i paesi mediterranei da difficili processi di riequilibrio macroeconomico a causa di forti vincoli esterni: la Turchia ha dovuto ricorrere alla ristrutturazione multilaterale del debito estero già nel 1978, il Marocco nel 1983, l'Egitto nel 1987, la Giordania nel 1989, l'Algeria nel 1994, mentre in Siria il servizio del debito estero è stato irregolare dagli anni Ottanta. Il risultato di questo processo è stato un brusco rallentamento della crescita del reddito, che ha causato – data anche l'elevata dinamica

demografica – la stagnazione o addirittura il calo del reddito pro capite. Si sono perciò rese necessarie profonde riforme economiche che, attuate con molta prudenza, hanno solo lentamente migliorato il quadro economico, rendendolo progressivamente più attraente per gli investitori esteri (vedi oltre § 3.4.). È soltanto nello scorso decennio che si è quindi avviata una consistente ripresa economica che – a ritmi diversi da paese a paese – sta coinvolgendo tutta la regione mediterranea, iniziando finalmente a ridurre il divario nei redditi del Nord e Sud del bacino.

Le principali relazioni commerciali e finanziarie attorno al bacino Mediterraneo restano quelle tra i paesi dell'Ue e i paesi sud-mediterranei, e ad esse sarà dedicata la parte più consistente di questa sezione (§§ 3.1. e 3.3.). Non vanno tuttavia trascurati i rapporti economici tra gli stessi paesi mediterranei che, sebbene ancora limitati, possono offrire opportunità per il completamento dell'area euro-mediterranea di libero scambio e l'approfondimento dell'integrazione economica regionale: a questo tema sarà dedicato il § 3.2. Il § 3.4. prenderà in esame i due principali flussi finanziari attraverso il bacino che riguardano il settore privato: le rimesse e gli Investimenti Diretti Esteri (Ide). Infine, dopo una breve descrizione dell'attuale contesto economico nei paesi mediterranei e delle prospettive da esso offerte (§ 3.5.), saranno svolte alcune considerazioni conclusive sulla cooperazione economica nella regione (§ 3.6.).

### ***3.1. Le relazioni con l'Unione Europea e l'area euro-mediterranea di libero scambio***

Gli Accordi di Cooperazione che l'allora Comunità Europea aveva concluso negli anni Settanta con gran parte dei paesi mediterranei<sup>3</sup> concedevano importanti benefici in termini di accesso preferenziale al mercato europeo per i prodotti industriali provenienti da questi paesi. Ma nei primi anni Novanta una serie di vicende – la conclusione nel 1994 dei negoziati commerciali multilaterali (l'*Uruguay Round* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, Omc) e l'avvio del progressivo smantellamento dell'Accordo Multifibre, gli Accordi "Europei" conclusi nella prima metà degli anni Novanta tra l'Unione Europea e i paesi aderenti dell'Europa centro-orientale – portò a una sostanziale erosione dei benefici commerciali che gli Accordi di Cooperazione avevano offerto ai paesi mediterranei e a una diversione di aiuti e investimenti europei verso i paesi dell'Europa centro-orientale.

Si pose così la necessità di adeguare gli Accordi al fine di agevolare l'integrazione dei paesi mediterranei nell'economia internazionale. Vennero così negoziati gli Accordi di Associazione oggi in vigore, che prevedono la progressiva attuazione del libero scambio per i prodotti industriali, accompagnata da accresciuti finanziamenti europei per rendere socialmente meno dolorosa la ristrutturazione produttiva necessaria a fronteggiare l'accresciuta concorrenza internazionale.

La Conferenza di Barcellona del 1995 fissò il 2010 come termine per il completamento dell'area euro-mediterranea di libero scambio. Nei 15 anni intercorsi si sono via via accumulati forti ritardi e attualmente il libero scambio è pienamente in vigore soltanto con la Tunisia; a uno stadio avanzato di attuazione si trovano Giordania, Israele e Marocco, mentre lo smantellamento tariffario di Algeria, Egitto e Libano è ancora in una fase iniziale. La Siria non lo ha neppure avviato poiché l'Accordo di Associazione, siglato una prima volta nel 2004 e nuovamente – in forma rivista – nel 2008, non è ancora in vigore. Vicenda a parte è quella della Libia, isolata sul piano internazionale all'epoca della Conferenza di Barcellona. Soltanto dopo la sua "riabilitazione" nel 2003 si è potuto ipotizzare un'istituzionalizzazione delle relazioni con l'Ue. Poiché la Libia non intende prendere parte né all'UpM né alla Pev, si è scelta la formula dell'Accordo Quadro, che sul piano economico prevede comunque la progressiva realizzazione del libero scambio. Nel 2008 sono iniziati i negoziati, tuttora in corso.

---

<sup>3</sup> Nei §§ 3.1. e 3.3. la Turchia non viene considerata tra i paesi mediterranei poiché le sue relazioni commerciali con l'Ue sono da tempo assai più approfondite di quelle del resto della regione: dal 1996 è infatti in vigore un'unione doganale tra Turchia e Ue.

I progressi nella realizzazione dell'area euro-mediterranea di libero scambio sono dunque assai più lenti di quanto ipotizzato nel 1995. Ai ritardi si somma il modesto impatto sui flussi commerciali. L'interscambio tra Ue e paesi mediterranei è già prossimo al suo massimo (stimato sulla base di modelli economici), e di conseguenza lo smantellamento tariffario in questi ultimi ha un impatto modesto sui flussi di beni. Secondo uno studio sull'integrazione economica nel Mediterraneo effettuato nel 2009 per conto della Commissione Europea, risultati positivi significativi si presentano soltanto nel caso dell'Egitto e della Tunisia, mentre nel resto della regione non si registrano mutamenti di rilievo o, addirittura, il peso dell'Ue nell'interscambio è declinato. E' il caso di Algeria e Libano, dove tuttavia sembra prematuro fare un bilancio dell'Accordo di Associazione visto che la sua attuazione è iniziata da poco.

In ogni caso, i risultati degli Accordi di Associazione non vanno misurati solo sul piano commerciale ma anche, e forse soprattutto, su quello dell'evoluzione economica dei paesi mediterranei del Sud. L'ingente sostegno finanziario europeo ha sorretto le economie mediterranee nel loro sforzo di riforma: liberalizzazioni, ristrutturazioni produttive, apertura agli investimenti esteri. Da questo punto di vista gli Accordi di Associazione hanno certamente avuto un effetto positivo, che potrebbe rafforzarsi nei prossimi anni col progressivo approfondimento degli accordi stessi, che stanno lentamente passando dal solo libero scambio industriale alla cosiddetta "*deep integration*", cioè all'avvicinamento normativo e regolamentare in aree prioritarie (concorrenza, investimenti, standard, appalti pubblici, proprietà intellettuale, ecc.). In questo caso, anche il potenziale commerciale sarebbe assai elevato. Secondo lo studio sopra citato, nell'ipotesi – del tutto teorica – di un'integrazione tra Ue e paesi mediterranei analoga a quella oggi esistente tra i paesi dell'Ue-15, l'interscambio potrebbe moltiplicarsi di 3 o 4 volte. Torneremo su questo tema nel § 3.4.

Un importante contributo europeo consiste appunto nell'assistenza finanziaria: nel 1995-2006 gli aiuti e i crediti europei sono stati pari a circa 8 euro pro capite l'anno; con l'avvio della Pev i flussi sono aumentati (ma va tenuto conto dell'inflazione) a circa 12 euro pro capite l'anno per il 2007-13. Sono fondi consistenti, ma recentemente la loro rilevanza è stata ridimensionata dal rapido aumento degli investimenti esteri, che nel 2003-2009 hanno superato i 100 euro pro capite l'anno (§ 3.4.).

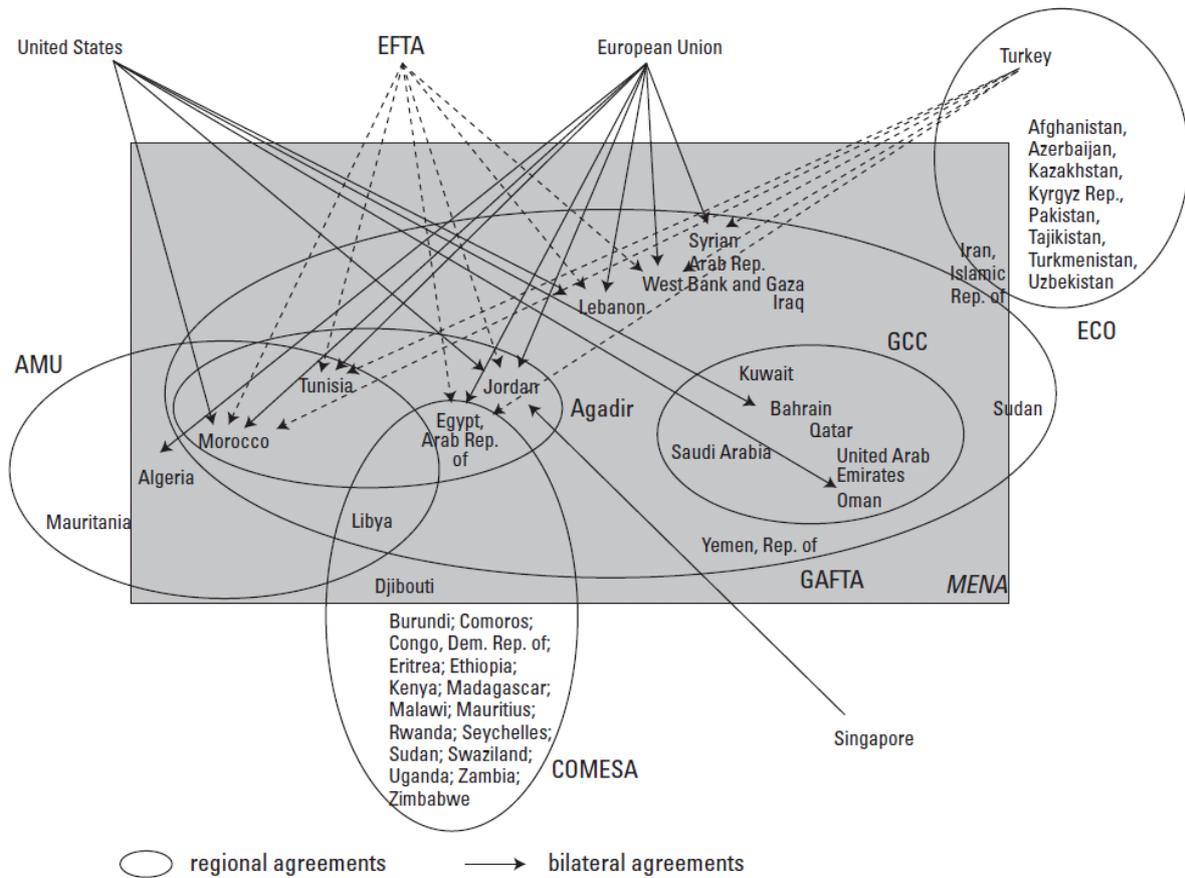
### **3.2. *Gli altri accordi commerciali nella regione mediterranea***

Come in molte altre regioni del mondo, anche nel Mediterraneo si sono moltiplicati negli ultimi venti anni gli accordi commerciali preferenziali, a livello tanto bilaterale che sub-regionale. La figura 1 evidenzia l'intrico di accordi oggi esistenti nell'intero Nord Africa e Medio Oriente<sup>4</sup>. È un fenomeno interessante sebbene i suoi risultati, in termini di aumento dei flussi commerciali, siano finora molto limitati. Si assiste ad una progressiva strutturazione della regione, che è una delle meno integrate al mondo anche dal punto di vista economico.

---

<sup>4</sup> La figura è relativa al Nord Africa e Medio Oriente secondo la definizione che ne danno gli organismi finanziari internazionali, che non include Israele e Turchia.

**Figura 1 – Nord Africa e Medio Oriente: accordi commerciali preferenziali**



**Agadir** = Agadir Agreement for the Establishment of a Free Trade Zone between the Arabic Mediterranean Nations; **AMU** = Arab Maghreb Union; **COMESA** = Common Market for Eastern and Southern Africa; **ECO** = Economic Cooperation Organization; **Gafta** = Greater Arab Free Trade Agreement; **GCC** = Gulf Cooperation Council.

Fonte: Banca Mondiale, *MENA Region 2008 Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*, 2009.

Tra i numerosi accordi preferenziali va segnalato il già citato Accordo di Agadir per la creazione di un'area di libero scambio tra i paesi arabi del Mediterraneo (vedi anche § 2.4.), che è stato concluso nel 2004 da Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia, ed è entrato in vigore nel 2006. Questo accordo ha il pregio di esser stato delineato con lo scopo esplicito di completare l'area euro-mediterranea di libero scambio, coordinandosi cioè con la serie di accordi bilaterali di libero scambio tra Ue e singoli paesi mediterranei. Sul piano commerciale, i benefici diretti dell'Accordo di Agadir sono limitati: data la relativa omogeneità delle specializzazioni produttive dei paesi membri, ne possono derivare solo aumenti contenuti dell'interscambio. Tuttavia, l'accordo ha notevoli benefici indiretti: esso consente il cumulo dell'origine per i prodotti destinati al mercato europeo che utilizzano input provenienti dai paesi mediterranei aderenti, tema assai rilevante su cui torneremo più avanti<sup>5</sup>.

Altri accordi come quello che nel 1989 diede vita all'Unione del Maghreb Arabo (Uma) – con l'obiettivo di costituire un'area di libero scambio e poi un mercato unico – non hanno avuto successo e sono rimasti solo sulla carta, destino comune anche ad altre iniziative sub-regionali tra paesi arabi. La *Great Arab Free Trade Area* (Gafta), in maniera in parte inattesa, ha invece registrato un buon successo sul piano della liberalizzazione tariffaria, tra i paesi aderenti (Algeria, Arabia Saudita, Autorità Nazionale Palestinese, Bahrain, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Qatar, Siria, Sudan, Tunisia e Yemen), raggiunta nel 2005. Tuttavia, l'interscambio commerciale tra paesi arabi rimane ostacolato da forti barriere non tariffarie, dall'assenza di un meccanismo per la risoluzione delle dispute e dalle inefficaci regole di origine previste dalla Gafta. Dati questi limiti, l'entrata in vigore della Gafta non rende superato l'Accordo di Agadir e ne sottolinea l'importanza in tema di regole di origine e, quindi, potenzialità d'integrazione economica.

Vanno anche segnalati i numerosi accordi di libero scambio firmati dai due paesi non arabi della regione: Israele e Turchia. Israele ha in essere accordi di libero scambio con Canada, *European Free Trade Association* (Efta: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), *Mercado Común del Sur* (Mercosur: Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay), Messico, Stati Uniti, Turchia e Ue. La Turchia ha accordi di libero scambio con Albania, Autorità Nazionale Palestinese, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Efta, Egitto, ex-repubblica jugoslava di Macedonia (Fyrom), Georgia, Giordania, Israele, Marocco, Montenegro, Siria e Tunisia, oltre all'unione doganale con l'Ue.

Infine, si stanno avviando i primi tentativi per passare a una fase più avanzata d'integrazione commerciale: a dicembre 2009 Egitto e Giordania si sono impegnati a negoziare un'unione doganale, sviluppando il libero scambio previsto dall'Accordo di Agadir e dalla Gafta.

### **3.3. Le relazioni euro-mediterranee: oltre il libero scambio**

Le ricerche economiche segnalano che i benefici del libero scambio euro-mediterraneo sono piuttosto limitati e che per ottenerne di più rilevanti in termini di crescita economica bisogna procedere a una più stretta integrazione. L'Ue si sta muovendo in questa direzione con la proposta di far evolvere gli accordi verso una "*Deep and Comprehensive Free Trade Area*" che – andando oltre lo smantellamento tariffario – coprirebbe anche i servizi, gli investimenti, gli appalti pubblici e altri settori, implicando un avvicinamento normativo e una parziale integrazione nel mercato unico europeo.

Procedere in questa direzione dipende dalla volontà dei singoli paesi mediterranei. I progetti per una maggiore integrazione sono infatti concordati sul piano bilaterale nei Piani d'Azione (di durata di tre o cinque anni) negoziati con pressoché tutti i paesi del Mediterraneo (fanno eccezione Algeria,

---

<sup>5</sup> La regola del 'cumulo d'origine' consente l'applicazione dei benefici daziari previsti indipendentemente dal fatto che i prodotti siano originari dell'uno o dell'altro paese e che gli stessi possano essere fabbricati con materiali di diversa origine, purché all'interno dei paesi partecipanti al 'cumulo'.

Libia e Siria) nell'ambito della Pev. I ritardi nell'entrata in vigore dell'area euro-mediterranea di libero scambio hanno indebolito le speranze che la liberalizzazione commerciale possa sostenere la creazione di una vera regione economica euro-mediterranea, resa coesa da politiche economiche e strategie di sviluppo condivise. All'Ue non è rimasto che riconoscere la forte differenziazione tra le economie sud-mediterranee e sulla base di questo modificare le relazioni economiche con questi paesi. Solo con quelli la cui struttura economica è più adeguata alle politiche promosse dall'Europa, e le cui dirigenze politiche sono più orientate a seguirne le prescrizioni, è possibile andare, oltre il libero scambio, verso un'integrazione più stretta.

Si sono ottenuti alcuni primi risultati. Con Egitto, Israele e Marocco si sono conclusi i negoziati per una maggiore liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli, agroalimentari e della pesca. Nel 2009 è stato siglato un accordo con Israele sulla valutazione della conformità per i prodotti industriali, e si sta preparando l'avvio di negoziati simili con Egitto e Tunisia. Un protocollo sulla risoluzione delle controversie commerciali è stato firmato con la Tunisia e siglato con Giordania, Libano e Marocco, mentre negoziati sono in corso con l'Autorità Nazionale Palestinese, Egitto e Israele. Infine, lo scorso dicembre i ministri del commercio dei paesi dell'Unione per il Mediterraneo si sono impegnati ad avviare, compatibilmente con le diverse situazioni degli stati mediterranei, negoziati bilaterali che affrontino questioni non tariffarie e regolamentari.

È stata anche adottata un'unica Convenzione regionale sulle regole di origine che rimpiazzerà i Protocolli annessi ai diversi accordi di libero scambio nell'attuale zona pan-euro-mediterranea (che copre l'Ue, l'Efta, la Turchia e gli altri paesi mediterranei) e permetterà l'estensione del cumulo dell'origine ai paesi balcanici. Il cumulo dell'origine è rilevante poiché, permettendo di localizzare le diverse fasi di un processo produttivo in diversi stati appartenenti a una regione, promuove le relazioni produttive tra i paesi di quella regione. All'apparenza puramente tecnica, la Convenzione offre perciò un grande potenziale per il progresso dell'integrazione economica nella regione. Finora il cumulo dell'origine è stato utilizzato in misura modesta ma con l'entrata in vigore della Convenzione regionale, e grazie all'Accordo di Agadir e di numerosi accordi bilaterali di libero scambio, il suo utilizzo potrà crescere considerevolmente. Un ruolo centrale nell'integrazione produttiva della regione potrà essere svolto dalla Turchia che – grazie ai costi ridotti e alla buona qualità dei suoi prodotti – potrebbe diventare un importante fornitore di input e beni intermedi per la produzione in altri paesi mediterranei di beni destinati a entrare a dazio zero sul mercato europeo. Un simile sviluppo avrebbe notevoli potenzialità per l'Italia, che ha un'intensa partnership industriale, oltre che energetica, con la Turchia.

Sono inoltre cominciati i negoziati sulla liberalizzazione dei servizi e sul diritto di stabilimento con Egitto, Israele, Marocco e Tunisia, mentre la Giordania si è detta disponibile ad avviarli. Tuttavia, i negoziati procedono con grande lentezza, non diversamente da quanto era successo per il libero scambio dei prodotti industriali. Progressi si registrano a livello settoriale: ad esempio, nel 2006 è stato concluso un *Euro-Mediterranean Aviation Agreement* con il Marocco; analoghi accordi sono stati siglati con la Giordania e sono in corso di negoziazione con Israele, Libano e Tunisia, mentre è prossimo l'avvio dei negoziati con l'Algeria.

Sempre nell'ambito della Pev, nel 2008 il Marocco è stato il primo paese mediterraneo per il quale l'Ue abbia adottato l'*Advanced Status Road Map*, che mira a un approfondimento speciale delle relazioni. Sul piano economico, lo "Statuto Avanzato" prevede un maggiore avvicinamento normativo. Dopo il Marocco, stanno per avviarsi negoziati per uno "Statuto Avanzato" con la Tunisia, e altri paesi mediterranei (Autorità Nazionale Palestinese, Egitto, Giordania e Israele) hanno sollecitato l'avvio di tali negoziati.

La maggiore flessibilità della Pev ha permesso di adeguare meglio le politiche economiche promosse dall'Ue alle necessità dei paesi mediterranei. Con l'UpM, lanciata nel 2008, si è tornati invece a un approccio regionale, che copre una regione anche più ampia dell'area euro-mediterranea di libero scambio poiché include anche i paesi balcanici affacciati sul Mediterraneo.

L'UpM prevede un approccio funzionale e intende procedere sulla base di una serie di progetti di ampia dimensione su scala regionale o sub-regionale, con l'obiettivo di rendere la cooperazione economica nel bacino mediterraneo più concreta e visibile alle popolazioni locali. Tutti i progetti sono a geometria variabile, vi prenderanno cioè parte solo i paesi interessati. I progetti approvati dal summit del 2008 riguardano le sei aree tematiche descritte nel riquadro 4. Di particolare interesse per l'Italia, data la sua struttura produttiva, è la *Mediterranean Business Development Initiative* (Mbd), che dovrà focalizzarsi sulle piccole e medie imprese (Pmi). Nell'ambito della Mbd l'Italia, come indicato nella "Dichiarazione Finale" del Vertice dei ministri degli Affari Esteri dei Paesi dell'UpM tenutosi il 3-4 Novembre 2008 a Marsiglia, ha organizzato a Milano nel luglio 2009 il primo "Forum economico e finanziario per il Mediterraneo", un'iniziativa promossa dalla Camera di Commercio di Milano - Promos, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Regione Lombardia. La seconda edizione del Forum si è svolta il 12 e 13 luglio 2010.

#### **Riquadro 5 - MEDITERRANEAN BUSINESS DEVELOPMENT INITIATIVE**

Dei 3,7 milioni di nuovi posti di lavoro l'anno che, secondo una stima del *Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques* (Femise), dovrebbero essere creati dai paesi mediterranei nei prossimi 15 anni per dimezzare l'attuale tasso di disoccupazione, una larga parte dovrebbe venire dalle piccole o piccolissime imprese. La *Mediterranean Business Development Initiative* (Mbd) punta proprio a promuovere la creazione di posti di lavoro nella regione e dunque a sostenere la coesione sociale e l'integrazione economica regionale. La Mbd intende fornire a micro, piccole e medie imprese della regione sia una serie di strumenti finanziari sia assistenza tecnica.

L'Iniziativa accoglie in sostanza la proposta italo-spagnola del 2007 di un'Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese e del microcredito nei paesi mediterranei. Dato che diversi stati membri dell'Ue avevano espresso il timore che l'uso del termine "Agenzia" facesse pensare a un futuro finanziamento comunitario, il Vertice dell'UpM del 2008 ha scelto la dizione "Iniziativa" e sottolineato che i contributi dei governi avverranno su base volontaria. L'Iniziativa dovrà combinare la partecipazione di governi donatori, sia europei sia mediterranei, organismi multilaterali e soggetti privati. Va perciò segnalato un progetto del settore privato che ha portato alla firma nel 2009 di un accordo fra 10 istituti creditizi euro-mediterranei, che include anche il finanziamento delle Pmi e la gestione delle rimesse degli immigrati dai paesi mediterranei in Europa. Entrambi i temi sono di grande interesse per l'Italia e tra i firmatari vi sono Intesa Sanpaolo e la sua controllata egiziana Bank of Alexandria, insieme alla francese Caisse Nationale des Caisses d'Épargne, alla Confederazione spagnola delle Casse di Risparmio, alle banche marocchine Al Amana, Attijariwafa bank e Crédit Immobilier et Hôtelier, alle banche tunisine BIAT e Banque Tuniso-Koweitienne e alla banca libanese Fransabank.

Dopo l'approvazione della Mbd da parte del Vertice del 2008, il Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato (Femip, lo strumento della Banca Europea per gli Investimenti dedicato ai paesi mediterranei), ha finanziato nel 2009 uno studio di fattibilità focalizzato su Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia (promotori dell'Iniziativa, insieme a Italia e Spagna), per definire lo statuto legale, le risorse necessarie e la struttura di governance più adatti all'Iniziativa. Lo studio ha confermato l'importanza e la tempestività dell'Iniziativa, aggiunto ulteriori elementi, come per esempio l'attenzione al ruolo delle donne, valutato in due miliardi di euro il fabbisogno finanziario per il 2010-2012 per tutti i paesi mediterranei, e proposto tre opzioni: a) la creazione di un'Agenzia (sottolineando però che le tensioni politiche nella regione la rendono irrealizzabile nel breve periodo); b) la creazione di un fondo rotativo gestito da un'entità di dimensioni minori e decentralizzata; c) il rafforzamento del Femip con un maggiore coinvolgimento da parte dei paesi mediterranei. Gli strumenti ipotizzati sono: uno schema di garanzia per i crediti alle Pmi, il finanziamento del capitale di rischio attraverso il *venture capital*, il microcredito, il credito in valuta locale, la microassicurazione, l'assistenza tecnica sulla valutazione del rischio e l'accesso ai mercati.

Nella scelta tra le diverse opzioni si contrappongono, per quanto riguarda gli obiettivi, l'interesse per un'istituzione di rilievo nella regione (che potrebbe evolvere nel tempo in una vera e propria Banca di sviluppo regionale, su cui si veda il riquadro 6) e, dall'altra, la necessità di disporre rapidamente di un organismo flessibile e capace di raggiungere una clientela potenziale molto ampia e scarsamente acculturata sul piano finanziario. Per quanto riguarda le posizioni europee, si contrappongono, da una parte, l'interesse per l'Iniziativa espresso da Francia, Italia e Spagna e, dall'altra, il forte scetticismo, se non l'aperta ostilità, di Germania e di altri stati dell'Europa del Nord.

In attesa di un consenso, lo studio di fattibilità è stato esteso al resto della regione: toccherà al futuro vertice dei Capi di stato e di governo dell'UpM decidere quale strada imboccare ed, eventualmente, fissare una scadenza per rivedere la decisione e valutare ulteriori progressi.

La selezione dei progetti manifesta una fiducia eccessiva negli interventi infrastrutturali (energia e trasporti) per la promozione tanto dello sviluppo economico quanto dell'integrazione regionale. Inoltre, molti dei progetti selezionati sono ancora in una fase iniziale e dunque la loro realizzabilità e il loro futuro impatto sono assai incerti. Lo stesso Piano Solare Mediterraneo, che ha avuto molta visibilità e su cui si sono attivati importanti interessi economici privati, resta fortemente controverso: un recente studio finanziato dall'Unione Europea sull'integrazione del mercato elettrico nella regione euro-mediterranea ha presentato una valutazione molto prudente, se non scettica, sulle possibilità di sviluppare energie rinnovabili nei paesi mediterranei per esportarle verso l'Ue.

Per tutti i progetti rimane poi aperta la questione finanziaria. Il loro buon esito dipenderà dalla capacità di promuovere e combinare finanziamenti di diversa provenienza, visto che non sono previsti nuovi finanziamenti comunitari specificamente destinati all'UpM, al di là delle spese di gestione del Segretariato. Si tratterà di raccogliere per ogni progetto un mix di risorse finanziarie: dagli aiuti bilaterali ai crediti delle banche di sviluppo internazionali e regionali, dal contributo dei fondi sovrani dei paesi del Golfo (l'emiro del Qatar ha partecipato al Vertice di Parigi in quanto presidente di turno del Consiglio di Cooperazione del Golfo, CCG), ai fondi comunitari (se i progetti saranno eleggibili ai programmi comunitari già in essere o se nuove risorse saranno in futuro rese disponibili a seguito della revisione della politica agricola comune e della politica di coesione) e agli investimenti privati. È una scommessa difficile ma che potrebbe essere vinta tenuto conto del consistente afflusso di risorse finanziarie nell'area mediterranea registrato negli ultimi anni grazie alle buone performance economiche e alla crescente attrattività dei paesi mediterranei. La crisi finanziaria internazionale ha tuttavia posto crescenti ostacoli a questa già difficile scommessa.

#### **Riquadro 6 - BANCA DI SVILUPPO EURO-MEDITERRANEA**

Oggi, quando la Mbdi deve ancora avviarsi, come considerare l'obiettivo – avanzato da molti, anche in rilevanti sedi internazionali – di una Banca di sviluppo regionale?

La creazione di una Banca di sviluppo euro-mediterranea potrebbe avere effetti benefici tanto sull'immagine dell'area agli occhi degli investitori internazionali quanto, e questo sarebbe l'effetto più importante, sulla qualità dello sviluppo economico nei paesi mediterranei. Ne trarrebbero beneficio sia il disegno di singoli progetti sia le strategie complessive di sviluppo, su cui la Banca potrebbe svolgere una funzione d'integrazione e complementarietà che non può essere svolta dagli investitori privati – focalizzati sul singolo progetto – e che gli organismi finanziari internazionali o i governi locali svolgono in misura limitata e decrescente.

A fronte di questi benefici stanno i noti elementi di scetticismo riguardo alla Banca: scarsa disponibilità di risorse pubbliche per capitalizzarla, complessità delle relazioni tra partner europei e partner mediterranei con conseguente difficoltà per la governance della Banca stessa, costi di gestione probabilmente elevati, impatto difficilmente quantificabile e di lungo periodo. Inoltre, contro la riproposizione dell'obiettivo di una Banca regionale giocano gli insuccessi passati, tanto della proposta statunitense degli anni Novanta di una *Bank for Economic Cooperation and Development in the Middle East and North Africa* (MENABANK) – all'epoca l'Italia aveva ratificato lo statuto e stanziato le risorse per una quota pari al 5% del capitale della precedente proposta di Banca euro-mediterranea, che venne respinta nel 2002 quando si scelse invece di dare vita al FEMIP.

La questione della creazione di una Banca di sviluppo regionale dipende sostanzialmente da due fattori: il valore aggiunto che essa potrebbe fornire e i problemi di governance che potrebbero sorgere a fronte dei conflitti irrisolti nella regione. C'è poi la questione dei tempi lunghi che richiederebbe la creazione di una nuova istituzione specie se il suo capitale fosse ampiamente partecipato dai paesi della regione, un rischio evidenziato dai tempi molto lunghi che sono stati necessari per costituire il Segretariato dell'UpM.

Il recente calo dei flussi finanziari privati nella regione, sia le rimesse sia gli Ide (§ 3.4.), è un elemento a sostegno della necessità di costituire un organismo ambizioso come la Banca di sviluppo euro-mediterranea. Ma non si può nascondere che i contraccolpi della crisi economica internazionale, e in particolare le pressioni che i conti pubblici dei paesi europei subiscono a seguito degli interventi a sostegno degli istituti finanziari e della crisi debitoria greca, sono talmente

rilevanti da rendere improbabile, almeno nel breve termine, un esame attento della proposta di un'istituzione finanziaria regionale da capitalizzare con fondi pubblici.

Il rinvio del Vertice dell'UpM originariamente previsto per giugno 2010 offre maggior tempo per riflettere sulle prospettive finanziarie della regione euro-mediterranea. In particolare, è imminente la presentazione del rapporto che una commissione internazionale guidata da Charles Milhaud, già presidente della Federazione bancaria francese, ha preparato su richiesta del presidente francese Sarkozy. Il rapporto dovrebbe favorire – rispetto all'obiettivo, ritenuto oggi irrealizzabile, della creazione di una Banca di sviluppo regionale – l'evoluzione del FEMIP in un nuovo organismo di cui la BEI sarebbe azionista di riferimento e il cui capitale dovrebbe essere raccolto su base volontaria, anche tra paesi esterni alla regione come le monarchie del Golfo. Il capitale della nuova istituzione sarebbe ipotizzato in 10-15 miliardi di euro; come riferimento, si tenga conto che il capitale della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo è di 21 miliardi di euro.

### ***3.4. I flussi finanziari privati attraverso il bacino Mediterraneo***

Due flussi finanziari privati che si dirigono verso i paesi mediterranei hanno un'importanza peculiare. Sono le rimesse, tradizionale fonte di entrate valutarie per gran parte dei paesi mediterranei, e gli Investimenti Diretti Esteri (Ide), un fenomeno più recente ma che ha già assunto un grande rilievo.

Le rimesse, affluendo alle famiglie, hanno spesso rappresentato una forma rilevante d'indipendenza finanziaria in sistemi dove le maggiori entrate valutarie (come quelle derivanti dagli idrocarburi) affluiscono direttamente allo stato. La provenienza delle rimesse è assai diversificata. Per Israele la fonte principale è la diaspora ebraica, soprattutto quella statunitense. Per gli stati arabi del Mashreq, i paesi del Golfo rappresentano la principale destinazione degli emigranti e dunque la principale fonte geografica delle rimesse. In Turchia e nel Maghreb la fonte principale sono i paesi europei (la Germania nel caso della Turchia; Francia, Italia e Spagna nel caso del Maghreb). La crisi economica internazionale ha finora avuto contraccolpi relativamente modesti sui flussi di rimesse: si stima che nel 2009 essi siano calati del 6% circa. Decine di migliaia di emigrati egiziani e giordani hanno dovuto rimpatriare dai paesi del Golfo, soprattutto dopo la crisi finanziaria di Dubai, mentre i rimpatri dai paesi europei paiono per il momento molto contenuti.

Particolarmente rilevante è la crescita nell'ultimo decennio degli Investimenti Diretti Esteri (Ide). Secondo i dati dell'Osservatorio Anima-Mipo, che monitora gli Ide verso i paesi mediterranei, la crescita degli Ide ha registrato tassi elevatissimi, passando dal livello molto modesto del 2003 (7,6 miliardi di euro) al picco toccato nel 2006 con ben 65,2 miliardi di euro. Dopo la stabilizzazione del 2007 (60,0 miliardi di euro), gli effetti della crisi economica internazionale hanno prodotto un netto declino degli Ide (39,1 miliardi di euro nel 2008 e 32,3 miliardi di euro nel 2009), che tuttavia nel 2009 erano ancora pari a oltre 4 volte quelli del 2003. Inoltre il calo del 2009 (-17%) è stato minore della diminuzione degli Ide a livello globale, scesi del 35%. Nel 2009, tra gli Ide affluiti ai paesi mediterranei, sono diminuiti soprattutto i grandi progetti d'investimento. L'importo medio degli investimenti si è ridotto a 62 milioni di euro contro i 75 milioni del 2008, i 77 milioni del 2007 e gli 89 milioni del 2006. Gli importi medi restano comunque consistenti, a dimostrazione del fatto che per il momento le Pmi sono scarsamente presenti nei flussi di Ide verso i paesi mediterranei.

Il forte calo dei grandi investimenti è legato alla provenienza geografica degli Ide. La maggiore novità degli ultimi anni è stata infatti il ruolo da protagonista svolto dagli investitori dei paesi del Golfo, che nel 2006 hanno addirittura superato quelli europei, divenendo temporaneamente i principali investitori esteri nei paesi mediterranei. Successivamente, il calo del prezzo del petrolio e la crisi finanziaria di Dubai hanno ridimensionato il ruolo degli investitori del Golfo che, comunque, nel 2009 hanno rappresentato ancora il 20% degli afflussi totali di Ide (ma i paesi europei sono saliti al 54% del totale, contro il 24% del 2006). E proprio gli investimenti provenienti

dai paesi del Golfo si caratterizzano per la loro dimensione particolarmente elevata: il loro declino nel 2007-2009 si è così riflesso nella diminuzione dell'importo medio degli Ide.

Complessivamente, nel periodo 2003-2009, l'Europa è risultata il primo investitore (103,7 miliardi di euro), seguita dai paesi del Golfo (69,6 miliardi) e dal Nord America (45,2 miliardi). Sempre nel 2003-2009, i principali paesi riceventi sono stati la Turchia (70,5 miliardi di euro) e l'Egitto (58,8 miliardi), seguiti da Israele (30,8 miliardi), Marocco (20,2 miliardi) e Algeria (18,8 miliardi). I paesi non arabi (Israele e Turchia) hanno ricevuto il 40% degli Ide complessivi, i paesi arabi del Mashreq il 34% e quelli del Maghreb il 26%.

### 3.5. Il nuovo contesto economico dopo la crisi internazionale

L'impatto della crisi economica internazionale sui paesi mediterranei è stato relativamente contenuto: come si vede nella tabella 1, con l'eccezione della recessione in Turchia, nel 2009 le economie della regione hanno continuato a espandersi, seppur a tassi inferiori rispetto agli anni precedenti. Inoltre, esse hanno dimostrato una notevole solidità macroeconomica e finanziaria: nessun paese mediterraneo del Sud ha avuto bisogno di sostegni finanziari di emergenza né ha dovuto ricorrere al Fondo Monetario Internazionale (Fmi).

**Tabella 1 – Crescita del Pil reale dei paesi mediterranei (variazione % annua)**

	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
<b>Algeria</b>	2,0	3,0	2,4	2,0	4,6	4,1
<b>Egitto</b>	6,8	7,1	7,2	4,7	5,0	5,5
<b>Giordania</b>	8,0	8,9	7,8	2,8	4,1	4,5
<b>Israele</b>	5,3	5,2	4,0	0,7	3,2	3,5
<b>Libano</b>	0,6	7,5	9,0	9,0	6,0	4,5
<b>Libia</b>	6,7	7,5	3,4	1,8	5,2	6,1
<b>Marocco</b>	7,8	2,7	5,6	5,2	3,2	4,5
<b>Siria</b>	5,1	4,3	5,2	4,0	5,0	5,5
<b>Tunisia</b>	5,3	6,3	4,6	3,0	4,0	5,0
<b>Turchia</b>	6,9	4,7	0,7	-4,7	5,2	3,4

\* Stime.  
Fonte: Fondo Monetario Internazionale, *World Economic Outlook*, aprile 2010.

L'impatto della crisi può esser sintetizzato distinguendo le economie mediterranee in tre gruppi. Il primo comprende i due grandi paesi petroliferi: Algeria e Libia. La crisi li ha colpiti soprattutto attraverso le sue ricadute sul prezzo del petrolio, che è crollato dai 140 \$/b di luglio 2008 ai 35 \$/B di gennaio 2009. Per sostenere il prezzo, essi hanno dovuto ridurre la produzione di petrolio con un forte effetto recessivo. Tuttavia, grazie alle entrate petrolifere accumulate nei precedenti anni di boom hanno potuto sostenere la domanda interna con una spesa pubblica fortemente espansionistica. Il Pil non petrolifero è così cresciuto in misura consistente e il tasso di crescita del Pil complessivo è rimasto positivo, seppur a un livello contenuto. La successiva ripresa del prezzo

del petrolio, risalito sopra i 70 \$/b, permetterà ad Algeria e Libia di proseguire nel 2010-2011 nelle proprie politiche fiscali espansionistiche, continuando a sostenere la crescita del reddito.

Il secondo gruppo include i due paesi più sviluppati e maggiormente integrati nell'economia internazionale: Israele e Turchia. Essi sono stati colpiti in misura abbastanza contenuta dalla crisi finanziaria internazionale, ma hanno subito pesantemente i contraccolpi sull'economia reale del crollo della domanda esterna. Nel 2009 le esportazioni sono calate di quasi un terzo; ne è derivata una caduta della produzione industriale a cui ha fatto seguito un brusco calo degli investimenti, e anche i consumi privati ne hanno subito le conseguenze negative. In Turchia politiche fiscali e monetarie espansionistiche, insieme a una forte svalutazione, non sono bastate a evitare una recessione nel 2009, anche se quest'anno si è avviata una consistente ripresa, seppure accompagnata da un'accelerazione dell'inflazione. Israele, grazie alla forza del settore produttivo ad alta tecnologia, è riuscito a evitare la recessione nel 2009 e ora sta anch'esso avviandosi verso una significativa ripresa economica.

Il terzo gruppo comprende gli altri paesi mediterranei, che – pur avendo patito la crisi internazionale – sono riusciti a registrare nel 2009 tassi di crescita compresi tra il 3 e il 5% (si veda la tabella 1) e, nel caso del Libano, addirittura del 9% grazie alla solidità e buona reputazione della piazza finanziaria libanese, che ha attratto ingenti capitali esteri, provenienti soprattutto da altri paesi arabi dopo le consistenti minusvalenze subite dagli investitori di questi paesi sui mercati europei e statunitense. Questi buoni risultati sono stati registrati nonostante la crisi abbia colpito tutte le fonti di entrate valutarie. Le esportazioni sono calate significativamente; le entrate del turismo hanno avuto qualche difficoltà ma non rilevanti; come abbiamo visto, le rimesse sono calate in misura contenuta, mentre gli Ide sono caduti bruscamente.

Secondo le previsioni del Fmi, nel 2010 tutte le economie mediterranee registreranno tassi di crescita positivi e superiori al 3% (positivi anche in termini pro capite) e nel 2011 la maggior parte dei paesi mediterranei (Egitto, Giordania, Israele, Libia, Marocco, Siria e Tunisia) registrerà un'ulteriore accelerazione della crescita (tabella 1).

### ***3.6. Riflessioni conclusive – La posizione dell'Italia***

La buona tenuta delle economie mediterranee di fronte alla crisi internazionale rappresenta una sfida per il ruolo dell'Ue in una regione dove essa è tradizionalmente il principale partner economico. L'Unione rappresenta oltre il 40% dell'interscambio commerciale, seppur con notevoli differenze tra il Maghreb – dove l'interscambio con l'Ue rappresenta quasi due terzi del totale – e il Vicino Oriente dove Stati Uniti, paesi del Golfo e paesi asiatici hanno anch'essi un peso rilevante.

Tanto l'entrata in vigore dell'area euro-mediterranea di libero scambio quanto la *deep integration* procederanno con lentezza, frenate dalla ritrosia di alcuni paesi mediterranei e dalle incertezze europee. Anche i progetti dell'UpM procederanno a fatica a causa delle tensioni politiche che l'affliggono e della difficoltà a raccogliere grandi finanziamenti per progetti la cui realizzazione e profittabilità non sono ancora certe. Ci sarebbero dunque tutti i motivi per adottare una valutazione prudente, se non apertamente scettica, sui futuri progressi dell'integrazione economica euro-mediterranea. Tuttavia, si può sostenere che ritardi e difficoltà non danneggeranno lo sviluppo dell'integrazione economica perché questo processo è sostenuto da crescenti interessi economici, che legheranno sempre di più le due rive del Mediterraneo.

Infatti, prima che dagli accordi commerciali, l'integrazione è oggi sorretta dalla prossimità geografica e dalla crescita economica nei paesi mediterranei, che in una fase di faticosa uscita dalla crisi economica internazionale acquistano maggiore rilievo per gli operatori europei. Il contenimento dei costi energetici e di trasporto, la ricerca di forza lavoro a basso costo, la crescente domanda interna nei paesi mediterranei, gli ambiziosi programmi di investimenti pubblici nei paesi petroliferi della regione e l'approfondimento delle riforme economiche, ormai saldamente avviate in

tutta l'area: sono questi i fattori che sostengono l'integrazione e promuoveranno la progressiva liberalizzazione dei servizi e l'avvicinamento normativo, allo scopo di ridurre i costi di transazione, fattore indispensabile affinché le potenzialità sopra descritte non vadano sprecate.

Saranno gli interessi degli operatori economici a sostenere la realizzazione degli obiettivi della cooperazione euro-mediterranea. Mentre un tempo la cooperazione euro-mediterranea promuoveva relazioni economiche che non si sviluppavano spontaneamente, ora è lo sviluppo autonomo delle relazioni economiche a promuovere gli obiettivi della cooperazione euro-mediterranea.

L'Italia è molto ben posizionata nei paesi mediterranei dal punto di vista commerciale. Nel 2009 è stato il quarto esportatore in Turchia dopo Russia, Germania e Stati Uniti con una quota del 5%. Secondo stime preliminari, nel 2009 la sua quota di mercato negli altri paesi mediterranei è stata pari al 9%, inferiore tra i paesi europei alla sola Francia. Tuttavia, nel 2009 l'Italia dovrebbe essere scesa al terzo posto, essendo stata superata, seppur di poco, dalla Cina (che nella sua rapida crescita degli ultimi anni aveva già superato Germania, Spagna e Stati Uniti). Anche negli Ide l'Italia ha una posizione abbastanza buona nei paesi mediterranei, migliore di quella che detiene nelle altre aree emergenti extra-europee. L'Italia potrà quindi beneficiare in misura assai significativa del prevedibile sviluppo dell'integrazione economica regionale.

## **4. La cooperazione funzionale e settoriale nel Mediterraneo**

### ***4.1. La sicurezza energetica***

#### ***4.1.1. I mutati scenari energetici nel Mediterraneo***

Tutti i paesi dell'Europa sono toccati dalla questione della sicurezza energetica. Il continente considera la sua dipendenza dalle risorse energetiche, in gran parte derivanti dalla Russia, come un pesante fardello. Le strategie volte al raggiungimento della sicurezza energetica comprendono: a) la stipulazione di contratti con i paesi produttori; b) l'accumulo di riserve energetiche; c) la diversificazione degli approvvigionamenti. Finora i paesi europei hanno perseguito le prime due vie, con l'Italia che ha, per esempio, accantonato una quantità significativa di gas proveniente dall'Algeria. Vi è, tuttavia, il tentativo sempre più insistente di diversificazione. In tale prospettiva il Mediterraneo diviene lo spazio cruciale in cui compiere questo esercizio, dati anche gli importanti collegamenti già esistenti tra le due sponde del bacino.

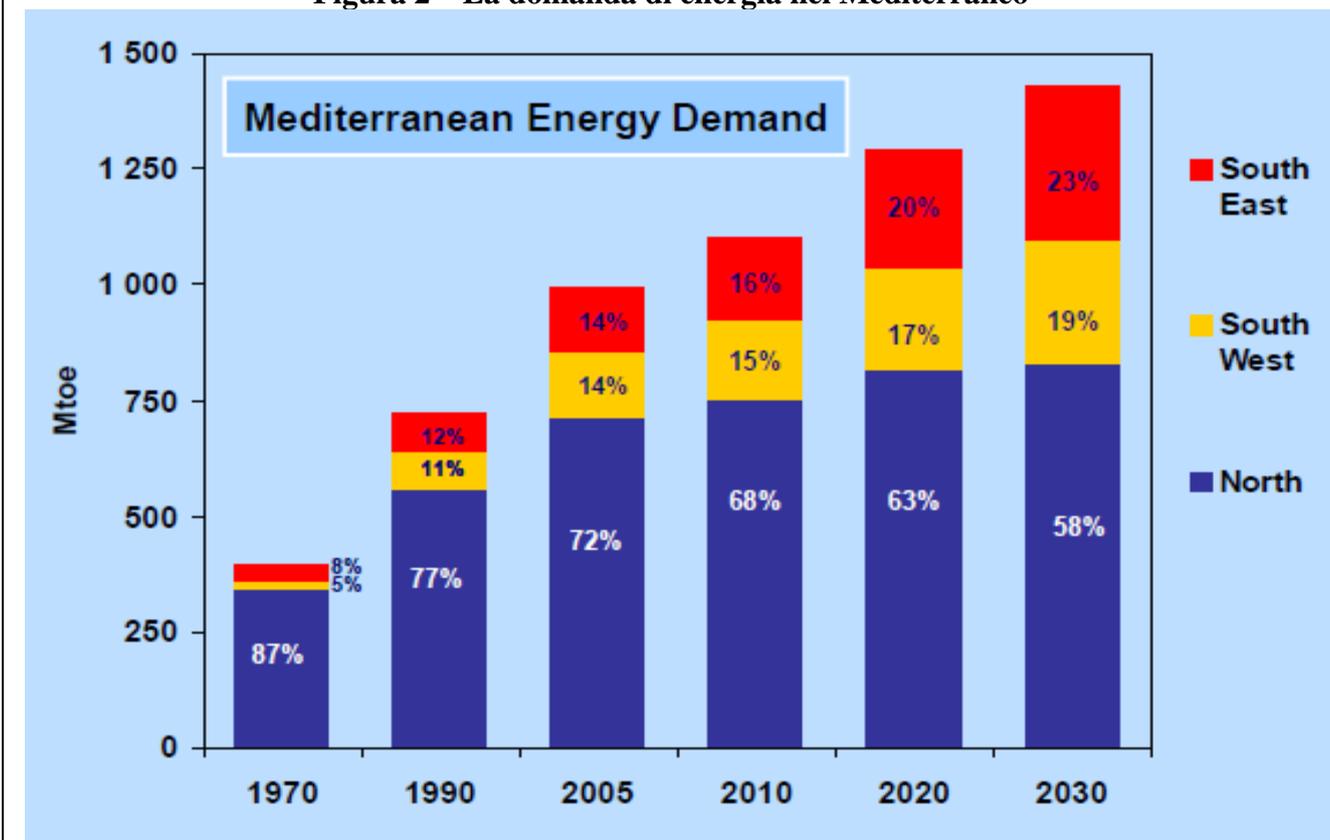
È possibile parlare di una certa complementarità tra l'Europa e i paesi della sponda sud del Mediterraneo. Da una parte, i paesi europei hanno una disponibilità di capitali e una certa propensione a investirli; dall'altra, alcuni paesi della sponda sud, come Algeria, Libia e, in parte minore, Egitto, posseggono ingenti risorse energetiche, principalmente ripartite tra gas e petrolio. Due terzi delle riserve energetiche della Libia sono costituite da petrolio, mentre quelle dell'Algeria sono rappresentate nella stessa proporzione da gas naturale. L'Ue importa oggi il 62% circa del gas che consuma, proporzione che potrebbe salire all'84% nel 2030. L'Algeria rappresenta il terzo fornitore di gas per l'Europa dopo la Russia e la Norvegia, ma potrebbe divenire il secondo tra due decenni.

Tuttavia, la scena energetica mediterranea è in costante trasformazione. La domanda di energia nel bacino mediterraneo è destinata ad aumentare nei prossimi venti anni e tale aumento provverà soprattutto dalla sponda sud del Mediterraneo (si veda la figura 2). In particolare, la domanda di elettricità aumenterà dell'80% tra oggi e il 2030 e questo aumento dipenderà in gran parte dai crescenti bisogni della sponda sud.

Inoltre, nuovi attori stanno entrando in scena, dando vita a una nuova geografia energetica mediterranea. Ci riferiamo alla Russia che sempre più ha, come fornitore, una proiezione

mediterranea, aspirando a competere con i paesi produttori di energia della regione. D'altra parte, India e Cina, come consumatori, si stanno posizionando nel Mediterraneo allo scopo di diversificare le proprie fonti energetiche e di assicurarsi nuovi approvvigionamenti per far fronte ai loro crescenti bisogni. Il risultato è che la competizione per le piazze energetiche mediterranee sta divenendo sempre più accanita.

**Figura 2 – La domanda di energia nel Mediterraneo**



Fonte: OME-MEP 2008

#### 4.1.2. La sicurezza energetica: domanda e offerta a confronto

L'approccio al tema della sicurezza energetica dipende dalla prospettiva che si adotta. Per i paesi mediterranei produttori di energia è importante soprattutto la prevedibilità della domanda e degli investimenti, nonché il mantenimento di un certo livello di prezzi. I paesi europei consumatori di energia sono invece interessati ad avere accesso a risorse energetiche diversificate a prezzi competitivi. Attualmente la maggior parte dei paesi europei si trova in una situazione di saturazione energetica e di domanda piatta a causa della crisi economico-finanziaria. Pertanto, le preoccupazioni oggi prevalenti riguardano non tanto l'offerta quanto la domanda di energia.

La domanda, soprattutto di gas, da parte dell'Europa è destinata a crescere di nuovo, una volta terminata la crisi. Si prevede che questa crescente domanda riguarderà soprattutto il gas naturale liquefatto (*liquefied natural gas* - Lng) che è trasportabile più facilmente e a costi minori. Lo Lng può essere inoltre fornito a paesi che non sono collegabili all'Europa attraverso i gasdotti. Questi cambiamenti potranno andare a discapito dei progetti, alcuni dei quali non ancora entrati nella fase attuativa, per la costruzione o l'estensione dei gasdotti che dovranno trasportare gas dalla sponda sud del Mediterraneo all'Europa. Uno di questi, il GALSI, dovrebbe collegare l'Algeria alla Sardegna e alla Toscana e svilupparsi complessivamente per circa 900 chilometri, con un investimento di 3 miliardi di euro. Un altro progetto che rischia di non vedere la luce è l'ampliamento dell'*Arab Gas Pipeline* che collega l'Egitto con Giordania, Libano e Siria e che dovrebbe essere esteso fino alla Turchia per poi raggiungere l'Europa. Questi sviluppi potranno indurre i paesi produttori a concedere condizioni d'investimento più favorevoli ai partner europei.

Da non trascurare sono anche gli sviluppi nei settori del nucleare e delle energie rinnovabili. In realtà, numerosi ostacoli si frappongono alla realizzazione dei progetti nucleari: la morfologia del

territorio, l'alta densità abitativa delle zone costiere e le condizioni socio-politiche ed economiche dei paesi in questione. In aggiunta, un paese come l'Algeria, il cui consumo di elettricità deriva per il 90% dalla combustione del gas naturale, ha pochi incentivi a effettuare il passaggio al nucleare. L'Europa potrebbe però essere interessata a promuovere nel lungo periodo la diffusione della tecnologia nucleare in paesi quali Algeria, Egitto, Tunisia e persino Libia anche al fine di rendere disponibile una maggiore quantità di gas per l'esportazione.

In conclusione, il futuro energetico della regione mediterranea si baserà solo relativamente sulla disponibilità di carboni fossili, soprattutto petrolio e gas naturale, mentre l'energia nucleare giocherà un ruolo sempre più importante in alcuni paesi della sponda nord da qui al 2030 e le risorse rinnovabili guadagneranno terreno su entrambe le sponde.

#### ***4.1.3. I progetti nel settore delle energie rinnovabili***

Per molti anni l'energia ha rappresentato il principale fattore d'interdipendenza tra l'Europa e i paesi del Sud del Mediterraneo, oltre che uno dei settori più avanzati di cooperazione, soprattutto a livello bilaterale attraverso una fitta rete di gasdotti e di contratti di fornitura che collegano le due sponde del Mediterraneo. Tuttavia, queste forme di cooperazione devono oggi affrontare una serie di sfide che riguardano tanto le politiche attuate dai singoli paesi produttori, quanto le debolezze strutturali del mercato energetico europeo e mediterraneo. Da una parte, i paesi produttori sono interessati a mantenere uno stretto controllo sulle proprie riserve energetiche che, all'interno di economie poco differenziate e poco integrate, spesso rappresentano una risorsa strategica. Ciò ha finora ostacolato la cooperazione energetica a livello regionale. Dall'altra, l'assenza di un mercato energetico comune europeo, dovuta alla debolezza della regolamentazione e alla mancanza di infrastrutture adeguate d'interconnessione, ostacola fortemente la nascita nel Mediterraneo di uno spazio energetico integrato. Qualsiasi progetto di cooperazione con il Mediterraneo rischia di naufragare di fronte a questo scoglio che, se non verrà eliminato nel breve-medio termine, potrebbe rendere inutili molti degli sforzi di integrazione del mercato energetico euro-mediterraneo.

Uno dei sei progetti settoriali su cui si basa l'UpM (si veda il riquadro 4) riguarda il tema dell'energia e in particolare la proposta del Piano Solare Mediterraneo. L'obiettivo è di accrescere l'offerta di energia proveniente dal Mediterraneo, contrastare il cambiamento climatico e favorire il risparmio energetico. In particolare, il progetto, che è stato proposto al momento del lancio dell'UpM e non ancora entrato nella fase di attuazione, mira a:

- ridurre le emissioni di gas serra;
- stabilire un legame tra politiche energetiche e ambientali a livello regionale;
- creare un mercato delle energie rinnovabili a sud del Mediterraneo al fine di rispondere ai crescenti bisogni energetici che provengono da quest'area.

E' un progetto che mira ad agire tanto sulla domanda quanto sull'offerta di energia. Comprende 165 iniziative di cooperazione nei settori del fotovoltaico (45% dei progetti), dell'energia eolica (26%), del solare termico (26%) e, in proporzione inferiore, delle biomasse e del geotermico. L'obiettivo è di produrre 20GWatt di energia rinnovabile entro il 2020. La ripartizione geografica dei progetti mostra che i principali paesi coinvolti sono Marocco (33 progetti), Tunisia (29), Turchia (29) e, a seguire, Egitto e Giordania con 20 progetti rispettivamente. Nel 2010 dovrebbe iniziare la fase operativa, benché è possibile che si verifichino dei ritardi nell'avvio di molti progetti a causa della mancanza di finanziamenti.

Questo problema è stato messo in rilievo durante un incontro sponsorizzato dalla BEI che si è tenuto a Valencia dal 10 al 12 maggio 2010. Sebbene l'energia, soprattutto rinnovabile, rimanga uno dei cardini della cooperazione euro-mediterranea, il braccio mediterraneo della Bei, il Femip, ha ammonito circa la possibilità che i fondi in teoria disponibili non siano sufficienti per raggiungere l'obiettivo dei 20GWatt di energia rinnovabile prodotta entro la scadenza del 2020. La

Bei ha mobilitato 5 milioni di euro in collaborazione con l'Agenzia Francese di Sviluppo (Afd) e il gruppo bancario tedesco KfW. Nel campo delle energie rinnovabili, la BEI ha già finanziato una serie di progetti di grande successo nell'area mediterranea quale la costruzione della centrale idroelettrica di Tilliouguit e del parco eolico di Tangeri in Marocco e quello di Gabal el-Zait in Egitto. Anche la Banca Mondiale ha promesso di contribuire attraverso la propria "green facility" allo sviluppo delle energie rinnovabili in Nord Africa. La questione della mobilitazione dei fondi non è secondaria, e anzi rappresenta oggi il principale ostacolo alla realizzazione di molti dei progetti lanciati dall'UpM. Bisogna d'altronde considerare che anche nel campo delle energie rinnovabili stanno emergendo progetti potenzialmente concorrenti.

Di particolare importanza è la proposta Desertec lanciata da un consorzio di aziende europee a guida tedesca un anno dopo la proposta del Piano Solare Mediterraneo. L'obiettivo di Desertec è di produrre energia solare termica al fine di coprire il 15% del fabbisogno energetico europeo entro il 2050 al costo stimato di 400 miliardi di euro. L'iniziativa non proviene dai governi, bensì dal settore imprenditoriale. Sebbene la tecnologia per produrre energia solare termica sia già in gran parte disponibile, l'energia che verrà prodotta attraverso Desertec avrà bisogno di una rete di distribuzione capillare che, attraverso il Mediterraneo, possa poi raggiungere ogni angolo dell'Europa.

Allo stesso tempo, resta aperta la questione del tipo di coinvolgimento da parte dei paesi mediterranei. Un paese come l'Algeria non ha ancora ricevuto una proposta di partecipazione formale e anche per questo si è finora espressa in maniera abbastanza critica nei confronti dell'iniziativa, al contrario del vicino Marocco. Algeri teme che Desertec, la cui tecnologia dovrebbe essere installata nella fascia desertica del Nord Africa, possa servire solo per accrescere le importazioni di energia in Europa, trascurando il fabbisogno energetico dei paesi mediterranei del sud. In effetti, in questi paesi le nuove tecnologie per la produzione di energia rinnovabile possono creare occupazione e al contempo contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale. Rimane quindi un punto interrogativo sugli obiettivi di Desertec e sui possibili benefici che i paesi mediterranei potrebbero trarne, anche relativamente alle potenzialità del progetto di creare sinergie e cooperazione nel Mediterraneo. Inoltre, sebbene si tratti di un'iniziativa eminentemente privata, essa potrebbe essere sostenuta anche da fondi pubblici europei, ma al momento non è chiaro se e come ciò possa avvenire.

Da alcuni anni si discute anche del lancio di una Strategia pan-araba per lo sviluppo delle energie rinnovabili con l'obiettivo di formulare una visione araba comune anche in relazione ai due progetti del Piano Solare Mediterraneo e di Desertec. Integrare i vari punti di vista nazionali per raggiungere obiettivi comuni permetterebbe anche di ampliare la capacità industriale araba in vista del soddisfacimento dei bisogni del mercato interno. I membri del Consiglio ministeriale per l'elettricità dei paesi arabi hanno manifestato l'intenzione di proporre l'introduzione di una tariffa preferenziale per l'acquisto da parte dell'Europa di energia "verde" prodotta dai paesi mediterranei del Sud. Un maggiore convergenza fra le politiche e le regolamentazioni nazionali potrebbe favorire un più elevato grado di integrazione sub-regionale anche per l'ammodernamento delle infrastrutture di connessione e l'accesso alla tecnologia necessaria.

#### *4.1.4. Un bilancio della cooperazione regionale e sub-regionale in materia energetica e la prospettiva italiana*

Il futuro energetico dei paesi mediterranei del Nord e del Sud non dipenderà solo dalle fonti tradizionali di energia. Nel lungo termine, anche i due più importanti produttori di gas e petrolio della regione (Algeria e Libia) saranno costretti a ricorrere ad altre fonti di energia. È questo il motivo, insieme alla crescente sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali, che ha portato al fiorire di proposte e progetti mediterranei nel settore delle energie rinnovabili. Anche l'Italia ha lanciato nel 2002, al vertice mondiale sullo Sviluppo Sostenibile svoltosi a Johannesburg, un Programma mediterraneo per le energie rinnovabili (Medrep). I due principali obiettivi di Medrep,

che raggruppa istituzioni governative e non della sponda nord e sud del Mediterraneo, sono: a) la fornitura di energia sostenibile con particolare riguardo alle popolazioni rurali; e b) il contrasto ai cambiamenti climatici attraverso lo sviluppo delle energie rinnovabili prodotte e utilizzate nella regione.

L'Italia è anche tra i paesi finanziatori della neonata *InfraMed Infrastructure* che è considerata uno dei più importanti fondi d'investimento di lungo termine nella regione mediterranea: è volto a favorire lo sviluppo urbano sostenibile e l'attuazione del Piano Solare Mediterraneo. Vi partecipano la Cassa depositi e prestiti italiana, la Caisse de dépôt et consignation francese, l'EFG Hermes d'Egitto e la Caisse de Dépôt et de gestion del Marocco. Il capitale iniziale del fondo è di 380 milioni di euro, incluso un contributo di 50 milioni di euro da parte della Bei. La speranza è che altri investitori, anche esterni alla regione mediterranea, come i paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg) e la Cina, decidano di partecipare al fondo. L'istituzione di *InfraMed Infrastructure* è stata accolta come un notevole passo in avanti nel quadro della cooperazione settoriale lanciata dall'UpM.

Tali iniziative rispondono alla necessità del nostro paese di diversificare le fonti di energia. Il fabbisogno energetico dell'Italia, trainato principalmente dal settore industriale, dipende in gran parte da importazioni estere; il nostro paese è infatti tra i più esposti in Europa a causa del proprio grado di dipendenza energetica che nel 2009 è stato calcolato da Eurostat all'88,4%.

Lo sbilanciamento delle importazioni energetiche italiane sul versante del gas, da cui dipende il 54,4% della generazione elettrica italiana – i due principali paesi fornitori di gas all'Italia sono l'Algeria, da cui nel 2008 è stato importato circa il 33% del gas, e la Russia con il 31% – ha portato fra l'altro l'Italia a esplorare la possibilità di incrementare l'approvvigionamento di gas naturale liquefatto proveniente dai paesi del Golfo. In questo contesto si collocano i nuovi contatti diplomatici stabiliti tra l'Italia e il Qatar. Nei prossimi anni l'Italia dovrà cercare di affiancare a questi rapporti preferenziali in settori energetici tradizionali l'avvio di nuove iniziative, inclusi i progetti mediterranei nel settore delle energie rinnovabili (nonché il ritorno del nucleare sancito dal decreto legislativo "Sviluppo").

Con l'adozione del Piano Solare Mediterraneo, l'UpM ha posto le basi per l'integrazione a livello energetico tra i paesi della regione attraverso uno sfruttamento razionale delle risorse. Tuttavia, una serie di ostacoli di natura strutturale si frappongono all'attuazione concreta del progetto. I paesi mediterranei rimangono altamente dipendenti dalle tradizionali fonti energetiche che permettono loro di avere accesso a carburante a basso costo. La mancanza di incentivi a sviluppare un programma di produzione e di utilizzo delle energie rinnovabili e l'assenza di un quadro istituzionale e regolamentare adatto, sia a livello nazionale che regionale, pesano oggi sulla capacità dell'Ue di promuovere la cooperazione energetica nella regione mediterranea, nonostante le grandi potenzialità che essa offre.

## **4.2. Cooperazione euro-mediterranea in campo ambientale**

### **4.2.1. Il quadro istituzionale**

I paesi del Mediterraneo hanno una lunga tradizione di cooperazione nel campo della protezione dell'ambiente. Si sono infatti sperimentate iniziative pionieristiche di collaborazione multilaterale in tale settore. L'adozione del Piano d'Azione delle Nazioni Unite per il Mediterraneo (*Mediterranean Action Plan - Map*) nel 1975 da parte di sedici paesi del Mediterraneo e della Comunità Economica Europea sotto l'egida del Programma Ambientale delle Nazioni Unite (Unep) costituisce il primo esempio di programma a tutela dell'ambiente con l'intento di perseguire, su scala regionale, gli obiettivi della Conferenza sull'Ambiente Umano del 1972. Sebbene il mandato iniziale fosse rivolto principalmente al controllo dell'inquinamento marino, con il tempo l'attenzione del Map si è estesa

anche alla pianificazione e alla gestione integrata delle zone costiere, quali importanti strumenti di monitoraggio e di supporto alle politiche ambientali.

Nel 1976, la Convenzione delle Nazioni Unite per la Protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento (c.d. Convenzione di Barcellona) ha definito il supporto giuridico del Piano d'Azione per il Mediterraneo e ha promosso iniziative di prevenzione, cooperazione e gestione delle emergenze attraverso specifici protocolli).

Nel 1995, alla luce dei risultati ottenuti nel corso dei primi venti anni di attuazione del programma, le parti contraenti della Convenzione di Barcellona e relativi protocolli hanno adottato il Map Fase II (Piano di Azione per la protezione dell'ambiente marino e lo sviluppo sostenibile delle aree costiere del Mediterraneo) che sostituisce il Piano d'Azione del 1975. Il nuovo Map individua tra i suoi obiettivi principali quello di "garantire una gestione durevole delle risorse naturali, marine e terrestri, e integrare l'ambiente nello sviluppo economico e nella pianificazione del territorio".

Allo stesso tempo, la Convenzione è stata modificata e rafforzata per includere nel suo raggio d'azione la protezione dell'ambiente marino e le aree costiere del Mediterraneo. Al fine di perseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile nella regione, le parti contraenti si sono impegnate a rispettare le raccomandazioni della Commissione Mediterranea sullo Sviluppo Sostenibile, istituita nell'ambito del Map stesso.

Nella Dichiarazione di Barcellona, adottata durante la Conferenza Euro-Mediterranea del novembre 1995, i membri dell'Ue e i paesi della sponda orientale e meridionale del Mediterraneo hanno sottolineato la loro interdipendenza in materia di tutela ambientale e l'importanza di un approccio regionale attraverso un migliore coordinamento dei programmi multilaterali esistenti, confermando inoltre la loro adesione alla Convenzione di Barcellona e al Map. Hanno riconosciuto l'importanza di conciliare sviluppo economico e protezione dell'ambiente, d'integrare considerazioni di carattere ambientale nelle politiche economiche e di attenuare le conseguenze negative dello sviluppo sull'ambiente. Si sono inoltre impegnati a stabilire un programma d'azione di breve-medio periodo e a mettere a disposizione i necessari strumenti tecnici e finanziari. Specifici obiettivi e piani d'azione sono stati definiti sia per la cooperazione in campo ambientale sia per la gestione della risorsa idrica, una questione riconosciuta come prioritaria per i paesi del Mediterraneo.

Il Partenariato Euro-Mediterraneo (Pem), come è stato ricordato nella sezione riguardante gli aspetti politico-istituzionali della cooperazione, si fonda su due dimensioni di cooperazione complementari: una bilaterale e una regionale. Nell'ambito della prima, va sottolineato che gli Accordi d'Associazione che legano l'Ue alla sponda sud del Mediterraneo includono anche una sezione sull'ambiente. Rispetto agli Accordi di Cooperazione degli anni Settanta (Politica Mediterranea Globale) vi è un importante riconoscimento del ruolo preminente delle politiche ambientali nell'ambito delle più ampie iniziative di cooperazione regionale. Ma la novità più rilevante è data senza dubbio dalla dimensione regionale del Pem. Da un punto di vista operativo, il coordinamento politico è affidato agli incontri del Comitato Euro-Mediterraneo, mentre discussioni tecniche avvengono a livello delle cosiddette Conferenze Euro-Mediterranee. La prima Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea sull'Ambiente si è tenuta a Helsinki nel 1997.

Nel 2004, dopo l'ingresso di dieci nuovi paesi, l'Unione Europea ha lanciato la Politica Europea di Vicinato (Pev) che mira all'esecuzione di Piani d'Azione nazionali concordati con ciascun paese della sponda sud del Mediterraneo. Ancora una volta, la protezione dell'ambiente e l'utilizzo sostenibile delle risorse energetiche sono tra gli obiettivi dichiarati della Pev.

Infine, il lancio dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) nel luglio del 2008 ha ribadito la necessità di rivitalizzare il Processo di Barcellona attraverso una rinnovata integrazione regionale su una serie di aspetti strategici per i paesi del Mediterraneo. Nell'ambito delle sei iniziative prioritarie (vedi riquadro 4) lanciate con lo scopo di tradurre gli obiettivi della Dichiarazione di Barcellona in una

serie di progetti regionali concreti, vi è quella di disinquinare il Mediterraneo, con particolare attenzione ai settori idrico e dei rifiuti, e lo sviluppo di un Piano Solare Mediterraneo.

#### **4.2.2. Gli strumenti della cooperazione**

Il principale strumento di cooperazione economico-finanziaria adottato nell'ambito del Pem è il programma Meda (*Mediterranean Economic Development Area*), deciso dal Consiglio europeo di Cannes nel giugno 1995. L'obiettivo principale del programma era quello di accompagnare le riforme delle strutture economiche e sociali dei paesi mediterranei favorendone uno sviluppo sostenibile.

Istituito a seguito della conferenza di Barcellona, il programma è stato in vigore fino alla fine del 2006. Complessivamente, esso disponeva di un bilancio di circa 3,4 miliardi di euro per il periodo 1996-2000 e di oltre 5 miliardi di euro per il 2000-2006. Di questi, però, solo una percentuale modesta è andata a finanziare progetti di cooperazione ambientale. In particolare, nella prima fase del programma solo il 4,7% del bilancio è stato utilizzato per progetti di cooperazione ambientale di tipo bilaterale o regionale. Nella seconda fase, tale percentuale è salita al 13,2%. Oltre l'80% delle risorse disponibili sono servite a finanziare iniziative bilaterali tra l'Ue e i singoli paesi beneficiari. Ulteriori fondi sono stati messi a disposizione dalla BEI per favorire la cooperazione ambientale tramite abbuoni di interessi.

A seguito della Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea sull'Ambiente di Helsinki del 1997, è stato adottato il Programma di azioni prioritarie per l'ambiente di breve e medio termine (*Short and Mid-term Priority Environmental Action Plan - Smap*). Lo Smap operava nella regione attraverso dei "focal points" locali per l'attuazione del programma e mediante un'unità di monitoraggio regionale, appoggiandosi ai finanziamenti regionali del programma Meda .

La Pev ha segnato un cambiamento di rotta nella gestione degli strumenti finanziari a sostegno della cooperazione ambientale. Dal 2007 il programma Meda è stato infatti sostituito dallo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (Enpi). Nelle intenzioni si voleva adottare un approccio più flessibile e in linea con gli obiettivi e i principi della politica di sviluppo dell'Ue, dando maggiore impulso alla cooperazione e all'integrazione economica con i vicini. Di qui, la scelta è di attivare un solo strumento incentrato sulle politiche con un unico meccanismo di gestione e un'unica serie di procedure, in modo tale da semplificarne la programmazione e la gestione.

I fondi disponibili per il periodo 2007-2013 sono di oltre 12 miliardi di euro, con un incremento netto del 32% rispetto al periodo 2000-2006. Come già per il programma Meda, la quota maggiore è destinata al finanziamento dei programmi nazionali, definiti nell'ambito dei Piani d'Azione convenuti di comune accordo tra l'Ue e i paesi partner. Tali documenti definiscono una serie di obiettivi prioritari e di relative azioni su una serie di tematiche quali, ad esempio, il processo di riforme politiche, commerciali ed economiche, lo sviluppo sociale ed economico equo, la giustizia e gli affari interni, l'energia, i trasporti, la società dell'informazione, l'ambiente, la ricerca e l'innovazione, lo sviluppo della società civile e i contatti tra i popoli (vedi riquadro 2).

La tabella 2 elenca le azioni specifiche individuate dai paesi mediterranei che hanno predisposto dei Piani d'Azione congiuntamente con l'Ue sul tema prioritario "Sviluppo Sostenibile".

**Tabella 2 – Lo “Sviluppo sostenibile” nei Piani d’Azione della Pev**

<b>Paese</b>	<b>Azione</b>
Egitto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approntare le misure per preparare una strategia nazionale integrata di sviluppo sostenibile e per completare le strutture e le procedure amministrative al fine di assicurare la pianificazione strategica dello sviluppo sostenibile a livello centrale, come coordinato dal Ministero dell’Ambiente, con il supporto dell’Ue laddove appropriato.</li> <li>- Approntare le misure per rafforzare e sviluppare l’assetto istituzionale per l’integrazione di considerazioni di sviluppo sostenibile in altre politiche e piani settoriali, quali industria, energia, trasporti, sviluppo regionale e agricoltura.</li> <li>- Favorire lo scambio di esperienze tra la Commissione e Egitto su strategie di sviluppo sostenibile.</li> </ul>
Israele	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promuovere l’adozione di strategie di sviluppo sostenibile settoriali.</li> <li>- Favorire lo scambio di informazioni riguardo ruolo e funzione di una commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile.</li> <li>- Favorire lo scambio di esperienze tra la Commissione e Israele su strategie di sviluppo sostenibile.</li> </ul>
Giordania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condurre una <i>gap analysis</i> della strategia esistente di sviluppo sostenibile (Agenda 21).</li> <li>- Mettere in ordine di priorità le azioni già contenute nella strategia e quelle risultanti dalla <i>gap analysis</i>.</li> <li>- Implementare le azioni prioritarie della strategia come definito, in un orizzonte di breve periodo.</li> </ul>
Libano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppare una strategia integrale di sviluppo sostenibile</li> <li>- Mettere in atto le strutture e le procedure amministrative per la pianificazione strategica e il coordinamento.</li> <li>- Assicurare l’integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche settoriali.</li> </ul>
Marocco	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Completare l’istituzione di strutture e procedure amministrative per assicurare la pianificazione strategica dello sviluppo sostenibile e il coordinamento tra i vari attori.</li> <li>- Favorire lo scambio di opinioni ed esperienze sull’implementazione della strategia di sviluppo sostenibile di lungo termine del Marocco.</li> <li>- Promuovere misure per integrare considerazioni sull’ambiente in altri settori delle politiche: industria, energia, trasporti, agricoltura e politiche regionali.</li> </ul>
Autorità Nazionale Palestinese	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rivedere la politica ambientale e mettere in ordine di priorità le attività incluse nella legge ambientale dell’Autorità Nazionale Palestinese.</li> <li>- Rafforzare le capacità amministrative e chiarire le responsabilità tra le varie autorità.</li> <li>- Lavorare verso il miglioramento del sistema di gestione complessivo dell’acqua e dei servizi igienico-sanitari.</li> <li>- Promuovere una cooperazione regionale rafforzata con i paesi confinanti, incluso nella condivisione e gestione delle risorse idriche.</li> <li>- Perseguire degli sforzi per migliorare l’offerta idrica e la qualità, specialmente nelle aree rurali, con l’intenzione di raggiungere gli standard dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).</li> <li>- Valutare la possibilità di partecipazione ad attività selezionate dell’Agenzia Europea dell’Ambiente.</li> <li>- Esplorare le possibilità di rafforzare le capacità per una gestione in sicurezza dei rifiuti pericolosi.</li> </ul>
Tunisia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assicurare l’implementazione delle disposizioni in materiali di sviluppo sostenibile del X Piano di Sviluppo (2002-2006).</li> <li>- Continuare a integrare le considerazioni ambientali in altri settori delle politiche: industria, energia, trasporti, agricoltura e politiche regionali.</li> </ul>

In aggiunta ai finanziamenti Enpi, i paesi mediterranei sono ammessi a beneficiare di prestiti agevolati messi a disposizione dalla BEI attraverso il FEMIP, che ammontano a 12 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Tale fondo è stato creato nel 2002 con lo scopo di fornire nuovo impulso alla crescita economica e sociale e favorire l’integrazione tra i paesi del Mediterraneo. La protezione dell’ambiente nei paesi della regione rientra tra le priorità del FEMIP, che finanzia vari progetti in tema di acqua, rifiuti, inquinamento atmosferico, trasporti, sviluppo rurale, prevenzione e reazione ai disastri naturali.

Nel 2009, la BEI ha firmato accordi per prestiti a favore di 176 progetti di tipo ambientale, per un ammontare complessivo di oltre 25 miliardi di euro. Di questi, però, i paesi mediterranei del Sud hanno beneficiato soltanto di circa 450 milioni di euro, attraverso il FEMIP. I fondi ottenuti per

interventi di natura ambientale nel periodo 2002-2008 hanno ammontato a 714 milioni di euro, tutti per progetti di tipo bilaterale. Ulteriori finanziamenti, pari a 692 milioni di euro, sono stati impegnati nel periodo 2003-2008 per progetti di gestione sostenibile delle acque.

Accanto a questi strumenti principali, nati nell'ambito del Pem, esistono altri programmi comunitari o di carattere multilaterale che, direttamente o indirettamente, sono rivolti a progetti di cooperazione ambientale tra paesi Ue e paesi mediterranei.

Tra questi, è importante segnalare il LIFE Paesi Terzi, branca del più ampio programma LIFE, istituito nel 1992 quale strumento finanziario della politica ambientale dell'Ue e rimasto in vigore fino al 2006. Il LIFE Paesi Terzi aveva lo scopo di contribuire alla creazione delle capacità e delle strutture amministrative necessarie nel settore dell'ambiente, nonché allo sviluppo di politiche e programmi d'azione nel settore dell'ambiente nei paesi terzi rivieraschi del Mar Mediterraneo o del Mar Baltico. La priorità veniva assegnata a progetti volti a promuovere forme di cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale o regionale. Nel periodo 1992-2006, 227 progetti sono stati eseguiti nell'ambito del LIFE Paesi Terzi, per un ammontare totale degli investimenti di oltre 120 milioni di euro. Di questi, circa i due terzi sono stati messi a disposizione da parte della Commissione Europea come co-finanziamento.

Ambiente e sviluppo sostenibile figurano tra le priorità d'azione dell'iniziativa Interreg, destinata a promuovere la cooperazione tra le varie autorità sub-statali (e in particolare gli enti regionali) dei paesi dell'Ue. Negli orientamenti della Commissione Europea, l'attenzione alla tutela dell'ambiente viene richiamata come tematica sia nel contesto della cooperazione transfrontaliera sia nell'ambito della cooperazione transnazionale.

La promozione della cooperazione ambientale è l'oggetto anche del Programma Ambientale di Assistenza Tecnica per il Mediterraneo (METAP). Lanciato nel 1990 con l'obiettivo di rafforzare le capacità dei paesi membri di rimediare ai problemi ambientali comuni, al programma partecipano la Banca Mondiale, la BEI, la Commissione Europea, l'Agenzia Svizzera per lo Sviluppo e la Cooperazione, il Ministero per gli Affari Esteri finlandese - Cooperazione e Sviluppo e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP). Ad oggi conta 15 paesi membri.

Altri strumenti di cooperazione multilaterale a livello regionale sono quelli sviluppati dalla Banca Mondiale e dal Fondo Mondiale per l'Ambiente (GEF). Quest'ultimo è stato istituito nel 1991 nell'ambito di un partenariato tra l'UNDP, l'UNEP e la Banca Mondiale, allo scopo di fornire finanziamenti per la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile.

#### ***4.2.3. Priorità ambientali nel Mediterraneo***

Le priorità ambientali sono definite nella Strategia Mediterranea per lo Sviluppo Sostenibile predisposta dalla Commissione Mediterranea per lo Sviluppo Sostenibile (MCSDD) del Map a seguito della 12<sup>a</sup> Conferenza delle Parti Contraenti la Convenzione di Barcellona tenutasi a Monaco nel novembre 2001. Tale strategia è stata presentata al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg e adottata nel 2005.

La Strategia Mediterranea per lo Sviluppo Sostenibile è strutturata attorno a quattro obiettivi principali e a sette campi di azione prioritari. Gli obiettivi sono: a) contribuire allo sviluppo economico; b) ridurre le disparità sociali attraverso la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite e il rafforzamento dell'integrazione culturale; c) modificare gli stili di produzione e consumo e assicurare la gestione sostenibile delle risorse naturali; d) migliorare la *governance* a livello locale, nazionale e regionale.

Quanto ai temi prioritari, gestione delle risorse idriche, energia e cambiamenti climatici, trasporti, turismo, sviluppo urbano, agricoltura e gestione del mare, aree costiere e risorse marine sono i sette campi d'azione identificati dalla strategia. Al fine di garantire un monitoraggio adeguato, sono stati sviluppati 34 indicatori specifici per i vari campi d'azione prioritari.

Nel novembre 2005 al vertice tenutosi in occasione del decimo anniversario del Pem, gli esponenti del Partenariato hanno rinnovato il loro impegno a intensificare gli sforzi per ridurre l'inquinamento del Mar Mediterraneo entro il 2020, nell'ambito dell'iniziativa denominata "Orizzonte 2020". Tale iniziativa si fonda su quattro elementi: a) sviluppo di progetti d'investimento per ridurre le principali fonti d'inquinamento nel settore industriale, dei rifiuti urbani e delle acque reflue, responsabili dell'80% dell'inquinamento nel Mar Mediterraneo; b) misure di *capacity building*; c) trasferimento di esperienze; d) sviluppo d'indicatori di monitoraggio. Lo scopo di "Orizzonte 2020" è quello di funzionare come catalizzatore, sviluppando sinergie tra i vari attori operanti nella regione e sfruttando i risultati ottenuti dai progetti realizzati o in corso di attuazione, supportando anche la realizzazione degli impegni intrapresi nell'ambito della Convenzione di Barcellona.

L'obiettivo di combattere l'inquinamento e di raggiungere adeguati standard di qualità ambientale dei mari attorno all'Ue è ribadito dall'UpM (in particolare nell'ambito dei già citati programmi di disinquinamento del Mar Mediterraneo e del Piano Solare Mediterraneo) e dalla Direttiva Quadro sulla Strategia Marina entrata in vigore nel 2008. Quest'ultima richiama l'importanza di un coordinamento più forte tra i paesi membri costieri e i loro vicini e assegna particolare rilievo alla definizione di obiettivi e indicatori, nonché alla realizzazione di adeguati programmi.

Si assiste quindi a una graduale convergenza tra gli obiettivi di natura ambientale identificati nell'ambito delle varie iniziative sia regionali sia internazionali, un importante passo in avanti nella definizione di una visione e di una strategia integrate in ambito euro-mediterraneo. Questo dovrebbe portare a un superamento della frammentazione che ha caratterizzato la gestione della politica ambientale euro-mediterranea fino a oggi.

A tale proposito, l'iniziativa "Orizzonte 2020" viene vista come un importante elemento catalizzatore per coordinare e dare nuovo impulso ai programmi di tutela ambientale in ambito mediterraneo, grazie al suo approccio integrato che affronta le priorità ambientali nel loro insieme e al coinvolgimento di una pluralità di parti interessate (istituzioni internazionali, ONG, istituzioni finanziarie, autorità locali). Il lancio dell'UpM ha dato un nuovo impulso anche a "Orizzonte 2020". L'inclusione dell'obiettivo di disinquinare il Mediterraneo tra i temi prioritari nell'ambito dell'UpM è un primo segnale della sinergia tra le due iniziative, almeno nell'ambito della tutela dell'ambiente marino.

#### ***4.2.4. Una valutazione della cooperazione ambientale mediterranea***

Il Mediterraneo è uno degli ecosistemi più ricchi e vulnerabili del nostro pianeta. Tuttavia, nonostante il riconosciuto interesse strategico alla tutela della qualità ambientale della regione e le numerose iniziative messe in atto, i risultati ottenuti finora sono piuttosto modesti. Già la Strategia Mediterranea per lo Sviluppo Sostenibile del 2005 metteva in luce le numerose problematiche che affliggono la regione. In particolare, le terre arabili vanno diminuendo a causa dell'incremento urbano e dell'aumento della salinità dei suoli. Oltre l'80% delle terre aride e secche sono colpite da fenomeni di desertificazione. Lo sfruttamento delle risorse idriche e ittiche, lo sfruttamento delle coste, l'incremento del traffico, il peggioramento della qualità dell'aria e l'aumento della produzione di rifiuti costituiscono ulteriori problematiche che necessitano interventi urgenti e mirati.

A fronte di problematiche ambientali di tale rilevanza e urgenza, gli strumenti sviluppati nell'ambito della cooperazione euro-mediterranea non hanno saputo fornire soluzioni adeguate. Nel 2006 la Corte dei Conti Europea ha presentato una relazione speciale sugli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo della Commissione Europea. La relazione raccomanda alla Commissione di definire una strategia globale chiara riguardo agli aspetti ambientali dell'aiuto allo sviluppo, dati gli scarsi successi finora ottenuti.

L'ultimo rapporto disponibile sullo stato di esecuzione della Pev a livello settoriale, pubblicato dalla Commissione Europea nel 2009, rileva che in campo ambientale sono stati fatti dei progressi

molto limitati. Nonostante alcuni paesi abbiano dimostrato un interesse crescente verso la convergenza delle legislazioni e politiche con quella dell'Ue, in linea generale si riscontra ancora una mancanza di risorse e strutture adeguate e la necessità di maggiori sforzi a livello istituzionale per garantire un adeguato livello di conoscenza e di controllo di questi fenomeni.

Il documento di lavoro della Commissione Europea dell'agosto 2009, che fa un bilancio dei primi tre anni di attuazione dell'"Orizzonte 2020", indica che 10 tra le 27 azioni prioritarie individuate durante la Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea del Cairo nel 2006 sono state completate. Ciò nonostante, il rapporto evidenzia un numero di questioni irrisolte, tra le quali la difficoltà di coordinare i tanti e differenti attori regionali coinvolti, la mancanza d'informazione da parte dei paesi della sponda sud del Mediterraneo sulla disponibilità di finanziamenti, il fatto che le questioni ambientali non sono considerate ancora una priorità politica da molti governi e la mancanza di adeguate strutture amministrative a sostegno dei progetti.

Il rapporto del Map sullo Stato dell'ambiente e dello sviluppo nel Mediterraneo del 2009 ribadisce che mentre sono stati fatti progressi in particolare nel contrasto all'inquinamento marino e nella conservazione della biodiversità, sono necessari sforzi ulteriori per garantire una gestione più efficiente delle risorse naturali. Il documento mette in luce i rischi legati all'aumento delle temperature e agli effetti dei cambiamenti climatici in particolare sulla disponibilità della risorsa idrica, evidenziando come l'informazione ambientale disponibile a livello della regione sia tuttora inadeguata rispetto agli obiettivi da raggiungere. Sottolinea inoltre che i costi del degrado ambientale possono raggiungere percentuali significative, pari al 2,5%-5,5% del Pil annuo, a seconda dei paesi.

Riassumendo, il bilancio dei risultati ottenuti dal Pem e dalla successiva Pev presenta sia luci che ombre. Da un lato, le iniziative dell'Ue hanno avuto il merito di integrare le politiche di protezione ambientale e di sviluppo sostenibile nel più ampio ambito della cooperazione regionale, fornendo agli stati partner principi, strumenti e mezzi per affrontare problematiche d'interesse comune. L'apertura di uffici regionali della BEI e l'istituzione di delegazioni della Commissione Europea in vari paesi del Mediterraneo testimoniano il reale impegno dell'Ue nel perseguire obiettivi concreti nella regione.

Ciò nonostante la mancanza di coordinamento tra le varie direzioni coinvolte, le difficoltà burocratiche, il divario sostanziale tra i fondi messi a disposizione dai vari programmi e quelli effettivamente spesi per l'attuazione dei progetti hanno ostacolato lo sviluppo della cooperazione in materia ambientale nella regione mediterranea. L'attenzione oggi si sposta sul nuovo scenario dell'UpM. Presentato come soluzione per dare nuovo impulso al Processo di Barcellona, l'UpM ha creato numerose aspettative e un rinnovato entusiasmo, in particolare con riferimento alle tematiche di natura energetico-ambientale. Tuttavia, i segnali attuali non sono particolarmente incoraggianti. Regna un clima d'incertezza. La deludente Conferenza Ministeriale Euro-Mediterranea di Barcellona sull'acqua del 13 aprile scorso, la cancellazione della conferenza ministeriale di Dubrovnik sull'ambiente prevista per il 21-22 aprile e la situazione poco chiara riguardo al calendario dei nuovi incontri pesano sull'effettiva capacità dell'UpM di rimuovere gli ostacoli politici e procedurali che hanno indebolito il Processo di Barcellona. A ciò si aggiunge la mancanza di un quadro chiaro sul grado d'interazione tra le strutture dell'UpM e le iniziative portate avanti dalla Commissione Europea in ambito del Pem.

Un'armonizzazione dei ruoli e delle responsabilità tra la Commissione Europea e il Segretariato dell'UpM è essenziale per favorire una transizione o una coesistenza tra le due istituzioni, evitando inutili conflitti e sovrapposizioni.

#### ***4.2.5. Prospettive in chiave italiana***

L'Italia è impegnata in numerose attività di cooperazione di tipo multilaterale e bilaterale nella regione mediterranea, attraverso iniziative promosse dal Ministero degli Affari Esteri e da quello

dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico.

La cooperazione ambientale è parte integrante della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri. Conformemente agli impegni assunti dall'Italia al vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile in vista del raggiungimento degli Obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite e nell'ambito delle politiche di partenariato dell'Ue, il Ministero degli Affari Esteri ha avviato una serie di progetti con i paesi del Mediterraneo, aventi come oggetto la protezione della biodiversità e delle foreste, la lotta alla desertificazione e ai cambiamenti climatici, la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti. In particolare, i cambiamenti climatici sono stati inclusi tra le linee guida per il periodo 2009-2011 dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Tra il 2006 e il 2008 il Ministero ha destinato circa 30 milioni di euro alla cooperazione bilaterale e multilaterale nell'ambito dei cambiamenti climatici.

Ulteriori fondi sono messi a disposizione dal Ministero dell'Ambiente. Per quanto riguarda la cooperazione multilaterale, il Ministero ha siglato una serie di accordi e protocolli d'intesa con agenzie delle Nazioni Unite, il GEF<sup>6</sup>, la Banca Mondiale e l'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura (IUCN). L'ambito d'intervento spazia dalla gestione delle risorse idriche, a misure di adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza alimentare, rafforzamento di capacità, formazione e informazione. A questi si aggiungono i progetti di cooperazione bilaterale, che hanno lo scopo di sostenere l'attuazione degli accordi ambientali multilaterali e di raggiungere gli Obiettivi del Millennio. In tale ambito l'Italia ha avviato numerosi progetti con vari paesi del Mediterraneo, in riconoscimento del ruolo cruciale che la cooperazione riveste per contrastare i rischi ambientali che minacciano la regione.

Il tema ambientale ha assunto una rilevanza notevole anche nell'ambito delle attività di cooperazione portate avanti dalle regioni e dalle autonomie locali italiane. Le autorità locali rivestono un ruolo sempre più importante, partecipando attivamente ai progetti lanciati dall'Ue nell'ambito della cooperazione transfrontaliera della Pev. Tali strumenti hanno favorito lo scambio di esperienze tra territori che condividono problematiche comuni e permesso di acquisire nuove competenze, oltre ad aver favorito la diffusione di strategie innovative.

Lo sviluppo di partenariati a livello locale è un'importante opportunità offerta dalla Pev e costituisce uno strumento ancora più prezioso in un momento come quello attuale, caratterizzato da difficili negoziati nell'ambito dell'UpM. La cooperazione decentrata può infatti rimuovere più agevolmente le barriere e accrescere il clima di solidarietà e collaborazione tra i popoli del Mediterraneo, contribuendo a creare uno spazio di prosperità e buon vicinato, come richiamato dal Trattato di Lisbona.

Una cooperazione più forte in campo ambientale si traduce anche in nuove opportunità industriali, commerciali, di ricerca e di acquisizione di competenze. Per motivi storici, culturali e geografici l'Italia ha in essere un dialogo privilegiato con i suoi vicini del Mediterraneo e ha pertanto il potenziale per svolgere un ruolo di leadership in tale ambito. È auspicabile un'azione incisiva del nostro paese per rinvigorire le relazioni euro-mediterranee e sfruttare le enormi opportunità che una rafforzata politica di cooperazione può offrire alla regione.

---

<sup>6</sup> Il *Global Environment Facility* (GEF) è un'organizzazione finanziaria indipendente, sorta nel 1991, che riunisce 182 membri governativi in partnership con istituzioni internazionali, organizzazioni non governative e settore privato, che finanzia progetti destinati al miglioramento dell'ambiente globale.

### 4.3. La cooperazione in materia di sicurezza marittima

#### 4.3.1. La delimitazione delle acque territoriali nel Mediterraneo

Nell'uso terminologico corrente la sicurezza marittima coinvolge due aspetti: *safety* e *security*. La prima ha per oggetto la salvaguardia della vita umana in mare e i requisiti di costruzione e navigabilità dei mezzi navali; la seconda è invece connessa agli aspetti militari della sicurezza, compresa la lotta al terrorismo internazionale. La distinzione tra *safety* e *security* è divenuta rilevante dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, ma spesso i due aspetti sono connessi e non è infrequente che una stessa istituzione (ad es. la Guardia Costiera) si trovi di fronte sia a problemi di *safety* sia a problemi di *security*. Si tratta in sostanza di una distinzione di comodo. Per questo i due aspetti della sicurezza saranno qui trattati congiuntamente, salvo indicazioni contrarie.

Il Mediterraneo è un mare semichiuso secondo la definizione data dall'art. 122 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, collegato all'oceano da uno stretto (Gibilterra) e da un canale artificiale (Suez). Secondo la Convenzione (art. 123), gli stati rivieraschi hanno un obbligo di cooperazione in vari settori, che vanno dalla gestione e sfruttamento ottimale delle risorse, alla protezione dell'ambiente. La sicurezza non è menzionata e i problemi di sicurezza, intesa nel senso di *security*, sono lasciati in ombra dalla Convenzione, mentre emergono quelli relativi alla *safety*, come la salvaguardia della vita umana in mare e l'obbligo di prestare soccorso. La delimitazione delle aree marine, invece, interessa la sicurezza (*security*) poiché l'assenza di delimitazione può essere fonte di eventuali conflitti tra gli stati. Tra l'altro vi sono taluni stati mediterranei che non hanno ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e quindi essi non si sentono vincolati dalle sue regole, tranne nel caso in cui esse siano dichiarative del diritto internazionale consuetudinario. I seguenti Stati non hanno ratificato la Convenzione: Israele, Libia (che ha solo apposto la firma), Siria, Turchia. Anche gli Stati Uniti, che sono presenti nel Mediterraneo dal punto di vista militare, non l'hanno ratificata.

Le delimitazioni e pretese eccessive potenzialmente dannose per la sicurezza concernono in particolare le acque territoriali di alcuni stati, a cominciare dal Golfo della Sirte, che la Libia considera come una baia storica in tutto e per tutto soggetta alla sua sovranità territoriale. Tale pretesa è stata contestata dagli stati occidentali e in primo luogo dagli Stati Uniti, mediante lo svolgimento di esercitazioni navali che hanno portato a uno scontro a fuoco con i libici. Altra delimitazione irrisolta, potenziale fonte di conflitto tra Grecia e Turchia, è quella della piattaforma continentale nell'Egeo. Tra Slovenia e Croazia esiste, fin dall'indipendenza dei due stati, un contenzioso sulla delimitazione delle acque del Golfo di Pirano. Altri contenziosi marittimi sono legati all'incerto status dei territori. Cipro ha concluso con il Libano, il 17 gennaio 2007, un accordo per la divisione della Zona Economica Esclusiva (Zee), accordo che è contestato dalla parte turca di Cipro, entità non riconosciuta.

A parte taluni casi, come quello menzionato tra Grecia e Turchia, la divisione della piattaforma continentale nel Mediterraneo tra stati adiacenti o frontisti è a buon punto. Non altrettanto può dirsi per le Zee e le zone di pesca, alcuni delle quali hanno provocato e continuano a provocare conflitti, che sono sfociati nella cattura di pescherecci e addirittura nell'uso delle armi da parte degli stati costieri. Tra l'altro non tutti gli stati mediterranei hanno proclamato una Zee, sia pure di modeste dimensioni. L'Italia ha sempre avversato tali zone, per il timore che esse finissero per ostacolare la libertà di navigazione. Ma anche l'Italia si sta avvicinando alla filosofia della Zee attraverso la legge che ha disposto l'istituzione di zone di protezione ecologica. Nelle zone di mare libero, la cui estensione si sta riducendo nel Mediterraneo e di cui è facile prevedere la definitiva scomparsa, anche gli stati non rivieraschi possono esercitare la pesca (vedi Giappone). Nella Zee, invece, la pesca è riservata allo stato costiero e i terzi possono esercitare tale attività solo con il suo consenso, che di regola implica una licenza rilasciata a titolo oneroso.

#### 4.3.2. Armi di distruzione di massa e terrorismo in mare

Le armi di distruzione di massa continuano a rappresentare un pericolo per l'area mediterranea, pericolo ormai concentrato in Medio Oriente, dopo che la Libia ha abbandonato il proposito di dotarsi dell'arma nucleare e ha ratificato la Convenzione sul disarmo chimico del 1993.

I tre principali trattati in materia di armi di distruzione di massa, il Trattato di Non Proliferazione Nucleare (Tnp), la Convenzione sulla proibizione delle armi batteriologiche e la Convenzione sul disarmo chimico, non sono stati ratificati da alcuni paesi della sponda orientale del Mediterraneo. Egitto, Israele e Siria non hanno ratificato la Convenzione sul disarmo chimico. Egitto e Siria sono parti del Tnp, che non è stato invece ratificato da Israele, Stato nucleare non dichiarato. La Convenzione sulla proibizione delle armi batteriologiche non è stata ratificata da Israele, mentre Egitto e Siria l'hanno solo firmata. Tra l'altro mentre la Convenzione sul disarmo chimico contiene un sistema di verifiche piuttosto incisivo, questo è praticamente assente per le armi batteriologiche, e il progredire della scienza chimica consente di aggirare le due convenzioni, ad esempio nel campo delle cosiddette armi non letali.

L'Egitto non ha ratificato la Convenzione sul disarmo chimico sostenendo che l'arma chimica rappresenta un deterrente nei confronti dell'armamento atomico israeliano. Per quanto riguarda l'altro trattato in materia di disarmo, cioè il Trattato per la cessazione completa degli esperimenti nucleari (Ctbt), esso non è stato né firmato né ratificato da Israele, Egitto e Siria. Egitto e Israele sono nella lista dei 44 stati di soglia, senza la cui ratifica il Ctbt non può entrare in vigore.

Le tensioni provocate dal possesso (o dal tentativo di procurarsi) di armi di distruzione di massa sono ricorrenti. Nel 1981 Israele distrusse il reattore nucleare Osirak (Iraq) e nel 2007 ha bombardato il sito atomico siriano di Deir ez Zor costruito, a quanto sembra, con tecnologia iraniana.

In relazione alla Libia, occorre anche ricordare il Trattato italo-libico di amicizia partenariato e cooperazione del 2008, che contiene una disposizione sulla non proliferazione e il disarmo. La Libia, come si è detto, ha ratificato i principali trattati in materia di armi di distruzione di massa e ha rinunciato a dotarsi di tali armi. La collaborazione comprenderà non solo le armi di distruzione di massa, ma anche i relativi vettori. Di notevole interesse è l'impegno "ad adoperarsi per fare della regione del Mediterraneo una zona libera" da armi di distruzione di massa.

Finora il Mar Mediterraneo non è stato oggetto di spettacolari attacchi terroristici, se si esclude il dirottamento dell'Achille Lauro nel 1985 a opera di terroristi palestinesi. La Libia, per lungo tempo accusata di fomentare il terrorismo internazionale, si è formalmente impegnata in una lettera indirizzata nel 2003 al Presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a rinunciare non solo alle armi di distruzione di massa ma anche al terrorismo internazionale. Le accuse nei confronti del Colonnello Gheddafi erano di aver provocato gli incidenti di Lockerbie, dove scoppiò in volo un aereo della Pan Am, e dei cieli sopra il Niger, sorvolato da un aereo francese dell'Uta. La Libia, a quel tempo oggetto di sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, concesse un congruo risarcimento ai familiari delle vittime della tragedia di Lockerbie. Lo stesso è avvenuto per i familiari delle vittime dell'aereo francese dell'Uta, per il quale però la Libia ha sempre negato ogni responsabilità. I maggiori episodi terroristici non sono avvenuti in mare, con il dirottamento di navi o aerei, ma sulla terraferma.

Dopo il dirottamento dell'Achille Lauro, la comunità internazionale si è dotata, sotto gli auspici dell'*International Maritime Organization* (Imo) di una Convenzione per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, negoziata nel corso di una conferenza svoltasi a Roma nel 1988. La Conferenza ha adottato anche un Protocollo per la prevenzione di atti di terrorismo contro le installazioni fisse sulla piattaforma continentale, a protezione in particolare delle piattaforme petrolifere. Nel 2005 Convenzione e Protocollo sono stati emendati, con l'aggiunta di disposizioni che hanno per oggetto il trasporto via mare di materiale radioattivo o di armi di distruzione di massa destinate al compimento di atti di terrorismo.

#### 4.3.3. Sicurezza marittima e immigrazione irregolare

Uno dei fattori destabilizzanti per il Mediterraneo riguarda l'immigrazione irregolare. I numeri mostrano che la maggior parte dell'immigrazione avviene via terra, attraverso le frontiere dei Balcani. Ma anche l'immigrazione via mare, specialmente negli anni passati, è stata cospicua. Il fenomeno dell'immigrazione irregolare via mare interessa non solo l'Italia, ma altri paesi della riva nord, come la Spagna.

L'Italia ha adottato una politica di respingimento e di accompagnamento dei migranti verso i paesi di partenza o di transito. Tale politica ha sollevato non poche critiche da parte delle organizzazioni umanitarie e da altre istituzioni internazionali, ma si è rivelata efficace. Uno dei maggiori problemi, dal punto di vista giuridico, riguarda l'applicabilità della Convenzione del 1951 sui rifugiati e il principio di non refoulement. La Convenzione del 1951 non accorda nessun diritto all'asilo, ma obbliga gli stati membri, tra cui l'Italia, a non respingere il rifugiato nel paese in cui egli potrebbe essere oggetto di persecuzioni. E' controverso se la Convenzione del 1951 debba essere applicata in alto mare. Buona parte dei giuristi italiani che si sono occupati del problema risponde affermativamente, ma la pratica degli stati non va sempre in questa direzione. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno respinto in alto mare i profughi provenienti da Haiti negli anni Ottanta e il Presidente americano aveva emanato un '*Executive Order*' in proposito. Anche la Corte Suprema Usa si è espressa, il 21 giugno 1993, nel senso che la Convenzione del 1951 non si applica in alto mare. Gli Stati europei sono vincolati anche da un altro strumento, cioè la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui art. 3 vieta la tortura e trattamenti inumani e degradanti. La Convenzione ha un'applicazione extraterritoriale e quindi si applica in alto mare, non appena i clandestini sono raccolti da navi da guerra italiane nel Canale di Sicilia oppure quando vengono a contatto con le nostre imbarcazioni. Un ricorso contro il provvedimento di espulsione può essere presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo, dopo aver esperito le vie di ricorso interne. La Corte di Strasburgo ha inibito l'espulsione di stranieri, che dopo aver scontato la pena in Italia, dovevano essere deportati in Tunisia, affermando che in quel paese si applica la tortura. Tale giurisprudenza è stata fatta propria dalla nostra Corte di Cassazione.

Ma il problema maggiore è attualmente costituito dai respingimenti verso la Libia. Sono operativi accordi italo-libici per la consegna alla Libia di clandestini imbarcati sulle coste libiche. La cooperazione in materia di lotta all'immigrazione illegale è stata rafforzata dal Trattato italo-libico del 2008. Il Comitato contro la Tortura del Consiglio d'Europa si è espresso nel senso che il respingimento in Libia costituisce una violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per le condizioni cui sarebbero sottoposti i clandestini riportati in Libia. Ma finora non si è avuto nessun pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia per i respingimenti in Libia. Italia e Libia sono inoltre parti del Protocollo di Palermo sulla prevenzione e repressione del traffico irregolare di migranti del 2000, negoziato nel quadro delle Nazioni Unite.

Come questioni relative alla *safety*, ma talvolta connesse all'immigrazione irregolare o addirittura alla definizione delle aree marine, vengono in considerazione quelle in materia di sicurezza delle navi e alla salvaguardia della vita umana in mare. In primo luogo ci sono le norme della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare che obbligano lo Stato della bandiera ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare i requisiti di costruzione e navigabilità della nave e, all'art. 98, impongono di prestare soccorso alla nave e alle persone che si trovino in una situazione di pericolo in alto mare.

Vi sono poi le convenzioni negoziate nel quadro dell'Imo e in particolare la *Safety of Life at Sea* (Solas) del 1974, emendata nel 2002, e la Convenzione di Amburgo del 1979. Le zone di sicurezza e salvataggio (Sar: *Search and Rescue*) vengono stabilite in base ai principi dettati dalla Convenzione di Amburgo. Un problema, nel Mediterraneo, è quello della loro delimitazione. Le zone Sar non sono zone di giurisdizione, come ad esempio la Zee, ma zone dove lo stato costiero s'impegna a svolgere opera di salvaguardia della vita umana in mare, a recuperare i naufraghi e a

sbarcarli in un luogo sicuro (*place of safety*), che dovrebbe coincidere con un porto dello stato costiero responsabile della Sar. Nel Mediterraneo le zone Sar sono state delimitate dalla Conferenza di Valencia del 1997 sotto gli auspici dell'Imo. Non tutti gli stati della riva sud hanno istituito una Sar; lo hanno fatto Marocco e Tunisia, ma non la Libia.

La questione principale si è posta per Malta, che vanta una zona enorme, pari a 250.000 chilometri quadrati a fronte di un territorio di 315 chilometri quadrati (non fu trovato un accordo in occasione della Conferenza di Valencia per la ripartizione delle Sar). Malta non riesce a mantenere l'operatività della zona, ma ne ribadisce la titolarità probabilmente come base per avanzare pretese in successive delimitazioni della piattaforma continentale e della Zee. Di qui il contenzioso con l'Italia poiché Malta pretende che i naufraghi salvati nella Sar di sua competenza, ma vicini alle coste italiane, siano sbarcati in Italia. Ciò assume particolare rilevanza per quanto riguarda l'immigrazione irregolare. In Adriatico, l'Italia ha concluso in occasione della Conferenza di Ancona un *Memorandum of Understanding* (MoU) per la definizione della Sar con Albania, Croazia, Grecia e Slovenia.

Il Mar Mediterraneo è stato frequentemente teatro di operazioni navali anche dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale. Durante la decolonizzazione e la lotta d'indipendenza algerina, la flotta francese aveva disposto l'intercettazione delle navi che portavano aiuti agli insorti e furono intercettati anche cargo italiani. Nel 1981 gli Usa svolsero manovre navali nelle acque della Sirte rivendicate dalla Libia e furono attaccati da aerei libici che andarono distrutti. Nel 1985 gli Usa sorvolarono lo Stretto di Gibilterra per bombardare Tripoli.

Durante l'embargo nei confronti della Jugoslavia (1992-1994), la marina da guerra italiana, in collaborazione con l'Unione Europea Occidentale (Ueo) e la Nato, esercitò un controllo nell'Adriatico nei confronti delle navi che trasportavano merci sottoposte a embargo. La marina da guerra jugoslava sottopose a bombardamento navale la città di Dubrovnik.

Israele nel 2006 bloccò i porti libanesi e attualmente continua a pattugliare le acque prospicienti Gaza allo scopo di impedire all'Autorità Nazionale Palestinese e a Hamas di raggiungere il mare aperto. Il blocco della costa di Gaza a 20 miglia dalla costa e la pretesa israeliana di sottoporre a visita e cattura navi site a circa 70 miglia dalla costa sono cronaca recente (fine maggio-giugno 2010). Le operazioni hanno comportato anche l'uso della forza e hanno causate vittime tra i passeggeri imbarcati su una nave battente bandiera turca.

Il mar Mediterraneo, come ogni altro specchio d'acqua, si presta a essere usato per operazioni navali che comportano l'uso della forza armata. L'uso del mare per operazioni navali non è illegittimo. Il problema consiste nel verificare se, nel caso concreto, la forza sia usata in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, cioè in legittima difesa o su autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

#### ***4.3.4. Le istituzioni della cooperazione in materia di sicurezza marittima***

Quali sono e come operano le istituzioni cui spetta garantire la sicurezza marittima nel Mediterraneo, sia nella dimensione *safety* che in quella di *security*? Occorre partire dall'art. 123 della Convenzione delle Nazioni Unite del diritto del mare e dalla qualificazione del Mediterraneo come mare semichiuso. L'art. 123 impone agli stati rivieraschi un obbligo di cooperazione, sia pure di natura generica. Tale obbligo di cooperazione, dovrebbe sostanziarsi, secondo la Convenzione, nei seguenti doveri:

- coordinare la gestione, la conservazione, l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse biologiche del mare;
- coordinare l'esercizio dei loro diritti e l'adempimento dei loro obblighi relativi alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino;

- coordinare le loro politiche di ricerca scientifica e intraprendere, se del caso, programmi comuni di ricerca scientifica nella zona considerata;
- invitare, se del caso, altri stati o organizzazioni internazionali interessati a cooperare con loro all'applicazione delle disposizioni dell'art. 123.

Pertanto la responsabilità principale resta in capo agli stati rivieraschi, ma la cooperazione di terzi stati è auspicata.

Un ruolo centrale spetta all'Imo che, come si è detto, ha offerto il quadro negoziale per la stipulazione di convenzioni internazionali a livello universale, ma applicate anche nel Mediterraneo. Inoltre l'Imo, attraverso il suo Comitato sulla sicurezza marittima, adotta circolari, raccomandazioni e linee guida che interessano la sicurezza marittima. Le convenzioni in vigore sono tenute costantemente "sotto sorveglianza" per adattarle alle nuove esigenze. Ad esempio, nel 2002 sono stati adottati emendamenti alla Convenzione Solas mediante l'aggiunta del Capitolo XI-2, entrato in vigore nel 2004. La Conferenza diplomatica che ha negoziato gli emendamenti ha adottato pure l'*International Ship and Port Facility Security Code* (Isps), che ha stabilito requisiti aggiuntivi per la sicurezza delle navi e del trasporto marittimo. Con particolare riguardo al Mediterraneo, l'Imo potrebbe svolgere una funzione dinamica facendosi portatore di una nuova conferenza intergovernativa per la definizione (o ridefinizione) delle zone Sar.

Per quanto riguarda la definizione delle aree marine, il contenzioso può essere risolto dalla Corte internazionale di giustizia o demandato all'arbitrato come è accaduto in seguito all'accordo concluso grazie alla mediazione dell'Unione Europea tra Slovenia e Croazia nel novembre 2009, ma sottoposto a referendum e accettato dalla parte slovena, per la divisione del Golfo di Pirano e l'accesso alle acque internazionali. L'Unione Europea dovrebbe naturalmente svolgere un ruolo determinante. Giova peraltro richiamare le competenze dell'Ue in materia di accordi di pesca. La definizione delle aree marittime (ad esempio Zee) è di competenza degli stati membri, ma l'Ue è competente per la conclusione di accordi in materia di pesca, che tuttavia procedono a rilento. L'Ue ha concluso solo un accordo di pesca, quello con il Marocco. Con la Libia dovrebbe essere concluso un accordo quadro, che comprenda anche la pesca. Le trattative sono in corso. L'assenza di accordi produce contenzioso, come tra Italia e Tunisia, poiché l'Italia non è più competente a stipulare accordi in materia di pesca e i precedenti si sono ormai estinti.

Sempre in materia di pesca occorre ricordare la *Food and Agricultural Organization* (Fao) e l'istituzione creata nel suo ambito, cioè il Consiglio Generale per la Pesca in Mediterraneo.

In materia d'immigrazione irregolare e respingimenti in alto mare le due istituzioni maggiormente interessate sono il Consiglio d'Europa e l'Ue. Il primo opera attraverso il Comitato contro la Tortura e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e le sue competenze specifiche hanno per oggetto la salvaguardia dei diritti dell'uomo, allo scopo di garantire che gli immigranti illegali non siano sottoposti a trattamenti inumani e degradanti.

Per quanto riguarda la cooperazione in campo marittimo, le misure di respingimento restano di competenza dei singoli stati, ma l'agenzia dell'Ue, Frontex, può dettare, come è stato fatto, delle linee guida per le misure che i singoli stati possono intraprendere (si veda la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 16 aprile 2010, 8089/10, che contiene in annesso delle linee guida per le operazioni in mare coordinate nel quadro Frontex).

Per quanto riguarda più direttamente la sicurezza, intesa nel senso di *security*, il riferimento è all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), che ha cinque paesi associati della riva sud del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Israele, Marocco e Tunisia), ma la cui importanza è andata scemando nel tempo.

Ben altra importanza è da attribuire alla Nato che, oltre ad aver istituito un Dialogo Mediterraneo, opera concretamente con le navi che prendono parte all'operazione istituita dopo l'attacco alle Torri

Gemelle: *Active Endeavour*. Essa ha come missione quella di garantire la libertà di navigazione e la sicurezza delle rotte mediterranee, monitorare il traffico commerciale e ispezionare le navi sospette con il consenso dello stato della bandiera. La missione è stata estesa alla partecipazione di stati della riva sud, come l'Egitto e la Tunisia. Il Marocco ha concluso un *Memorandum of Understanding* (MoU) nel 2009 per dare supporto all'operazione.

#### **4.3.5. Una valutazione della sicurezza marittima nel Mediterraneo**

Nel complesso la situazione del Mediterraneo è migliorata rispetto a qualche decennio fa. Nell'Adriatico, il processo di dissoluzione della ex-Jugoslavia è da tempo terminato e le controversie marittime sono ricondotte nel quadro di una soluzione pacifica (si veda ad esempio la situazione del Golfo di Pirano). Contenziosi per la delimitazione delle aree marine sono ancora in atto, ma non danno luogo a scontri a fuoco. Taluni di questi contenziosi dipendono dalla mancata soluzione della statualità in terraferma, come ad esempio a Cipro, le cui delimitazioni marine nel settore orientale sono contestate da Cipro del Nord.

Per quanto riguarda le flotte e gli usi militari del mare in tempo di pace è ancora in vigore l'accordo tra Stati Uniti e Unione Sovietica del 25 maggio 1972, che detta le "*rules of the road*" delle rispettive marine da guerra per evitare gli incidenti in mare. Analoghi accordi sono stati conclusi tra Urss e Francia, Gran Bretagna e Italia e ora vincolano ovviamente la Federazione Russa che, dopo una breve assenza, è ricomparsa nel Mediterraneo. Turchia e Grecia hanno concluso nel 1988 un MoU in materia di attività militare in alto mare e nel relativo spazio aereo. Italia e Tunisia hanno concluso, nel 1988, un accordo tecnico per evitare incidenti in mare delle rispettive flotte. Dopo l'incidente dell'Achille Lauro non si sono avuti nel Mediterraneo, inteso come mare, gravi episodi di terrorismo. L'operazione *Active Endeavour* sotto egida Nato funziona come potente deterrente.

I principali problemi, quantunque di origine e dimensioni diverse, sono costituiti dall'immigrazione irregolare e dal conflitto israelo-palestinese e le sue propaggini marittime. L'immigrazione irregolare via mare è diminuita in modo significativo dopo gli accordi italo-libici, a cominciare dall'accordo di partenariato del 2008. Tuttavia il fenomeno persiste e uno dei punti principali è costituito dalla ripartizione delle zone di ricerca e salvataggio (zone Sar) e dalle osservazioni del Consiglio d'Europa e la denuncia delle organizzazioni umanitarie circa la conformità delle pratiche di respingimento in mare agli strumenti in materia di protezione dei diritti dell'uomo.

Ben più grave è il conflitto israelo-palestinese e le sue ripercussioni nelle aree marittime della zona del Mediterraneo orientale, incluse le propaggini libanesi. I blocchi navali istituiti da Israele davanti alle coste libanesi durante il conflitto in Libano del 2006 e quello di Gaza, che è mantenuto tuttora in vigore, costituiscono, a prescindere dalla loro legalità, un pregiudizio alla libertà della navigazione. Si aggiungano le pretese israeliane di fermare, visitare e dirottare le navi in alto mare in uno specchio di acque molto lontano dalla costa per impedirne l'ingresso a Gaza. Il conflitto israelo-palestinese ha una dimensione marittima, che non verrà meno se non si estinguerà il conflitto in terraferma.

Sarebbe opportuno che gli stati mediterranei, che ancora non l'hanno fatto, ratificassero la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Un potente impulso potrebbe provenire, almeno per alcuni di essi, dalla ratifica degli Stati Uniti, più volte annunciata dalle tre ultime amministrazioni che si sono succedute, ma mai giunta a buon fine. Un'azione diplomatica dovrebbe essere esercitata dall'Ue e, per quanto riguarda la Libia, l'Italia dovrebbe farsene promotrice. Senza l'entrata in vigore della Convenzione del diritto del mare per gli stati che ancora non ne sono parte non si possono sfruttare appieno istituti, come ad esempio il pronto rilascio di navi in materia di controversie di pesca, che sono disciplinati dalla Convenzione.

Per quanto riguarda l'immigrazione irregolare e il respingimento in mare è ormai acquisita la competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per verificare se il respingimento sia conforme

alla normativa della Convenzione europea. Un migliore coordinamento in sede europea sarebbe estremamente auspicabile. Ad esempio si potrebbe pensare a una “Guardia costiera europea” in analogia con quanto è stato fatto per altre istituzioni che si sono rivelate estremamente utili come la Gendarmeria europea.

Non è compito di questa parte del Rapporto trattare del conflitto israelo-palestinese. Tuttavia i fruitori del Mediterraneo dovrebbero prestare maggiore attenzione ai problemi derivanti alla libertà della navigazione dal conflitto in questione. In particolare, occorrerebbe verificare se il blocco israeliano sia legittimo e se siano lecite azioni della marina da guerra israeliana in alto mare, nelle acque oltre il blocco. Attribuire alla Nato, e in particolare alla missione *Active Endeavour* il compito di verificare se le navi in rotta verso Gaza trasportino merci vietate da Israele significherebbe prendere una decisa posizione a favore di quello stato. Il pattugliamento europeo ha avuto luogo nelle acque prospicienti il Libano nel 2006, in sostituzione del blocco israeliano, solo quando il quadro politico era stato risolto. Un coordinamento tra Nato e Ue nel campo della sicurezza (*security*) marittima è auspicabile.

Un altro punto determinante riguarda le armi di distruzione di massa. L’VIII Conferenza di riesame del Tnp, conclusasi a fine maggio del 2010, ha dato impulso alla risoluzione della Conferenza di riesame ed estensione del 1995 per l’istituzione di una Zona in Medio Oriente libera da armi di distruzione di massa. Si tratterebbe non solo di una *Nuclear Free Zone*, ma anche di una zona esente da armi chimiche e batteriologiche. Il Documento conclusivo della Conferenza di riesame raccomanda di tenere la Conferenza nel 2012 sulla base della risoluzione sul Medio Oriente approvata nel 1995.

#### **4.4. La cooperazione in tema d’immigrazione e terrorismo**

##### **4.4.1. Istituzioni e politiche nel contrasto all’immigrazione irregolare e al terrorismo**

Immigrazione irregolare e terrorismo sono fra i primi fattori di rischio che spinsero l’Ue nel 1995 a lanciare il processo di Barcellona. L’intenzione era di affrontare questi problemi alle radici: dare impulso allo sviluppo per ridurre gli incentivi all’immigrazione, nonché alle riforme politiche e alla risoluzione dei conflitti per eliminare le cause di fondo della radicalizzazione di gruppi e individui che vedono nella violenza, terrorismo incluso, un legittimo strumento politico. Come si è visto, il processo non ha avuto se non parziali e modesti successi, anche perché l’islamismo transnazionale di Al Qaida ha aggiunto agli effetti di tracimazione del terrorismo regionale minacce terroristiche più dirette. Per questi motivi le politiche di contrasto all’immigrazione e al terrorismo hanno assunto maggiore importanza. Ciò pone gravi problemi di equilibrio fra interessi e politiche degli stati membri all’interno dell’Ue, da un lato, e fuori dall’Ue, d’altro lato, e dà luogo a forme nuove di azione e cooperazione, talvolta problematiche se viste nella più generale prospettiva del sostegno alla democrazia in cui si pone l’Ue. A questa evoluzione è dedicata la presente sezione.

Le strategie dell’Ue per il contrasto al terrorismo e all’immigrazione irregolare sono state gradualmente spostate al di fuori dei confini dell’Unione stessa, coinvolgendo, in diverso grado, i paesi confinanti già impegnati nel quadro della cooperazione euro-mediterranea.

L’espansione geografica delle politiche di sicurezza dell’Unione discende dalla necessità sempre più avvertita dai governi di assicurare una sempre maggiore cooperazione interna fra gli stati membri. Questo processo di maggiore coordinamento interno si scontra, tuttavia, con ostacoli considerevoli sia sul piano politico sia su quello operativo. Infatti, anche se gli stati membri sono convinti che queste materie non possono essere efficacemente trattate da uno singolo stato isolatamente, sono nello stesso tempo riluttanti a rinunciare alla propria sovranità in aree cruciali quali le attività di polizia, di intelligence e di politica estera. Sul piano operativo, si tenga presente che gli strumenti di cui l’Unione avrebbe bisogno per agire in queste aree sono soggetti a procedure

decisionali diverse e, in particolare, al metodo decisionale comunitario per le questioni che riguardano gli aspetti economici della cooperazione e a quello intergovernativo per le materie che rientrano nel campo della Giustizia e affari interni e della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc).

In questa sezione si fornisce dapprima un breve resoconto delle principali tappe che hanno portato gli Stati dell'Ue a definire politiche e competenze comuni nelle aree di contrasto al terrorismo e all'immigrazione irregolare spostandole, allo stesso tempo, fuori dal proprio territorio. In seguito, si analizzerà lo stato attuale della cooperazione esterna in queste due aree.

#### ***4.4.2. Politiche comuni per la sicurezza interna***

Le politiche comuni in materia di sicurezza dell'Ue si sono sviluppate per "salti", in risposta ad avvenimenti traumatici. Gli attentati dell'11 settembre e, ancor più, le bombe di Madrid e di Londra del 2004 e 2005 hanno spinto i ministri della Giustizia dell'Ue a predisporre una strategia anti-terroristica comune. Allo stesso tempo, l'intensificarsi negli anni 2000 dei flussi migratori provenienti dall'Est Europa e dal Mediterraneo hanno spinto a una profonda revisione della politica comune nel settore del contrasto all'immigrazione .

Già nel 1995, quando era entrato in vigore l'Accordo di Schengen, era emersa la consapevolezza che la realizzazione di uno spazio privo di frontiere interne aveva reso necessaria la collaborazione fra gli stati membri su alcuni aspetti della sicurezza interna, tra cui era certamente compreso il controllo delle frontiere esterne dell'Unione. Con qualche resistenza e un certo ritardo erano stati approvati strumenti come un comune regime per i visti d'entrata, la previsione di pene per i vettori di immigrati irregolari e il rafforzamento di Europol. Particolare attenzione merita il Sistema Informativo Schengen (Sis), una rete informatica di raccolta dati con sede a Strasburgo che concentra le informazioni fornite dalle polizie nazionali. Il Sis, che nasce con gli Accordi di Attuazione dell'Area Schengen, è subito diventato la componente nevralgica del sistema di sicurezza europeo ed è stato in seguito esteso e integrato da banche dati che raccolgono informazioni sui visti di entrata (il VIS: *Visa Information System*) e le impronte digitali di richiedenti asilo e immigrati irregolari (l'Eurodac: *European Dactyloscopy*).

Nel 1999 il Consiglio Europeo di Tampere ha approvato l'obiettivo politico della costruzione di uno spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia, indicando la necessità di una parziale messa in comune delle istituzioni e strutture necessarie per preservarla. Tampere, inoltre, è la prima occasione in cui è stata espressamente menzionata una dimensione esterna dell'area di Giustizia e Affari Interni, stabilendo un legame fra la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la sicurezza interna dell'Unione.

Le decisioni prese a Tampere sono importanti per entrambe le materie, perché hanno creato i presupposti per la collaborazione nel settore della giustizia penale con l'introduzione del mandato d'arresto europeo e la creazione di Eurojust (l'agenzia europea che fornisce una cooperazione giudiziaria permanente fra gli stati membri), a cui vengono assegnate competenze per la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e l'immigrazione irregolare.

Il Programma dell'Aja del 2004 e il Programma di Stoccolma del 2009 hanno ulteriormente approfondito l'idea di cooperazione alla base dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia formato nel 1999. La strategia delineata in entrambi i programmi è un sostanziale rafforzamento della proiezione esterna e degli aspetti di sicurezza, con l'accostamento sempre più marcato dell'immigrazione ai temi della criminalità organizzata e del terrorismo. Tuttavia, se il Programma del 2004 cerca di bilanciare gli aspetti del controllo dei due fenomeni con la prevenzione delle loro cause sociali ed economiche mediante cooperazione con i paesi terzi, il secondo si concentra più decisamente sul rafforzamento delle frontiere esterne dell'Ue, la cooperazione sugli aspetti penali e l'ampliamento dei sistemi informatici per la raccolta e la condivisione di informazioni. In quest'ottica sono state progressivamente rafforzate le agenzie di controllo come Europol ed

Eurojust, ampliato il Sis e costituita un'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne (Frontex).

Anche se il controllo delle frontiere nazionali degli stati membri rimane ancorato alla sovranità nazionale, a Frontex viene inizialmente assegnato il compito di coordinare le azioni delle polizie nazionali e di assicurare il rispetto delle misure comunitarie che toccano le frontiere esterne dell'Unione. Dal 2005, anno della sua costituzione, Frontex ha visto costantemente espandere obiettivi e risorse. Dal mero coordinamento delle polizie di frontiera è passato a ricoprire un ruolo esecutivo nelle operazioni di rimpatrio e, sulla base di accordi specifici, a intervenire direttamente sulle frontiere dei paesi partner. La sua attività, tuttavia, è stata sottoposta a critica da più parti per la mancanza d'indipendenza dagli stati membri e per la scarsa trasparenza con cui agisce.

#### ***4.4.3. La cooperazione per il contrasto al terrorismo***

Sia i membri dell'Ue sia i paesi della sponda sud del Mediterraneo sono stati colpiti da atti di terrorismo interno (2004-2005 in Europa, Tunisia 2002, Egitto 2004, Marocco 2007) e dalla transnazionalizzazione dei gruppi terroristici. Essi condividono in linea generale la convinzione che la lotta al terrorismo debba essere una priorità tanto nelle rispettive politiche interne quanto nella loro cooperazione. Quello su cui invece non concordano è cosa si debba intendere per "atto terroristico".

Uno dei testi più importanti per il contrasto al terrorismo, e che meglio illustra questa differenza di vedute, è il Codice di Condotta Euro-Mediterraneo per la Lotta al Terrorismo (2005). Il documento è unico nel suo genere perché è stato adottato collettivamente dai paesi membri dell'Ue e dalla controparte mediterranea. Il Codice riconosce che il terrorismo è una minaccia comune, impegna i governi della regione a cooperare e coordinarsi in materia giudiziaria e di polizia, riconosce la comune cornice legale internazionale legandosi alle risoluzioni delle Nazioni Unite, ma non fornisce invece una definizione giuridica di cosa i partner intendano per atti terroristici.

Una definizione condivisa di un atto terroristico non è questione secondaria, e in più di un'occasione questa incertezza ha portato paesi del Sud e del Nord del Mediterraneo ad accusarsi reciprocamente di dare rifugio a organizzazioni che venivano considerate dagli uni terroristiche e dagli altri semplici movimenti di opposizione. Una definizione concordata dai ministri degli interni della Lega Araba nel 2003 è stata accusata dal Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) di contribuire al deterioramento della libertà di espressione e di rappresentare in generale un ostacolo alla tutela dei diritti umani in quei paesi.

Guardando alla cooperazione più propriamente comunitaria, si nota come a partire dal 2003 e sulla base della Strategia Europea di Sicurezza, la cooperazione euro-mediterranea preesistente sia stata ripensata anche in chiave anti-terrorismo. Si parla in questo senso dell'esternalizzazione dello Spazio di Giustizia e Sicurezza Comune, ossia della messa in atto al di fuori del territorio dell'Unione di politiche per la sicurezza del territorio stesso.

Nella pratica, questa politica viene attuata con l'inserimento di clausole per il contrasto al terrorismo negli Accordi di Associazione stipulati con i paesi partner nell'ambito del Pem o in accordi di diversa natura. Alla fine del 2004, clausole anti-terrorismo erano state negoziate con Algeria, Libano e Siria ed erano in corso di negoziazione con Autorità Nazionale Palestinese, Giordania, Iran, Israele, Marocco, Tunisia (non sempre i negoziati hanno prodotto un accordo). Non esiste una formulazione unica di queste clausole che vengono piuttosto concordate caso per caso e possono prendere anche la forma di documenti meno vincolanti degli Accordi di Associazione, come semplici scambi di lettere o memoranda d'intesa. Tipicamente, però, i punti che includono sono tre: a) l'affermazione della volontà di cooperare nella lotta contro il terrorismo nell'ambito delle convenzioni internazionali (risoluzioni Onu) e della legislazione nazionale; b) lo scambio d'informazioni sui gruppi terroristici e le reti che li appoggiano; c) lo scambio di pratiche in campo tecnico e nell'addestramento del personale impegnato nel controllo.

I settori in cui l'Unione collabora con i paesi partner sono quindi potenzialmente ampi e si concretizzano in assistenza finanziaria e specialistica per migliorare la loro capacità di contrastare il finanziamento delle attività terroristiche, potenziare la capacità di prevenzione mediante attività d'intelligence e raccolta dati e consolidare le capacità di contrasto con la formazione del personale di polizia e giudiziario.

Seppur si sia avuto qualche segnale dell'utilità di questi strumenti, in particolare in Algeria e Marocco, data la sensibilità della materia le notizie disponibili sono scarse ed è difficile stabilire la reale efficacia dei progetti comuni. Diversi dubbi sono stati invece sollevati circa la sostenibilità giuridica dell'intera cornice di cooperazione in questo settore. L'assistenza tecnica e l'addestramento del personale destinato alle operazioni anti-terroristiche e di gestione dei flussi migratori implica l'utilizzo di risorse finanziarie comunitarie e l'invio di specialisti in paesi terzi in cui il livello di rispetto dei diritti umani è basso e molto difficili sono i controlli di legalità; non è quindi chiaro in che modo possa essere verificato il pieno rispetto degli standard giuridici che l'Unione stessa chiede alla propria controparte.

Oltre alla cooperazione comunitaria, esistono altre importanti istanze internazionali in cui paesi europei e paesi dell'area mediterranea sono impegnati. Fra questi il più rilevante è il Dialogo Mediterraneo della Nato (vedi riquadro 3). Nel quadro delle attività di cooperazione bilaterale su temi pratici, ha rilievo la consultazione sui temi del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa.

Nonostante il moltiplicarsi delle iniziative multilaterali, è necessario rimarcare che la maggior parte delle attività anti-terroristiche continua ad aver luogo a livello bilaterale. Precedenti storici e prossimità geografica, come l'esperienza comune di contrasto al terrorismo di Francia e Algeria e la collaborazione fra Spagna e Marocco sviluppata dopo gli attentati in territorio spagnolo, fungono da leve per un rapporto di fiducia fra i servizi d'intelligence che la cooperazione fra insiemi di paesi o organizzazioni internazionali può difficilmente creare.

#### ***4.4.4. La cooperazione per il contrasto all'immigrazione irregolare***

Nella cooperazione euro-mediterranea per il contrasto all'immigrazione irregolare coesistono due approcci fondamentali: quello che mira a ridurre i fattori di spinta nei paesi d'origine e quello che mira ad allontanare gli individui dal territorio europeo o a prevenirne la mobilità prima che lo raggiungano. L'equilibrio fra i due approcci è cambiato sensibilmente nel corso del tempo.

Inizialmente, la cooperazione nel Mediterraneo veniva concepita dall'Europa come parte sussidiaria della più ampia strategia per l'immigrazione. Le sue priorità venivano definite in termini di controllo e decise a livello intergovernativo fra i ministri degli Interni e le forze di polizia nazionali, senza il reale coinvolgimento dei paesi d'origine. Questo significa che fino alla metà degli anni Novanta, quando è stato lanciato il Pem, le politiche più rilevanti in materia d'immigrazione irregolare riguardavano gli accordi di riammissione con i paesi di origine o di transito dell'immigrazione.

Con la creazione dell'Area Schengen viene prevista una progressiva estensione dei sistemi di controllo delle frontiere europee ai paesi confinanti. Nel 1999 il Consiglio di Tampere, accanto agli accordi di riammissione e al rafforzamento dei confini, ha insistito sulla lotta al crimine organizzato assegnando a Europol un ruolo chiave nella prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani, anche in collaborazione con paesi terzi.

Le misure per il rimpatrio sono rimaste da allora al centro della politica comune. Data la loro importanza nella politica comunitaria e nella cooperazione con i paesi partner, vale la pena di esaminarle più da vicino.

I paesi dell'area Schengen avevano riconosciuto fin dall'inizio il vantaggio di misure coordinate per il rimpatrio e il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, aveva reso

più snello il processo negoziale trasferendo la competenza a concludere accordi di riammissione alla Commissione Europea. Tuttavia, l'insistenza a includere negli accordi la riammissione di migranti non cittadini del paese terzo in questione ha finito col limitare considerevolmente il successo dell'intera politica. Fino ad oggi, i paesi che hanno firmato accordi con l'Ue sono soprattutto situati nei Balcani (oltre a Cina, Hong Kong e Sri Lanka). Mancano all'appello i maggiori paesi di transito dell'immigrazione mediterranea come Algeria, Marocco e Turchia. La resistenza dei partner mediterranei ad accettare gli accordi di riammissione e altre politiche di sicurezza può essere spiegata con una sorta di inversione del peso negoziale provocata dalla strategia di esternalizzazione della sicurezza europea. In altre parole, nel momento in cui l'Unione sposta le politiche per la propria sicurezza nei paesi confinanti, questi sono in grado di chiedere un prezzo più alto per la propria collaborazione e hanno una più ampia libertà di scegliere in quali campi cooperare.

Anche in quest'area, come nel campo delle attività anti-terroristiche, la cooperazione comunitaria cede decisamente il passo a forme di cooperazione bilaterale fra singoli stati membri e paesi terzi di origine o di transito. La sola Italia fra il 1998 e il 2008 ha firmato accordi di riammissione con Algeria, Egitto, Libano, Libia, Marocco e Tunisia, per elencare solo i paesi della costa sud del Mediterraneo (si veda la figura 3). Tuttavia, anche una mappa di tutti i documenti bilaterali non riuscirebbe a fornire un quadro completo, perchè spesso i paesi interessati tendono a inserire la questione del rimpatrio in accordi più vasti di mutua assistenza o a utilizzare strumenti più flessibili di un accordo formale e meno soggetti allo scrutinio della comunità internazionale.



La politica di cooperazione con i paesi del bacino mediterraneo è stata ridisegnata con l'obiettivo di sradicare le cause della migrazione per mezzo della cooperazione economica, di un sostegno alle riforme politiche e con la diffusione di informazioni sulla possibilità di immigrazione legale. Con la Politica Europea di Vicinato la cooperazione ha assunto un più marcato carattere bilaterale, dal momento che l'Ue differenzia il volume dell'assistenza a seconda che il partner venga percepito come più o meno collaborativo. I partenariati includono a questo fine una serie di accordi per la gestione dei flussi migratori più fortemente basati su un programma di incentivi.

Nelle intenzioni della Commissione Europea, rafforzamento degli incentivi e rapporto bilaterale fra ciascun partner e Unione dovrebbero essere gli strumenti in grado di superare lo stallo in cui era finito il Pem. Il sistema di ricompense comunitarie, che prevede la concessione di regimi tariffari favorevoli, aiuti allo sviluppo e un'intensificata cooperazione economica non è tuttavia esente da critiche. Da una parte, il favore verso un partner dell'area rischia di influire negativamente sulle relazioni con i paesi meno coinvolti nella cooperazione, frammentando ulteriormente la regione; dall'altra, aumenta il rischio che le misure di riconversione economica o di riforma istituzionale del partner siano meramente cosmetiche ed esclusivamente tese a ottenere l'incentivo promesso.

L'attentato di Madrid del 2004 ha acuito la percezione che immigrazione irregolare e terrorismo siano fenomeni contigui. L'Unione si è così avviata decisamente verso un approccio all'immigrazione fortemente orientato alla sicurezza.

Nonostante nel 2005 la Commissione Europea abbia inaugurato un "Approccio globale all'immigrazione", costruito attorno alle tre dimensioni della gestione dell'immigrazione legale, controllo dell'immigrazione irregolare e il collegamento fra immigrazione e sviluppo, la maggior parte delle attività e del bilancio si concentrano su attività di rimpatrio e sul rafforzamento della vigilanza alle frontiere. Questa tendenza è stata ulteriormente confermata dal Programma di Stoccolma del dicembre 2009 che, disegnando il quadro delle priorità per lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia per il 2010-2014, ha chiaramente indicato l'orientamento dell'Unione a restringere i margini delle politiche di aiuto e assistenza a favore delle politiche di dissuasione e contrasto.

#### ***4.4.5. L'Italia nella cooperazione euro-mediterranea in tema di sicurezza interna***

L'Italia partecipa attivamente alle diverse forme di cooperazione europea per la prevenzione e la lotta al terrorismo e all'immigrazione irregolare. In entrambi i settori, tuttavia, si verificano oscillazioni fra una piena disponibilità alla cooperazione multilaterale e una preferenza per la cooperazione bilaterale.

L'Italia è firmataria, insieme agli altri membri dell'Ue, dei principali documenti e strategie per il contrasto al terrorismo, essa prende parte alla cooperazione giudiziaria e di polizia attraverso Eurojust e Europol e interviene nei progetti di cooperazione con paesi terzi. Tuttavia, l'Italia ha mostrato più di un'esitazione nell'aderire a forme stringenti di cooperazione comunitaria, approvando con grande ritardo il mandato di arresto europeo e manifestando riserve sostanziali rispetto al Trattato di Prüm, firmato nel 2005 (inizialmente da soli sette stati membri), che prevede una cooperazione rafforzata in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione irregolare.

È però nel settore della lotta all'immigrazione irregolare che la diversificazione delle strategie di cooperazione nazionali diventa particolarmente evidente. La consistenza del fenomeno migratorio e la sua amplificazione mediatica hanno infatti portato i governi italiani che si sono susseguiti ad attivarsi, non sempre coerentemente, su diversi fronti. Nonostante l'Italia non sia stata fra i promotori di una piena comunitarizzazione della materia, negli ultimi anni ha chiesto una responsabilizzazione dei paesi europei non direttamente toccati dal fenomeno degli sbarchi. L'Unione ha risposto con il rafforzamento di Frontex, affiancandola sempre più spesso alle forze nazionali nelle operazioni di pattugliamento marittimo. Il dibattito interno all'Unione è però ancora

acerbo ed evidenti sono le resistenze dei paesi dell'Europa del Nord a un pieno coinvolgimento. L'Italia, in secondo luogo, si è impegnata in cooperazioni rafforzate con singoli paesi europei. È questo il senso del Gruppo dei 5+5 nato nel 1991 su impulso francese e italiano e della "Dichiarazione italo-francese sull'Immigrazione" approvata dai governi francese e italiano nell'aprile 2010.

Il maggior impegno dell'Italia si è sviluppato tuttavia al di fuori del quadro comunitario e coinvolge singoli paesi di transito o di origine dell'immigrazione nell'area mediterranea. In particolare, l'Accordo di cooperazione con l'Egitto (2010), prevede specifiche forme di collaborazione per il contrasto all'immigrazione irregolare. Se la cooperazione bilaterale sembra aver portato qualche risultato, questi sviluppi sono però avvenuti a spese della cooperazione multilaterale e dei suoi obiettivi di sradicamento delle cause di questi fenomeni, trasferendo tra l'altro importanti responsabilità per la gestione di interessi chiave degli stati europei a stati retti il più delle volte da regimi autoritari.

#### **4.4.6. Un bilancio**

Negli ultimi dieci anni l'Ue ha intensificato gli sforzi per rendere più effettiva la cooperazione euro-mediterranea per il contrasto al terrorismo e all'immigrazione irregolare. Si è acuita la percezione che i due fenomeni costituiscano la minaccia più grave alla sicurezza comune. Ne è derivata una tendenza alla progressiva esternalizzazione delle politiche comunitarie di sicurezza. Tuttavia rimangono aperte tre questioni fondamentali:

- I due fenomeni vengono sempre più spesso sovrapposti. Le politiche che ne risultano tendono ad applicare gli stessi rimedi a fenomeni di natura diversa, il che ne limita l'efficacia.
- L'insieme dei provvedimenti presi a livelli diversi (nazionale, intergovernativo e comunitario) risulta spesso impenetrabile a un pieno controllo democratico e rischia di limitare l'esercizio dei diritti e la tutela delle libertà dei cittadini europei e di quelli dei paesi partner.
- Consuetudini storiche, prossimità geografica e la sensibilità della materia fanno sì che gli stati membri siano riluttanti a collaborare pienamente. La cooperazione multilaterale rimane perciò meno efficace e meno sviluppata della cooperazione bilaterale fra singoli stati membri e singoli paesi del bacino Mediterraneo.

## **5. Globalizzazione e attori esterni nel Mediterraneo**

Nel corso degli anni Duemila si è affermata nell'area mediterranea una solida tendenza alla globalizzazione, che ha influenzato notevolmente il quadro di cooperazione fin qui esaminato.

Questa evoluzione è dovuta a vari fattori. Innanzitutto, all'internazionalizzazione di alcune economie della sponda sud ed est del bacino, in particolare di Egitto, Israele e Turchia e, su scala minore, Giordania, Marocco e Tunisia. I legami con l'Ue restano molto forti e in alcuni casi, specialmente nel Maghreb, prioritari dal punto di vista economico. Infatti, anche se è mancata la realizzazione dell'area di libero scambio, prevista dal Pem per il 2010, dal punto di vista bilaterale gli scambi tra l'Ue e i paesi sud-mediterranei si sono ugualmente rafforzati, in particolare nei confronti di quei paesi che hanno scelto un forte impegno nel quadro della Pev e che, in tal modo, hanno imboccato la strada di una integrazione anche strutturale con il mercato dell'Ue. Tuttavia, le carenze manifestatesi nel programma d'integrazione regionale del Pem e, parallelamente, il diffondersi delle opportunità di crescita degli scambi a livello internazionale hanno incentivato le economie dei partner mediterranei dell'Ue a orientarsi sempre più all'esterno dell'area.

Inoltre, i partner mediterranei dell'Ue, sebbene registrino ancora un forte divario con le economie europee, sono cresciuti a tassi elevati. Tale crescita, invece di incanalarsi nel quadro euro-mediterraneo soltanto, si è anche indirizzata, spesso in misura rilevante, verso l'esterno. Perciò, la

regione mediterranea invece di crescere in modo esclusivo, come era auspicato da taluni all'interno dell'Ue e da altri invece temuto, si è integrata anche nell'economia e negli scambi internazionali.

Un secondo fattore di internazionalizzazione dei paesi mediterranei deriva dalle tendenze globalizzanti alle quali è sottoposta la struttura dell'economia mondiale. I flussi di scambi e, di riflesso, quelli dei trasporti, vanno prevalentemente dall'Asia orientale e dal subcontinente asiatico verso l'Europa e la costa settentrionale del continente americano, passando massicciamente attraverso il canale di Suez, il Mare Mediterraneo e lo stretto di Gibilterra. Una parte importante di questi flussi è destinata alla stessa area mediterranea, un'altra alle coste dell'Europa del Nord e un'altra ancora a Stati Uniti e Canada. Tutti questi flussi, perciò, coinvolgono il Mediterraneo. Si calcola che l'80% del trasporto mondiale via mare passi per questo bacino.

Questa tendenza ha portato allo sviluppo di grandi scali marittimi, non solo sulla costa settentrionale del bacino mediterraneo, come Gioia Tauro in Italia, ma anche su quella meridionale del bacino, come nel caso dell'ampliamento del porto di Damietta in Egitto e l'allestimento di quello di Tangeri in Marocco. Le merci che arrivano in questi grandi scali vengono poi distribuite attraverso un sistema locale di trasporto "*hub and spokes*" che in parte si svolge ancora via mare e in parte si addentra per via terrestre. In questo modello di trasporto i flussi extra-regionali tendono a superare quelli regionali e, quindi, favoriscono l'integrazione globale rispetto a quella locale.

Questo aprirsi del bacino mediterraneo verso l'esterno è testimoniato dall'interesse di nuovi attori extra-regionali per quest'area e, allo stesso tempo, si rispecchia nel cambiamento della prospettiva esterna dei paesi della sponda sud, in particolare della Turchia. A questo cambiamento contribuisce anche l'accresciuto interesse strategico per il Vicino Oriente della nuova amministrazione americana del presidente Obama, interesse che si riflette sul Mediterraneo.

Gli attori esterni che stanno emergendo sulla scena mediterranea sono innanzitutto i paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg). Questi paesi hanno rapidamente aumentato i loro investimenti, soprattutto diretti (vedi § 3.4.), nei paesi del Vicino Oriente e del Nord Africa fino a superare, pochi anni fa, quelli dell'Ue. I livelli d'investimento sono poi scesi leggermente sotto quelli europei, mantenendosi però elevati. La maggior parte di questi investimenti riguarda settori di consumo, come il turismo e l'immobiliare, ma una parte consistente di capitali dal Ccg viene investita nelle infrastrutture strategiche riguardanti i trasporti e altri servizi (specialmente energetici).

Investimenti e scambi provengono anche da altri grandi attori internazionali, come l'India – sebbene su scala piuttosto ridotta rispetto a quelli del Ccg – e in misura rilevante dalla Cina, che esporta infrastrutture e grandi lavori e ha un forte interesse a importare materie prime ed energia, entrambe necessarie a mantenere il suo elevato tasso di crescita e il suo modello di sviluppo. La Turchia esporta anch'essa infrastrutture e grandi lavori. La Federazione Russa certamente si appresta a un ritorno nel Mediterraneo, spinta soprattutto dallo sviluppo del proprio settore energetico e dalla competizione per i mercati europei. Il rafforzamento dell'accesso al Mar Nero, con la recente svolta filo-russa dell'Ucraina, e l'intensificazione dei rapporti economici e commerciali russi con la Turchia sono fattori che favoriscono il suo riavvicinamento al Mediterraneo (da dove l'Urss aveva iniziato a eclissarsi sin dalla metà degli anni Ottanta).

È necessario sottolineare che questo movimento economico si accompagna e si riflette in movimenti che riguardano il ruolo e gli interessi politici di alcuni fra i paesi che abbiamo appena menzionato. Mentre è scarso l'interesse politico di Cina e India, per i quali prevale la spinta economica nel quadro della competizione mondiale, Russia, Turchia e paesi del Ccg sono sospinti verso il Mediterraneo anche da una prospettiva politica.

La Russia ha interesse a vivificare il suo ruolo nel Mediterraneo, in particolare nel Vicino Oriente, perché questo fa parte della politica di riacquisizione di un ruolo mondiale che Vladimir Putin ha portato avanti con tenacia, prima da presidente e poi da primo ministro. Questo ruolo appare

convergere con quello degli Stati Uniti e dell'Europa per quanto riguarda i tentativi di risoluzione del conflitto arabo-israeliano, ma ha l'obiettivo di accrescere il peso politico ed economico della Russia nel mondo arabo-musulmano, in particolare nel Medio Oriente, rispetto all'Occidente e include quindi una componente competitiva. In questo quadro di rilancio dell'interesse russo per il Medio Oriente, si è tenuta a Mosca un'importante sessione del Quartetto nel marzo del 2010.

Dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, i paesi del Ccg, sebbene abbiano continuato a concentrarsi prioritariamente sull'Asia, hanno moltiplicato il loro ruolo e i loro interessi verso il Nord Africa e il Medio Oriente. Le scelte politiche dell'amministrazione Bush all'indomani di quegli eventi, percepite non a torto dal mondo arabo-musulmano come antagoniste – in particolare dall'Arabia Saudita, sospettata e accusata da Washington di collusione con il terrorismo di Al Qaida – hanno spinto i paesi del Ccg a investire di meno sulle piazze occidentali e di più in Nord Africa e nel Vicino Oriente. La polarizzazione con l'Iran e i suoi alleati, conseguente alla guerra in Iraq, e gli sviluppi che essa ha comportato in Afghanistan, in Libano e, soprattutto, in Palestina, con la scissione di Hamas, hanno suscitato forti timori nei paesi del Ccg, inducendoli a criticare la politica seguita dagli Usa.

I paesi arabi moderati non hanno indebolito la loro alleanza con Washington, ma hanno sviluppato un insolito attivismo diplomatico. L'Arabia Saudita ha intrapreso diverse iniziative e fra queste alcune delle più importanti si sono rivolte al conflitto arabo-israeliano. In generale, gli eventi degli anni Duemila hanno portato a una maggiore interazione strategica fra i vari attori mediorientali, con l'Iran, l'Arabia Saudita e i paesi del Ccg impegnati, dall'Asia centrale alle sponde del Mediterraneo, nel quadro di uno stesso conflitto. Da qui anche la presenza senza precedenti, sia economica che politica, di paesi mediorientali nel bacino del Mediterraneo.

La Turchia, infine, dopo essere stata per lungo tempo nel secondo dopoguerra e durante la Guerra fredda un paese rivolto quasi solo verso l'Europa e l'America, nel corso degli anni Duemila, sotto la guida del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (Akp) di ispirazione islamica religiosa, ha iniziato a condurre una politica molto attiva e cooperativa nei confronti dei suoi vicini mediorientali e caucasici, oltre che nei confronti della Russia. Questa diversificazione degli interessi turchi si traduce in politiche verso il Medio Oriente e il Nord Africa – da Israele all'Iran – che, senza, almeno per ora, portare a rotture, differenziano e forse anche distanziano Ankara dai suoi alleati occidentali. Con la Turchia emerge nel Medio Oriente e nel Mediterraneo un nuovo attore, che per la sua storia, la sua cultura e le sue capacità politiche ed economiche è certamente destinato a contribuire alla nascita di un Mediterraneo più sfaccettato, più aperto verso le altre aree, nel quale, quindi, il progetto di integrazione euro-mediterraneo appare oggettivamente in declino.

In questa prospettiva, l'Europa e l'Ue non sono certo destinate a tramontare negli interessi dei paesi del Mediterraneo, ma sono destinate a giocare un ruolo più limitato e saranno costrette a vedere il vicinato non come un'area coesa e protetta nel recinto delle loro strutture istituzionali, facente perno sull'Ue, ma come un'area aperta alla competizione e fortemente collegata anche con regioni lontane, in sintonia con le tendenze alla globalizzazione in atto. Ciò non significa che la politica mediterranea sta diventando irrilevante, ma che l'Ue deve ripensarla nel quadro di apertura e globalizzazione cui la regione è esposta. Questo quadro esige che l'Ue s'impegni in un ripensamento strategico della sua politica mediterranea.

La globalizzazione del Mediterraneo richiede, perciò, da parte dell'Ue un approfondimento delle sue capacità di politica estera e di sicurezza e, in particolare, una politica meno compartimentalizzata fra vicinato e resto del mondo di quella attuale. L'Ue deve certamente avere delle politiche mediterranee, ma queste devono necessariamente riferirsi al più vasto quadro mediorientale. L'Unione ha fatto dei tentativi di elaborare strategie che andassero oltre il Mediterraneo: la strategia "*East of Jordan*" e la prospettiva di ripresa di un dialogo con i soli arabi (un progetto iscritto nella Strategia di Sicurezza del 2003). Questi tentativi, però, non hanno avuto nessuno sviluppo concreto. L'Ue, inoltre, ha portato avanti per quasi vent'anni un negoziato con i

paesi del Ccg allo scopo di formare un'area di libero scambio. Questo negoziato si è però concluso recentemente con un nulla di fatto. La necessità di allargare la prospettiva mediterranea è invece diventata più urgente. Non si tratta di porre fine alla politica euro-mediterranea, ma di collocarla in un contesto di più ampio respiro e più dinamico, che comprenda anche le relazioni con le regioni adiacenti e gli attori esterni.

Nell'adottare questa nuova e più ampia prospettiva, l'Ue dovrebbe anche tenere conto della dimensione transatlantica. La tendenza alla globalizzazione del Mediterraneo comporta per gli Usa vantaggi e problemi. La ricollocazione del Nord Africa e del Vicino Oriente in un quadro mondiale più ampio può contribuire alla normalizzazione delle difficili relazioni che caratterizzano quest'area, specialmente il Vicino Oriente. Questa era d'altronde la sostanza strategica del progetto di "Nuovo Medio Oriente" che negli anni Ottanta circolò nell'ambito dei negoziati multilaterali che presero avvio alla Conferenza di Madrid. D'altra parte, l'accresciuta presenza di attori con interessi non necessariamente convergenti con quelli occidentali e la nuova prospettiva che guida vecchi alleati, come la Turchia, suscita preoccupazioni e mette in rilievo la necessità, non di contrastare, ma di governare il cambiamento. Allo stesso tempo, l'amministrazione Usa, stabilendo un legame fra i conflitti del Grande Medio Oriente e quello arabo-israeliano, ha dato a quest'ultimo una priorità senza precedenti, in maggiore sintonia con la visione e le esigenze dell'Europa.

Esistono, perciò, le condizioni da un lato per un maggiore interesse americano verso il Mediterraneo, dall'altro, per una convergenza transatlantica. Affinché questa convergenza maturi è però necessaria una maggiore disponibilità europea a uscire dal bozzolo euro-mediterraneo e a intraprendere una politica di più ampio respiro. Una maggiore attenzione americana per le dinamiche del Mediterraneo può portare vantaggi agli europei, ma a patto che essi sappiano ampliare la loro prospettiva mediterranea, includendovi anche il Medio Oriente. Solo così sarà possibile realizzare il nuovo potenziale di convergenza mediterranea insito nella politica di Obama.

In conclusione, non solo la politica euro-mediterranea, con la sua concentrazione sul vicinato mediterraneo, ha mostrato limiti intrinseci, ma si trova ora di fronte a cambiamenti strategici che portano con sé una forte competizione nell'area. Se l'Europa non sarà in grado di reagire, il suo ruolo regionale rischierà di subire un grave ridimensionamento. L'Europa deve ampliare la sua prospettiva oltre i confini del Mediterraneo, tenendo conto dei legami che quest'area ha con il Medio Oriente, il mondo arabo e quello musulmano. Adotterebbe in tal modo un approccio anche più consono al rafforzamento di una prospettiva transatlantica nel Mediterraneo. Una politica europea più dinamica e una più stretta cooperazione transatlantica nella regione sono perciò non solo compatibili, ma si presentano come due facce della stessa medaglia.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

### Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

### Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

### Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

### Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

---

### Rapporti già pubblicati:

L'evoluzione della *governance* economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali, a cura dell'ISPI (giugno 2010)

I processi di integrazione in America latina, a cura del CeSPI (giugno 2010)

---

*Coordinamento redazionale a cura della:*

#### **Camera dei deputati**

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)