

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI
INTERNAZIONALI**

CATTEDRA DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

**LO SVILUPPO DELLE POLITICHE
EURO-MEDITERRANEE.
NUOVO SCENARIO**

DOCENTE RELATORE:

CHIAR.MO PROF. ALFONSO MATTERA

RICIGLIANO

CANDIDATO:

CARLA TAIBI

MATRICOLA 606172

DOCENTE CORRELATORE:

CHIAR.MO PROF. PAOLO DE CATERINI

ANNO ACCADEMICO 2008/2009

INDICE

LO SVILUPPO DELLE POLITICHE EURO-MEDITERRANEE.

NUOVO SCENARIO

INTRODUZIONE	p.	9
--------------------	----	---

PARTE PRIMA – CENNI STORICI SULLE RELAZIONI

EURO-MEDITERRANEE

CAPITOLO PRIMO – IL RAPPORTO TRA L’EUROPA ED

I PAESI TERZI MEDITERRANEI	p.	15
----------------------------------	----	----

1. Le fasi iniziali della Politica mediterranea(1957- 1990).....	p.	15
1.1 Dal Trattato di Roma del 1957 agli Accordi di prima generazione	p.	15
1.2 Gli accordi di prima generazione: attese e limiti.....	p.	17
1.3 La Politica Mediterranea Globale (1972-1990)	p.	20
1.4 Il fallimento della Politica Mediterranea Globale.....	p.	22

2. La Politica Mediterranea Rinnovata (1990-1995)	p.	26
2.1 Critiche alla Politica Mediterranea Rinnovata.....	p.	30
3. Dalla cooperazione al Partenariato Euro-		
Mediterraneo	p.	32
3.1 La Conferenza di Barcellona.....	p.	33
3.2 <i>Pro e contra</i> del Partenariato Euro-		
Mediterraneo	p.	40
4. Tra bilateralismo e regionalismo.....	p.	47
4.1 La Politica Europea di Vicinato	p.	48
4.2 La fine del programma MEDA e il nuovo		
Strumento europeo di vicinato e partenariato	p.	51
4.3 Le opportunità dello strumento di vicinato e		
partenariato per il Mediterraneo: la		
cooperazione transfrontaliera.....	p.	54

**PARTE SECONDA – L’UNIONE PER IL MEDITERRANEO: LE
RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE IN UNA NUOVA
PROSPETTIVA**

CAPITOLO PRIMO – DALL’UNIONE MEDITERRANEA

ALL’UNIONE PER IL MEDITERRANEO.....	p.	58
--	-----------	-----------

1. Valorizzazione dell’Unione Mediterranea:

motivazioni e presupposti	p.	58
2. Reazioni all’iniziativa francese.....	p.	62
2.1 All’interno dell’Unione Europea.....	p.	62
2.2 Reazioni degli Stati mediterranei	p.	65
2.3 Reazioni dei <i>media</i> e degli intellettuali	p.	66
3. I correttivi apportati al progetto dell’Unione Mediterranea	p.	68
3.1 Il Rapporto del Gruppo di esperti riunito dall’Istituto del Mediterraneo	p.	68
3.2 Il Rapporto della Commissione parlamentare	p.	70
4. La Dichiarazione di Roma e l’Unione per il Mediterraneo	p.	72
5. L’Unione per il Mediterraneo al Consiglio Europeo.....	p.	74
5.1 Analisi della Comunicazione della Commissione Europea sul “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”	p.	76
5.1.1 Diagnosi	p.	77
5.1.2 Una migliore condivisione delle responsabilità.....	p.	78
a) <i>Co-presidenza</i>	p.	78

<i>b) Comitato permanente congiunto (CPC)...</i>	p.	79
<i>c) Segretariato</i>	p.	79
5.1.3 Selezione dei progetti.....	p.	79
5.1.4 Il finanziamento	p.	80
5.2 Considerazioni sulla Comunicazione della Commissione	p.	80
 CAPITOLO SECONDO – L’UNIONE PER IL MEDITERRANEO.....		
1. Il Summit di Parigi per il Mediterraneo	p.	86
2. La Dichiarazione di Parigi sull’Unione per il Mediterraneo	p.	88
2.1 Commenti alla Dichiarazione di Parigi	p.	92
3. La Conferenza ministeriale di Marsiglia (3-4 novembre 2008).....	p.	98
3.1 Analisi della Dichiarazione di Marsiglia.....	p.	98
3.2 Architettura istituzionale.....	p.	99
3.2.1 La co-presidenza.....	p.	100
3.2.2 Gli Alti Funzionari e il Comitato permanente Congiunto.....	p.	101
3.2.3 Il Segretariato congiunto.....	p.	101
3.2.4 Ambiti di applicazione	p.	103

3.3 L'approccio per grandi progetti	p.	105
3.4 Commento alla Dichiarazione di Marsiglia.....	p.	108
4. L'importanza della <i>co-governance</i> mediterranea nel quadro dell'Unione per il Mediterraneo	p.	110
5. La storia del Mediterraneo ad una svolta	p.	113
6. L'Unione per il Mediterraneo: un anno dopo.....	p.	115
6.1 La Conferenza di Napoli sull'Unione per il Mediterraneo	p.	121
7. Gli sviluppi più recenti	p.	124

PARTE TERZA – LE CONDIZIONI DELLA REGIONE MEDITERRANEA:

TENDENZE ATTUALI

CAPITOLO PRIMO – IL DIALOGO CULTURALE EURO-

MEDITERRANEO ED EURO ARABO	p.	131
1. Riflessioni per un manifesto umanista	p.	132
1.1 Il conflitto arabo-israeliano.....	p.	135
2. Dialogo culturale e religioni	p.	137
3. Migrazioni e dialogo culturale.....	p.	138
4. Per un processo umanista.....	p.	141

CAPITOLO SECONDO – LA SITUAZIONE POLITICA E

SOCIALE	p.	144
1. Islam e democrazia	p.	146
1.1 La Democrazia liberale	p.	147
1.2 L'Occidente visto dall'Islam.....	p.	148
1.3 Corano e <i>sharī'a</i>	p.	149
1.4 Il <i>jihād</i>	p.	151
1.5 Nazione, Stato e diritto.	p.	152
1.6 L'individuo nell'Islam	p.	156
1.7 L'Occidente e l'Islam	p.	158
2. I diritti umani.....	p.	161
2.1 La tutela dei diritti	p.	164
2.1.1 L'Unione per il Mediterraneo crea una fondazione per rafforzare il ruolo della donna.....	p.	166
2.1.2 La prima Conferenza dei ministri della Giustizia dell'Unione per il Mediterraneo....	p.	167
3. Riflessioni	p.	168
CAPITOLO TERZO – LA SITUAZIONE ECONOMICA	p.	171
1. Il Partenariato euro-mediterraneo: antecedenti e prospettive.....	p.	171
2. La riscoperta dell'integrazione orizzontale	p.	173

3. Gli effetti del Processo di Barcellona. Un primo bilancio.....p.	174
4. Le attuali condizioni economiche dell'area mediterranea.....p.	179
5. Un approccio <i>win-win</i>p.	184
CONCLUSIONIp.	187
BIBLIOGRAFIAp.	192
SITOGRAFIAp.	209

INTRODUZIONE

“Che cos’è il Mediterraneo?” Si chiede Fernand Braudel, e risponde: “Mille cose insieme. Non un paesaggio, ma innumerevoli paesaggi. Non un mare, ma un susseguirsi di mari. Non una cultura, ma una serie di culture accatastate le une sulle altre. Da millenni tutto è confluito verso questo mare, scompigliando e arricchendo la sua storia”¹. Questa immagine onirica dello storico francese, che per lungo tempo si è dedicato allo studio del Mediterraneo, fotografa quanto questo bacino abbia significato per la storia del mondo. Il Mediterraneo, culla della nostra civiltà, è un luogo di contraddizioni religiose, sociali e territoriali, il risultato di conflitti multipli per lungo tempo insoliti. Il Mediterraneo unisce alle sue caratteristiche marine generali (spazio, mobilità) il vantaggio particolare di una posizione unica e privilegiata, nel punto d’intersezione di tre continenti (Asia, Africa, Europa), all’incrocio di due assi (est-ovest e nord-sud), come tratto di unione fra due Oceani (Atlantico e Indiano) e culla di tre religioni monoteiste (Cristianesimo, Islam ed Ebraismo). Dal Mediterraneo dipendono, in gran parte, l’economia e la sicurezza degli abitanti dei Paesi rivieraschi. Ma questo mare semichiuso non è un mare come un altro; esso è, come rileva Fernand Braudel, un “complesso di mari: di mari ingombri di isole, intersecati da penisole, circondati da coste frastagliate. La sua vita è intimamente legata a quella della terra, la sua storia non può essere dissociata dal mondo terrestre che lo circonda”².

Nell’attuale situazione storica si avverte forte l’esigenza di riflettere, per individuare la dimensione politica necessaria a valorizzare il processo di globalizzazione in atto da tempo, anche nell’area euro-mediterranea, al fine di ricomporre il tessuto di una civile convivenza fra nazioni e Stati che condividono una particolare identità, in quanto parti di un “sistema, [...] di un insieme strutturato di etnie, storie e culture”³.

¹ F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, 1987, p. 7.

² *Ibidem*.

³ P. RAMAT, *Introduzione*, in A. BIAGINI (a cura di), *Il “sistema” Mediterraneo: radici storiche e culturali, specificità nazionali*, Roma (CNR), 2002.

I rapporti politici, economici e sociali tra i Paesi del Mediterraneo sono sempre più rilevanti per la stabilizzazione di un equilibrio internazionale. L'Unione europea ha stretto fin dalla sua nascita relazioni con i Paesi della riva sud del Mediterraneo. Ma i mutamenti dell'assetto politico mondiale e l'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa orientale, fanno sperimentare al Mediterraneo e particolarmente ai cosiddetti Paesi terzi mediterranei un'erosione dello status preferenziale, che aveva caratterizzato le precedenti relazioni con l'Europa. Con l'espressione Paesi terzi mediterranei⁴ ci si riferisce a tutti i Paesi del Nord Africa e dell'Asia sud occidentale con i quali l'Unione europea ha istituito, con la Dichiarazione di Barcellona del 1995, il Partenariato Euro-Mediterraneo, coinvolgendoli nel cosiddetto Processo di Barcellona⁵. Con questi Paesi l'Unione europea intende rafforzare quelle relazioni politiche ed economiche che da sempre l'hanno accomunata a quest'area. Pertanto, essa cerca di pervenire ad un nuovo equilibrio nelle sue relazioni estere e di bilanciare il nuovo peso assunto dai Paesi dell'Europa dell'Est con quello dei Paesi terzi mediterranei, vista la necessità, all'interno della leadership europea, di controbilanciare le rispettive aree di influenza di Germania e Francia, assi portanti dell'UE.

L'approccio della politica mediterranea dell'Unione europea è però sempre stato influenzato, fin dalla nascita, dai troppi fattori di destabilizzazione presenti nell'area, tra i quali possiamo annoverare: la continua crescita demografica, i rischi militari legati soprattutto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa⁶, l'accentuazione degli scarti di sviluppo, non solo tra Paesi terzi mediterranei ed Unione europea, ma anche all'interno dei singoli Paesi, tra città e campagne, tra zone costiere e interne, ed infine i costanti e crescenti flussi migratori, causati dalla mancanza di posti di lavoro o dall'oppressione dei regimi dei Paesi di provenienza, che trovano nell'Unione europea la principale valvola di sfogo.

⁴ Tra i Paesi terzi mediterranei si è soliti operare un'ulteriore classificazione relativa ad alcuni Paesi facenti parte di specifiche aree geografiche o regioni; infatti vi sono Paesi del Maghreb (in arabo *al-Maghrib*, "il Tramonto, l'Occidente"), come Marocco, Algeria e Tunisia e Paesi del Machrek (dalla radice araba *sh-r-q*, che significa "Est, Oriente" o anche "luogo dell'alba") cioè Egitto, Giordania, Territori palestinesi (Cisgiordania e Gaza), Libano, Siria ed Israele.

⁵ Si tratta di Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Territori palestinesi (Cisgiordania e Gaza), Turchia, Israele, Cipro e Malta (questi ultimi entrati a far parte dell'Unione Europea con l'allargamento del 2004). Cfr. Parte Prima- Capitolo Primo, paragrafo 3.1 "La Conferenza di Barcellona".

⁶ E. LANNON, *La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1996, p. 359 ss..

I flussi migratori verso l'Europa, sono appunto il classico esempio di una problematica che va risolta insieme ai Paesi terzi mediterranei, attraverso politiche adeguate, proprio perché si è compreso che nel Mediterraneo non si può costruire un muro ideologico Nord-Sud, impermeabile ai movimenti degli uomini, pur restando permeabile ai movimenti dei beni.

Sono questi alcuni degli elementi di una più forte destabilizzazione che fanno del Mediterraneo una delle aree più a rischio del mondo, visto che, come ha scritto Fernand Braudel: “Il piacere degli occhi e la bellezza delle cose nascondono i tradimenti della geologia e del clima, e fanno dimenticare che il Mediterraneo non è mai stato un paradiso offerto gratuitamente al diletto dell'umanità. Qui tutto ha dovuto essere costruito, spesso più faticosamente che altrove”⁷. Ma la sfida comune lanciata dalla Dichiarazione di Barcellona, ripresa poi anche dalla Politica Europea di Vicinato, e cioè di una vasta zona di pace e di stabilità ai confini dell'Unione europea e di un'area di libero scambio, non si è ancora realizzata, a causa delle questioni che hanno interessato le sponde meridionali e orientali del Mediterraneo (prima fra tutte quella israelo-palestinese) ed anche a causa dell'impostazione unilaterale data ad essa dall'Unione europea. Infatti, come ben evidenzia Bichara Khader, uno dei più illustri studiosi delle relazioni del mondo occidentale con quello arabo, “il Mediterraneo è uno e multiplo, unito nella sua dimensione musulmana arabo-berbera, africana e mediterranea, frammentato per il ventaglio di regimi socio-politici, la varietà delle strategie di sviluppo e le scelte economiche”⁸. Quindi l'approccio verso esso non può essere univoco, ma richiede elasticità e comprensione. Basti pensare che le relazioni tra l'Europa e i Paesi terzi mediterranei hanno comunque radici etniche e culturali comuni, con economie le cui prospettive di sviluppo, in una certa misura, dipenderanno le une dalle altre. Ed è proprio alla cooperazione regionale, sede più adeguata per affrontare problematiche transfrontaliere, come la migrazione, la gestione delle frontiere e la criminalità organizzata, che afferisce l'ultima progettata sede di concertazione politica fra quarantatre Paesi⁹ che, anche non affacciandosi tutti sulle sponde del Mediterraneo,

⁷ F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia*, cit., p. 9.

⁸ B. KHADER, *L'Europa e il Mondo Arabo: le ragioni del dialogo*, Torino, 1996.

⁹ Impropriamente si utilizza nel testo il termine “Paese” per riferirci ai *partner* che hanno accolto la proposta del Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy di fondare l'Unione per il Mediterraneo. Oltre ai ventisette Stati membri dell'Unione europea hanno aderito quindici Paesi

sono interessati a valorizzare un percorso di dialogo già avviato con il Processo di Barcellona nel 1995.

Così le aspirazioni del presidente francese, Nicolas Sarkozy, volte a rilanciare l'area mediterranea, vengono a confluire in un'azione comune, con il Vertice di Parigi del 13 luglio 2008, nel quale si sono gettati i presupposti per la nascita della nuova istituzione, l'Unione per il Mediterraneo.

L'Unione per il Mediterraneo è candidata a divenire la sede privilegiata della politica internazionale concertata per il mar Mediterraneo, non più una delle tante diverse, separate occasioni di cooperazione con i *partner* della regione: in tale organizzazione è destinata ad essere riversata l'intera strategia delle istituzioni europee in tema di gestione dei rapporti esterni con questa regione del mondo.

La nuova istituzione è indirizzata ad avviare un'iniziativa volta ad instaurare la pace e a consolidare la sicurezza nell'area mediterranea, in considerazione del fatto che essa può giocare un ruolo importante sia riguardo ai problemi che affliggono la regione euro-mediterranea, come le migrazioni, il terrorismo, l'estremismo, sia nel dialogo interculturale, sia relativamente agli imperativi di ordine energetico, ambientale ed economico¹⁰. Si tratta di temi centrali per la sicurezza della regione e per la garanzia del rispetto dei diritti della persona, che dovrebbero però trovare una concretizzazione già dai primi "sèguiti" che l'Unione è chiamata ad affrontare.

L'auspicio è che gli sforzi congiunti dei Paesi dell'Unione europea e di quelli a sud e ad est del Mediterraneo raggiungano un'effettiva cooperazione tra Paesi che, anche se assai diversi, sono accomunati dall'esigenza di garantire un'area di pace e di sicurezza, nel rispetto dei diritti della persona. L'Unione per il Mediterraneo sembra infatti manifestare la volontà comune di affidare ad un soggetto credibile, espresso dallo stesso ambiente mediterraneo, gli interessi dei popoli che vivono in quest'area, soprattutto intervenendo a correggere le asimmetrie esistenti tra le due rive, anche attraverso la ricerca di sinergie fra i diversi, rispettivi, punti di forza.

europei, africani ed asiatici rivieraschi dello stesso mare (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia, Turchia, Albania, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Principato di Monaco e l'Autorità palestinese); assente dal consesso è la Libia, che si è opposta assai decisamente alla nascita dell'iniziativa. Cfr. Parte seconda- Capitoli Primo e Secondo.

¹⁰ *Discours d'ouverture* del ministro degli Esteri francese, Bernard Kouchner, nell'occasione del "vertice" euromediterraneo di Parigi, 13 luglio 2008, premessa e punto 5, in www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php3?id_article=64481

In tal modo l'Unione per il Mediterraneo diviene un percorso possibile attraverso il quale risolvere i problemi dell'area euro-mediterranea.

Certamente il fallimento o il successo di questa iniziativa è affidato non soltanto alla volontà politica di tutti gli Stati coinvolti nel progetto di perseguire itinerari di pace nell'area mediterranea, ma anche alla capacità di essa di coinvolgere la società civile nelle sue diverse articolazioni. Si tratta di un percorso che già nel quadro del Processo di Barcellona era stato tentato, ma con scarso successo; oggi a maggior ragione esso deve essere intrapreso, poiché gli obiettivi della cooperazione che si vanno intessendo attengono non a rapporti di tipo orizzontale fra entità sovrane, bensì alla gestione di rapporti interindividuali in un'area di forti tensioni politiche e sociali.

È dunque evidente che occorre fare appello a tutte le forze in campo e ad ogni livello, sia autorità governative che singoli individui, perché, alla fine, come scrive Fernand Braudel "Il Mediterraneo sarà come vorranno che sia gli uomini mediterranei".

PARTE PRIMA

CENNI STORICI SULLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE

CAPITOLO PRIMO

IL RAPPORTO TRA L'EUROPA ED I PAESI TERZI MEDITERRANEI

1. Le fasi iniziali della Politica mediterranea (1957-1990)

1.1 Dal Trattato di Roma del 1957 agli Accordi di prima generazione

Fin dall'inizio del XIX secolo, le relazioni economiche tra Paesi terzi mediterranei ed Europa si basano sulla necessità di integrare una parte di essi, ed in particolare il Maghreb, nell'economia della "metropoli"¹¹. Al momento della nascita della Comunità Economica Europea (CEE), nel 1957, Marocco, Tunisia e Algeria¹² sono, in ragione dei rapporti privilegiati con la Francia (in quanto sue ex colonie), i Paesi mediterranei più prossimi alla Comunità, sul piano sia politico che economico. Scopo primario di tali relazioni sta nella necessità di mantenere e di intensificare i legami di natura economica e politica con i Paesi del Mediterraneo al fine di assicurare all'Europa una posizione di primo piano in un'area di enorme importanza strategica.

Il Trattato di Roma si colloca, quindi, in un quadro storico ancora sostanzialmente coloniale o di recente decolonizzazione: in esso si possono trovare solo le premesse del dialogo, che solo più tardi darà vita ad una vera e propria politica mediterranea. C'è, tuttavia, la disponibilità degli Stati membri della CEE ad avviare, immediatamente, negoziati con i Paesi mediterranei al fine di concludere *convenzioni di associazione economica*¹³ e ciò per un duplice obiettivo: mantenere ed

¹¹ Durante il periodo coloniale, il Marocco, la Tunisia e l'Algeria sono sotto il controllo della Francia (metropoli): il Marocco è protettorato francese dal 1912 al 1956, la Tunisia dal 1881 al 1956, l'Algeria è colonia francese dal 1848 al 1962.

¹² L'Algeria al momento della nascita della CEE è dipartimento francese e viene di fatto integrata alla Comunità con l'articolo 227 (ora articolo 299) paragrafo II del Trattato di Roma che afferma che: "Per quanto riguarda i dipartimenti francesi d'oltremare, le disposizioni particolari e generali del presente Trattato riguardanti: libera circolazione delle merci, agricoltura (escluso l'articolo 40 paragrafo 4), liberalizzazione dei servizi, regole di concorrenza, misure di salvaguardia (articoli 109 H e 226) e le istituzioni; sono applicabili fin dall'entrata in vigore del Trattato".

¹³ In questo periodo le relazioni con i Paesi terzi mediterranei sono per lo più fondate su preesistenti legami bilaterali con le ex colonie. Il Trattato di Roma, riconosce espressamente il principio dell'associazione economica con i Paesi terzi nell'intento di preservare ed ampliare le vie tradizionali

intensificare le tradizionali correnti di scambio commerciale tra la CEE ed i Paesi in questione e contribuire allo sviluppo economico e sociale di questi ultimi¹⁴. Ciò mostra quanto forte sia stato l'interesse comunitario nell'area mediterranea a mantenere regimi speciali negli scambi con alcuni Paesi, i cosiddetti "Paesi associati"¹⁵, categoria prevista dal Trattato di Roma¹⁶ proprio per consentire la continuazione del trattamento preferenziale tra alcuni membri della Comunità e Paesi terzi mediterranei. L'accordo di associazione presuppone una forma di

di scambio e di contribuire allo sviluppo delle aree extra-comunitarie. Gli articoli 113 (ora articolo 133), 227 (ora articolo 299) e 238 (ora articolo 310), un Protocollo e due Dichiarazioni sono, tra le varie disposizioni, quelle giuridicamente più rilevanti. Per quanto riguarda il Protocollo, questo lascia invariato il regime doganale di favore del quale fruivano, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma, le importazioni da alcuni Paesi tradizionalmente legati ad uno Stato membro. In tal caso dunque, il proposito di non arrecare danni all'economia dei Paesi mediterranei, e di conservare a loro beneficio alcune facilitazioni, motivate da vincoli politici che hanno profonde radici, hanno per conseguenza l'ammissione di "regimi particolari" difforni dai criteri regolatori del mercato comune. Per quel che riguarda le Dichiarazioni d'intenzione annesse al Trattato, una di esse prevedeva l'associazione alla Comunità di Paesi indipendenti appartenenti alla zona del franco, in modo particolare Marocco e Tunisia. L'espressione "associazione economica", usata in una delle Dichiarazioni d'intenzione, sembra, quindi, denotare la volontà di tenere distinti gli accordi che si aveva in animo di stipulare, da quelli di associazione (senza aggettivi) contemplati dall'art. 238; in realtà, poi, quando nel 1969 sono stati siglati i due accordi con il Marocco e la Tunisia, è all'art. 238 che i regolamenti di approvazione e di esecuzione si riferiranno.

¹⁴ F. MARTINES, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp. 403 e ss..

¹⁵ Il Paese associato non è chiamato a contribuire al bilancio comunitario ed è esente dagli obblighi inerenti l'attuazione del Trattato, salvo per le particolari disposizioni che lo riguardano.

¹⁶ In particolare l'articolo 238 del trattato CEE (ora articolo 310), riguarda gli accordi di associazione. All'articolo 238 del Trattato viene enunciato, infatti, che la Comunità può concludere "con uno Stato terzo, un'unione di Stati o un'organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari" (cfr. R. DE NOVA, *Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla CEE*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1971, pp. 347 e ss.). Anche se l'articolo 238 tace a proposito del contenuto del rapporto associativo, non può non tenersi conto, nell'interpretare il termine "associazione" da esso utilizzato e del significato che a tale termine viene dato dall'articolo 131 del trattato stesso. L'articolo 131 (ora articolo 182) comma 2, sottolinea che "scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi e territori d'oltremare e instaurare strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme"; aggiunge poi al comma 3, che "la promozione dello sviluppo dei Paesi associati, costituisce l'aspetto essenziale dell'associazione". Gli articoli successivi, precisano meglio queste finalità prevedendo, oltre all'adozione di misure sugli scambi commerciali, la necessità di investimenti degli Stati Membri e della Comunità negli Stati associati e un diritto di stabilimento dei cittadini su una base non discriminatoria nelle relazioni tra Stati Associati e Comunità (ex articolo 132, ora articolo 183), nonché la libertà di circolazione dei lavoratori nei rispettivi territori, anche se a condizioni fissate da successive convenzioni (ex articolo 134, ora articolo 185). Pur non potendosi far riferimento alle condizioni, particolarmente favorevoli per i Paesi associati, stabilite in tali accordi, sembra legittimo fare ad essi riferimento almeno per definire le materie cui in generale l'associazione (anche ai sensi dell'articolo 238) deve estendersi, e dedurre che essa non è in linea di principio limitata, nell'ottica del Trattato di Roma, ad una regolamentazione degli scambi commerciali, ma abbraccia anche altre materie rilevanti per l'instaurazione di relazioni economiche tra la Comunità e gli Stati Associati.

collaborazione più intensa di quella prevista dagli accordi tariffari e commerciali¹⁷ e lo scopo è di concertare azioni comuni, raggiungere fini unitari, creare organi in grado di fissare direttrici comuni; in altre parole, “istituzionalizzare” la cooperazione. In questa fase, quindi, i rapporti euro-mediterranei sono improntati alla reciprocità di diritti e di obblighi. Ma la reciprocità va intesa in senso ampio: va, cioè, escluso che ogni obbligo debba ricadere in egual misura sulle due parti, giacché le differenze tra la Comunità ed i Paesi mediterranei, sotto il profilo dello sviluppo, sono così marcate da consentire solo un grado di reciprocità molto limitato¹⁸.

1.2 Gli accordi di prima generazione: attese e limiti

A partire dalla metà degli anni ‘60, come appena detto, la CEE assume un approccio verso i Paesi mediterranei strutturato essenzialmente su accordi commerciali preferenziali e di associazione con i singoli Paesi del bacino, i cosiddetti *accordi di prima generazione*, ma le relazioni stabilite dalla CEE con i Paesi mediterranei fino al 1972 non possono certamente considerarsi ispirate ad una visione d’insieme. La Comunità, infatti, si propone soprattutto di realizzare, in misura variabile da Paese a Paese, una certa liberalizzazione degli scambi commerciali anche quando usa la formula dell’associazione. Nel 1961 e nel 1963 vengono conclusi i primi Accordi di Associazione con la Grecia e la Turchia¹⁹, che già due anni prima avevano presentato domanda di adesione. Tali accordi mirano a creare un’unione doganale. Al di là dei contenuti e dei proclami questi accordi in realtà servono ad evitare che il processo di integrazione comunitaria possa incidere negativamente sulle strutture economiche dei Paesi in questione, compromettendo in

¹⁷ Può essere utile distinguere, da un punto di vista istituzionale l’accordo commerciale da quello di associazione anche perché, i primi accordi stipulati con i Paesi maghrebini pur essendo qualificati come accordi di associazione e quindi basati sull’articolo 238, in realtà si limitano a regolare esclusivamente il regime degli scambi. L’articolo 113, (ora articolo 133) lascia intendere che l’accordo commerciale si limiti, secondo l’uso tradizionale, a prevedere diritti ed obblighi reciproci in merito agli scambi commerciali, mentre, l’articolo 238 dispone che l’associazione debba essere caratterizzata anche da “azioni in comune e da procedure similari”. Con queste espressioni si vuole prevedere da un lato una certa istituzionalizzazione degli accordi, nel senso che essi comportano la costituzione di organismi destinati ad operare per l’attuazione continuativa e programmata, dall’altro consentire allo Stato associato, pur non entrando a far parte a pieno titolo della Comunità, di partecipare ad istituzioni permanenti comuni ad esso ed alla Comunità.

¹⁸ F. POCAR, *Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1981, pp. 5 e ss..

¹⁹ Entrati in vigore il 1° Dicembre 1964, GUCE, serie L, n. 217 del 29 Dicembre 1964.

qualche modo la partecipazione di questi all'Alleanza atlantica. La Comunità cerca soprattutto di stabilizzare il suo fianco sud contro quello che al momento appare come l'unico grande pericolo, ovvero l'eventuale espansione sovietica nel Mediterraneo²⁰. Possono essere interpretati allo stesso modo anche gli Accordi di Associazione conclusi con Malta (1970) e Cipro (1972); sebbene il loro obiettivo non sia la piena adesione, ma la costituzione di un'unione doganale, allo scopo di riempire il pericoloso vuoto determinato dal venir meno dei vincoli storici delle due isole con il Regno Unito. Tra il 1965 e il 1973 vengono inoltre stipulati Accordi associativi per il mantenimento di particolari vincoli con Tunisia²¹ e Marocco²² (1969) e accordi misti commerciali e di cooperazione tecnica con Libano (1965), accordi commerciali con Spagna ed Israele (1970), Portogallo ed Egitto (1972) e Jugoslavia (1973). L'impostazione fondamentale che accomuna questo gruppo di accordi consiste nel fatto che la Comunità si pone, nel contesto mediterraneo, esclusivamente come un blocco economico, e non come potenza politica, intervenendo solo in campo commerciale e nelle altre relazioni di tipo economico e lasciando ad ogni Stato contraente libera iniziativa in campo politico. Tali relazioni, tuttavia, rimangono improntate sul modello instaurato durante il periodo coloniale in quanto continuano ad essere basate essenzialmente sull'acquisto di materie prime e sulla vendita di prodotti manufatti. Tuttavia, la CEE con il Marocco e la Tunisia, instaura un rapporto differente; ottenuta l'indipendenza, nel 1956, questi due Paesi chiedono l'apertura di trattative per associarsi ai sei membri della CEE, invocando l'articolo 238 del Trattato di Roma. I negoziati, protrattisi per molti anni, si concludono nel 1969 con degli Accordi di Associazione firmati per una durata di cinque anni. Questi accordi, nonostante poggino come base giuridica sull'articolo 238, di fatto sono accordi commerciali che stabiliscono un regime preferenziale²³. I

²⁰ E. RHEIN, *La politique Méditerranéenne de la Communauté Européenne*, in *Confluences Méditerranée*, 1993, n. 7.

²¹ Gazzetta Ufficiale (GUCE), n. 198 dell'8 agosto 1969, pp. 5 e ss..

²² Gazzetta Ufficiale (GUCE), n. 197 dell'8 agosto 1969, pp. 5 e ss.; Il Marocco presenta domanda di adesione alla Comunità nel Luglio del 1987.

²³ È possibile differenziare gli accordi di associazione da quelli commerciali in relazione alla procedura prevista per la loro conclusione. Ora, combinando il disposto degli articoli 113 (che fa riferimento alla politica commerciale comunitaria), 114 e 228 da un lato e 238 e 228 dall'altro (l'ex articolo 228, ora articolo 300, che prevede in via generale che gli accordi con gli Stati Terzi sono negoziati dalla Commissione), emergono delle differenze in relazione alla procedura di adozione dei due tipi di accordo. Esse riguardano la fase della negoziazione dell'accordo: in entrambi i casi i negoziati sono condotti dalla Commissione, ma, mentre per gli accordi commerciali l'articolo 113

lunghe e controversi negoziati, prima della firma degli accordi, evidenziano già la difficoltà di immaginare soluzioni in grado di conciliarsi con gli interessi dei produttori agricoli comunitari; infatti nonostante questi accordi siano qualificati come “convenzioni di associazione”, questi si limitano, di fatto, a disciplinare il regime degli scambi.

Le principali disposizioni di tali accordi riguardano il libero accesso al mercato comunitario per la quasi totalità dei prodotti industriali marocchini e tunisini, ed il riconoscimento di un regime privilegiato per alcuni prodotti agricoli. L'intesa stipulata con l'Egitto, invece, costituisce un esempio di accordo commerciale preferenziale tra i più avanzati, poiché prevede l'instaurazione a termine di una zona di libero scambio e l'esenzione dai dazi doganali per tutti i prodotti industriali e riduzioni per alcuni prodotti agricoli. Per capire il senso della differenza con quelli non preferenziali, è necessario ricordare che gli Stati membri CEE sono vincolati oltre che all'adempimento degli obblighi previsti dal trattato di Roma, anche all'osservanza delle norme contenute nel *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)²⁴, che, ai sensi dell'art. 24, subordina alla creazione di zone di libero scambio la concessione di trattamenti commerciali “preferenziali” e cioè di maggiore favore rispetto al sistema generalizzato della clausola della nazione più favorita. Gli accordi, come quelli appena descritti, costituiscono un progresso indubbio sulla strada di un rafforzamento delle relazioni economiche tra CEE e Paesi terzi mediterranei, ma, allo stesso tempo, mostrano dei limiti²⁵. Anzitutto manca una visione d'insieme da parte della Comunità che genera soluzioni diverse per ogni Paese. In secondo luogo, il contenuto degli accordi è strettamente limitato alle disposizioni commerciali. Infine, si assiste alla concessione di aiuti finanziari frammentari.

Da questi accordi si evince come i Paesi terzi mediterranei storicamente non siano stati considerati come parte di un'area omogenea, quella del bacino del

prevede che la Commissione sia a ciò autorizzata dal Consiglio e sia assistita da un Comitato Speciale designato dal Consiglio stesso, nulla dispone in proposito il Trattato in merito agli accordi di associazione, lasciando alla Commissione un margine di libertà ben più ampio nel condurre il negoziato.

²⁴ Poi con gli accordi firmati a Marrakesh, del 15 Aprile 1994, Organizzazione mondiale per il commercio (OMC).

²⁵ INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES, *Droit de la Communauté Économique Européenne*, Bruxelles, 1986, pp. 198 e ss..

Mediterraneo, ma come Paesi a sé stanti con i quali avere semplici rapporti bilaterali per difendere interessi economici e politici precedentemente fissati, basati su legami economici che, visto il rapporto di forza sul quale erano basati, hanno rappresentato per l'Europa un mercato sicuro, da cui prelevare materie prime per poi esportarvi il prodotto finito, rafforzando così la dipendenza dei Paesi terzi mediterranei nei confronti della Comunità e quindi compromettendo anche lo sviluppo degli stessi. In questa prima fase di rapporti con i Paesi terzi mediterranei non vi è in realtà un piano organico di politica mediterranea della Comunità, ma soprattutto, come precedentemente detto, la preoccupazione che il Mediterraneo cada nell'orbita sovietica. Per parlare di una prima vera e propria politica mediterranea, bisognerà aspettare il 1972 con l'avvento della Politica Mediterranea Globale.

1.3 La Politica Mediterranea Globale (1972-1990)

Con il Vertice di Parigi²⁶, del 19 ottobre 1972, si conclude il primo ciclo della politica comunitaria nel Mediterraneo²⁷. La frammentarietà che ne ha caratterizzato lo sviluppo viene sovvertita da una nuova impostazione: l'idea di un *approccio globale* della Comunità Europea nell'area. La necessità di ridefinire i rapporti nel Mediterraneo ha motivazioni sia di ordine interno alla Comunità, sia legate alla congiuntura mondiale: da un lato l'imminente allargamento della CEE (con l'ingresso dell'Inghilterra, della Danimarca e dell'Irlanda) richiede una nuova definizione dei precedenti accordi commerciali e di cooperazione, dall'altro, i timori connessi alle forniture di petrolio spingono gli "europei" a nuove aperture verso i Paesi arabi.

La Commissione²⁸, inaugurando la politica di approccio globale, afferma l'importanza "dell'equilibrio socio-economico nella zona" per gli interessi della

²⁶ Tra capi di Stato e di Governo sotto la Presidenza Pompidou.

²⁷ Nel Gennaio del 1971 il Parlamento europeo, denuncia l'assenza di un'unitarietà delle relazioni della CEE con i Paesi terzi mediterranei, auspicando che "l'azione della Comunità si fondi su una dottrina coerente d'insieme". Il 9 febbraio 1971 una nuova risoluzione invece riguarda la politica commerciale della Comunità nei confronti dei Paesi mediterranei. Cfr. GUCE, serie C, n. 19, 1° marzo 1971.

²⁸ La Commissione presenta un documento (Bollettino CE n. 10 del 1972) nel quale vengono indicati gli elementi fondamentali di quella che poi verrà conosciuta come la Politica mediterranea globale, un nuovo approccio con i Paesi terzi mediterranei, che mirerà alla semplificazione degli scambi commerciali, alla cooperazione e al sostegno dello sviluppo attraverso piani di assistenza e misure di finanziamento.

Comunità e, a tale fine, indica come preconditione lo sviluppo economico dei partner mediterranei. Con la Politica mediterranea globale, alla categoria degli Accordi di associazione si somma anche quella dei nuovi Accordi di cooperazione globale, anch'essi basati sull'articolo 238 del Trattato di Roma. Nel preambolo di questi nuovi accordi si enuncia la volontà di instaurare un nuovo modello di rapporti fra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo, compatibili con le aspirazioni della comunità internazionale che guarda ad un "ordine economico più giusto ed equilibrato"²⁹. I nuovi accordi di cooperazione globale si differenziano dagli accordi di prima generazione *in primis* per l'estensione dei campi di intervento (la cosiddetta multisettorialità³⁰), oltre la regolamentazione degli scambi (ecco perché si parla di accordi di cooperazione e non commerciali). Inoltre, i rapporti tra la CEE ed i Paesi terzi mediterranei non sono basati più sul solo piano delle concessioni fatte dalla Comunità, ma sulla cooperazione, in un rapporto fondato sulla comune volontà di agire in sinergia. I nuovi accordi sono definiti globali proprio perché è intenzione della Comunità considerare i Paesi terzi mediterranei nella loro globalità, non più come singoli Stati, ma come Paesi i cui problemi vanno inseriti in un unico contesto regionale, quello del Mediterraneo. Gli accordi di cooperazione globale che ne seguono sono stipulati nel 1973 con i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e

²⁹ Il cosiddetto. "Nuovo ordine economico internazionale", per il quale si rimanda alle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nn. 3201 e 3202 - S VI, del 1 Maggio 1974, e alla Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati (Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 12 dicembre 1974, n. 3281 - XXIX).

³⁰ Oltre l'ambito commerciale tali accordi devono riguardare il settore economico-finanziario, tecnico, sociale ed istituzionale, allo scopo di permettere, attraverso la cooperazione, a questi Paesi di creare infrastrutture agricole e industriali e di cercare di attuare propri programmi di sviluppo. Una importante novità è rappresentata dalle cosiddette "preferenze unidirezionali", cioè, mentre i Paesi terzi mediterranei si limitano ad accordare alla CEE il regime generalizzato della nazione più favorita (con riserve dovute ad esigenze di industrializzazione e di sviluppo), la CEE si impegna in una progressiva liberalizzazione del complesso degli scambi (anche se con distinzione tra prodotti industriali ed agricoli ed ulteriori distinzioni all'interno degli stessi prodotti di ciascuna categoria). L'assistenza finanziaria, disciplinata da protocolli allegati agli accordi, si esplica tramite la concessione di sovvenzioni a fondo perduto, l'erogazione di prestiti a condizioni particolari o tramite la concessione di bonifici d'interessi sui prestiti concessi dalla Banca europea per gli investimenti. Quest'ultima è l'istituzione finanziaria dell'Unione Europea, creata dal Trattato di Roma. Tra i vari compiti essa attua il capitolo finanziario degli accordi conclusi nel quadro delle politiche di aiuto e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea intervenendo nei Paesi mediterranei e nei Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), ma anche in Asia ed in America Latina. La Banca concede finanziamenti a lungo termine per la realizzazione di progetti concreti di cui sia garantita l'attuabilità sotto il profilo economico, tecnico, finanziario e della tutela ambientale. Essa concede prestiti attingendo da risorse raccolte sui mercati dei capitali, alle quali si aggiungono i capitali forniti dagli azionisti (cioè gli Stati membri).

Tunisia) e nel 1977 con quelli del Machrek (Egitto, Siria, Giordania e Libano)³¹.

1.4 Il fallimento della Politica Mediterranea Globale

Le cause per cui gli obiettivi indicati dalla Politica mediterranea globale in realtà non vengono mai raggiunti, o lo sono solo parzialmente, sono molteplici; tra quelle di ambito congiunturale vi sono sicuramente, le crisi monetarie internazionali, l'aggravarsi dell'inflazione e delle tensioni politiche, ma soprattutto la recessione economica mondiale conseguente alla crisi petrolifera del 1973. A causa della crisi economica mondiale, l'obiettivo di sviluppare le esportazioni dei Paesi terzi mediterranei è ostacolato dalla preoccupazione della Comunità di difendere i propri prodotti in particolare in due settori: l'agroalimentare e il tessile. Per quanto riguarda il primo settore, non solo le concessioni tariffarie parziali, ma le possibilità di esportazione da parte dei Paesi terzi mediterranei, limitate da una serie di meccanismi³², di fatto hanno un'incidenza negativa sul volume delle esportazioni, tale da limitare sensibilmente gli effetti della riduzione dei dazi doganali. Per il secondo settore, invece, la strategia usata è differente: vengono applicati degli accordi di autolimitazione "volontari"; viene chiesto, infatti, ai Paesi terzi mediterranei produttori di rinunciare "volontariamente" all'esercizio del vantaggio offerto dai precedenti trattati di cooperazione³³. L'ambizione di voler instaurare nuove relazioni con i Paesi terzi mediterranei quindi viene delusa³⁴. La CEE ha

³¹ Gli Accordi di cooperazione globale ed i protocolli complementari agli Accordi di associazione vengono stipulati tra la CEE e Paesi terzi mediterranei, ovvero con tutti quei Paesi bagnati dal Mediterraneo più la Giordania ed escluse Libia ed Albania. Nuovi protocolli finanziari sono stipulati nel 1977 con la Grecia e nel 1978 con la Turchia. Tali Accordi sono riportati in GUCE, serie L, nn. 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, del 27 settembre 1978. I successivi Protocolli finanziari stipulati con queste aree assicurano dal 1976-77 al 2004 un ininterrotto flusso di capitali e di investimenti pari ad oltre 5,5 miliardi di ECU, compresi i prestiti della Banca europea per gli investimenti.

³² Contingenti, calendari d'importazione, prezzi di riferimento, prezzi minimi, clausole di salvaguardia.

³³ Dopo la fine degli Accordi Multifibre, anche l'Accordo sul tessile ed i vestiti (ATV) con i Paesi mediterranei verrà soppresso. Infatti, l'integrazione della Cina nell'OMC e la concorrenza degli altri Paesi asiatici hanno minacciato l'accesso preferenziale sul mercato europeo del tessile proveniente dalla sponda sud del Mediterraneo (cfr. B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée: de Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, L'Harmattan, Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, Paris, 2009, p. 59).

³⁴ Questa prima fase della politica mediterranea collocandosi in un'ottica postcoloniale non riesce a distaccarsi dall'interesse a mantenere in vita relazioni privilegiate con le ex colonie sia sul piano commerciale che su quello della cooperazione. Ci si rivolge ai Paesi terzi mediterranei con le tipiche politiche indirizzate ai Paesi del Terzo mondo, offrendo accesso al mercato europeo per i loro prodotti, assistenza ed aiuti finanziari per lo sviluppo. Lo stesso approccio che porta nel 1975 alla

privilegiato, nella pratica, gli aspetti puramente commerciali degli accordi, sebbene i testi delle dichiarazioni di intenti che animano l'azione europea prevedano anche la fornitura di assistenza tecnica specializzata per lo studio di fattibilità dei vari progetti e per la formazione dei quadri dirigenti locali³⁵.

Ma probabilmente due ragioni di fondo, che hanno portato alla nascita della Politica mediterranea globale, sono totalmente erranee: il bisogno della Comunità di approvvigionamenti sicuri di materie prime, prodotti petroliferi principalmente, soprattutto dopo lo *shock* petrolifero che giustifica l'apertura alle esigenze di sviluppo e di esportazione dei Paesi terzi mediterranei; e la convinzione che lo sviluppo che sta vivendo l'economia comunitaria (ritenuto in questa fase quasi infinito) possa essere il traino anche per le economie dei Paesi terzi mediterranei, con riflessi positivi sul loro sviluppo e sugli sbocchi dei prodotti comunitari. Ma venuti meno i presupposti emergono tutte le contraddizioni di questa visione, alcune delle quali insanabili e che tutt'oggi in parte, o del tutto, sono ancora irrisolte. Una delle principali contraddizioni (considerando la prevalenza delle esportazioni dei Paesi terzi mediterranei), è quella connessa con le esportazioni agricole, visti i meccanismi protezionistici previsti dalla Politica Agricola Comune (PAC)³⁶. La portata degli

Convenzione di Lomé con i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico); questa, firmata il 28 febbraio 1975 a Lomé (Togo) tra la CEE e 46 Stati ACP, offre ai prodotti di questi Paesi non comunitari la possibilità di accedere ai mercati europei. In verità questa possibilità incontra numerosi limiti, dal momento che la produzione locale difficilmente può competere con quella europea. Vengono varati anche programmi di assistenza e di aiuto finanziario per lo sviluppo (in realtà molto scarsi). L'approccio è quello di firmare accordi singoli ed eterogenei con ciascun Paese.

³⁵ L'assistenza tecnica prevista dagli accordi consiste nell'invio di tecnici comunitari specializzati incaricati di studiare la fattibilità o di seguire la realizzazione dei programmi di sviluppo, la formazione dei quadri locali, etc.. Vengono disciplinati anche gli scambi di manodopera, novità introdotta dal crescente flusso migratorio dal Maghreb verso i Paesi CEE, aspetto invece non previsto dagli accordi con i Paesi del Maghreb visto il loro ridotto movimento migratorio. Ulteriore novità è rappresentata dalla reciproca estensione ai cittadini provenienti da ogni parte dello stesso trattamento giuridico, economico e previdenziale prestato, in ciascun Paese ai lavoratori nazionali. Dal punto di vista istituzionale gli accordi prevedono riunioni regolari di un Consiglio di cooperazione, a cui è stato affidato il compito di curare il buon funzionamento degli accordi e di dirimere le controversie, e di un Comitato di cooperazione (con funzioni esecutive). Il Consiglio viene inoltre dotato di poteri decisionali che si esplicano attraverso l'adozione di raccomandazioni, di risoluzioni e di pareri, ovvero, nei casi espressamente previsti, di decisioni vincolanti per le parti contraenti.

³⁶ La PAC appartiene alle competenze condivise tra l'Unione europea e gli Stati membri. In virtù dell'articolo 33 del Trattato CEE essa si prefigge di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e una remunerazione equa agli agricoltori soprattutto grazie all'organizzazione comune dei mercati agricoli e al rispetto dei principi, fissati nella Conferenza di Stresa del 1958, dell'unicità dei prezzi, della solidarietà finanziaria e della preferenza comunitaria. La PAC costituisce una delle più importanti politiche dell'Unione europea (le spese agricole rappresentano circa il 45% del bilancio comunitario). I beni che la Comunità è disposta ad importare sono quelli non concorrenziali con i

interessi che riguardano tale settore fa sì che tale contraddizione non possa essere risolta con la sola eliminazione delle barriere protezionistiche, senza, per esempio mettere in crisi importanti segmenti dell'economia delle regioni mediterranee³⁷. Un'altra importante contraddizione è che non bastano le concessioni all'ingresso nei mercati comunitari per incrementare le esportazioni dei Paesi terzi mediterranei. Vi sono fattori determinanti che non sono stati presi minimamente in considerazione. Un esempio su tutti, la capacità di produrre merci che per qualità e standard rispondano alla domanda di un mercato sempre più sofisticato come quello europeo e che quindi richiede un intervento da un lato sulle risorse umane, dall'altro sullo sviluppo tecnologico e del sistema produttivo dei Paesi terzi mediterranei. Una terza contraddizione deriva dal fatto che al peso delle esportazioni di prodotti petroliferi dei Paesi terzi mediterranei verso la CEE, non corrispondano specifici accordi commerciali e di cooperazione legati a queste esportazioni. È prevalso infatti l'aspetto mercantile e, quindi, queste esportazioni non sono mai diventate l'asse portante di una cooperazione per lo sviluppo dei Paesi produttori, né occasione per una maggiore integrazione economica tra questi e la Comunità³⁸.

Preso atto dell'insostenibile divario economico e sociale tra i Paesi della Comunità e i Paesi terzi mediterranei, le istituzioni comunitarie³⁹ danno avvio ad una

prodotti interni, quelli che in determinati periodi dell'anno sono scarsi e quelli di cui la Comunità è deficitaria, sempre nel rispetto del prezzo limite comunitario.

³⁷ Aiutate economicamente prima dal "pacchetto mediterraneo" e poi dai Programmi Integrati Mediterranei. Infatti, con il secondo ed il terzo allargamento della Comunità (Grecia nel 1981, e Spagna e Portogallo nel 1986) si rende necessaria una ridefinizione della politica mediterranea: il Parlamento Europeo dichiara esplicitamente l'insufficienza dell'approccio globale in quanto basato essenzialmente su aspetti commerciali e incapace di stimolare la cooperazione reciproca, affermando allo stesso tempo il proposito di migliorare gli accordi di cooperazione e di associazione rendendoli veri e propri accordi generali economici e commerciali. Vengono quindi istituiti i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) ovvero dei programmi di sviluppo consistenti in interventi di natura finanziaria che impiegano risorse sia comunitarie che nazionali. Le azioni fissate dai PIM sono definite su base pluriennale e sono collegate alle politiche comunitarie. L'adozione dei PIM è motivata anche dalla necessità di preparare le aree mediterranee della Comunità alla concorrenza dei prodotti di quei Paesi (Grecia, Spagna, Portogallo) da poco entrati nella CEE. Tuttavia, malgrado la scarsità dei fondi concessi (anche questo tipo di azioni risultano di portata esigua), i PIM rappresentano il primo progetto globale europeo di intervento strutturale, che agisce allo stesso tempo su tutti i settori economici suscettibili di sviluppo a livello locale.

³⁸ Anche questo naturalmente ha un suo perché, infatti, la Comunità non è voluta entrare in un campo da sempre appannaggio dei singoli Stati membri, ovvero, delle società petrolifere degli Stati membri. È impossibile avere una politica mediterranea seria che svolga un ruolo di coordinamento nei confronti delle politiche commerciali e di cooperazione degli Stati membri, senza che alle spalle vi sia una politica energetica comunitaria coerente con l'obiettivo di sviluppo dei Paesi terzi mediterranei.

³⁹ Qualche anno dopo il varo della Politica mediterranea globale, come già accennato, anche il Parlamento Europeo, con l'ennesima risoluzione (GUCE, serie C, n. 141, 10 giugno 1985),

formula di cooperazione ribattezzata come Politica mediterranea rinnovata.

Si chiude così la prima fase della politica mediterranea: la prevalenza dei rapporti di tipo bilaterale ed i trattamenti difformi tra i diversi Paesi terzi mediterranei, eludono i propositi di globalità che ne sono alla base. Le concessioni all'ingresso nei mercati comunitari per i prodotti provenienti dai Paesi terzi non sono state sufficienti: le esportazioni non sono cresciute sensibilmente poiché la qualità e gli standard delle merci extracomunitarie poco si adeguano alle esigenze della domanda dei mercati europei. La crescita delle esportazioni, come incentivo allo sviluppo degli investimenti e come motore dell'economia dei Paesi terzi mediterranei, non ha portato i risultati sperati poiché, anche là dove hanno registrato forti incrementi, si è sempre trattato di produzioni a tecnologia matura con scarso valore aggiunto⁴⁰. Ciò induce a ritenere necessaria una crescita prima di tutto dal lato

considererà l'approccio mediterraneo globale inadeguato. Dopo un periodo di stallo, nel novembre del 1989, la Commissione trasmette al Consiglio dei ministri una Comunicazione in cui viene esaminata la situazione economica e sociale dei Paesi terzi mediterranei, proponendo le linee guida della strategia d'insieme che la CEE dovrebbe seguire (Documento Sec (89) 1961 del 23 novembre 1989). Il dibattito che è seguito alla presentazione di questo documento ha permesso di riaffermare l'importanza attribuita dalla Comunità al consolidamento dello sviluppo delle relazioni con i Paesi terzi mediterranei, il cui benessere costituisce, in considerazione della continuità geografica e dei rapporti esistenti fra le due parti, uno degli elementi essenziali per la stabilità della Comunità stessa. In sede di bilancio comunitario si sottolinea l'insufficienza delle misure adottate per colmare lo squilibrio Nord-Sud, che ha assunto proporzioni inquietanti. Nel dicembre 1989 il Consiglio europeo di Strasburgo ritiene che la Comunità debba approfondire la sua politica verso i Paesi terzi mediterranei, con i quali ha allacciato da tempo "legami preferenziali", attribuendo grande importanza alla creazione dell'Unione del Maghreb arabo (UMA), con Libia, Tunisia, Algeria, Marocco e Mauritania. Nel giugno 1990 è presentato dalla Commissione il documento *Un nuovo profilo per la politica mediterranea: proposte per il periodo 1992-1996* (Documento Sec (90) 812 del 1° giugno 1990). Questo documento sottolinea la necessità di azioni nel campo della tutela ambientale, dello sviluppo delle risorse umane, del potenziamento della cooperazione generale e del rinnovo dei Protocolli finanziari con Paesi terzi mediterranei. Il potenziamento della coesione tra la Comunità e i suoi partner mediterranei è considerato un obiettivo molto importante soprattutto per l'instabilità economica, la crisi sociale e la crescita del fondamentalismo religioso nei Paesi terzi mediterranei.

⁴⁰ Questa prima fase, che arriverà fino alla fine degli anni '80, si conclude quindi con un bilancio molto modesto che diventa fallimentare se confrontato con gli ambiziosi obiettivi annunciati (Cfr. Comitato economico e sociale europeo, *La politica mediterranea della Comunità europea*, Bruxelles 1993). Inoltre, come poi rilevato dal documento CEE, *Bilan de la politique méditerranéenne de la Communauté 1975-1988* (Documento COM (89) 1958 del 30 settembre 1989), anche gli aiuti economici allo sviluppo sono stati ridimensionati rispetto alle esigenze dei Paesi mediterranei, infatti dal 1979 al 1987 la Comunità ha versato ai Paesi mediterranei l'11% del suo aiuto pubblico allo sviluppo, contro il 67% di quello dato ai Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), e il 21% offerto ai Paesi in via di sviluppo non associati dell'America Latina e dell'Asia. Sul piano commerciale, non solo gli scambi CEE-Paesi terzi mediterranei non hanno raggiunto gli incrementi che ci si aspettava, ma soprattutto non si è realizzato il riequilibrio di questi scambi; anzi, il deficit dei Paesi terzi mediterranei con la CEE (petrolio escluso) è cresciuto fortemente. Inoltre sul piano dello sviluppo si è verificato l'ulteriore paradosso che il ritmo di crescita dei Paesi terzi mediterranei, intenso fino alla fine degli anni '70, è diminuito fino alla stagnazione nei primi anni '80, cioè nel periodo di piena applicazione degli Accordi, e la Politica mediterranea globale non solo non è riuscita ad impedire tutto

delle risorse umane, in termini di qualificazione e specializzazione della forza lavoro, e del sistema produttivo, in particolare sotto il profilo tecnologico.

2. La Politica Mediterranea Rinnovata (1990-1995)

Gli anni '90 si aprono alla luce di grandi stravolgimenti politici: la caduta del Muro di Berlino, che sancisce la fine della “guerra fredda”, lo scoppio della guerra del Golfo, l'esplosione della protesta islamica in Algeria⁴¹ e la condizione socio-economica dei Paesi terzi mediterranei⁴², fanno riacquistare al Mediterraneo una parte del peso geopolitico che aveva perso negli anni precedenti a vantaggio dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale⁴³, rendendo necessaria una radicale revisione della politica comunitaria⁴⁴ per i nuovi confronti su molteplici versanti.

Tale apertura, tuttavia, rivela dei fattori di conflitto che il precedente confronto Est-Ovest riusciva a mascherare. L'ascesa dell'islamismo di matrice integralista, l'accentuarsi della politica del riarmo e della proliferazione non convenzionale, la delegittimazione interna dei regimi nazionalisti che si mantengono al potere mediante politiche repressive ed autoritarie, faranno del problema della

questo, ma anzi ha accentuato la ripercussione delle ripetute crisi delle economie occidentali sui Paesi terzi mediterranei, col conseguente peggioramento della situazione economico-sociale dovuto al calo del Prodotto Nazionale Lordo (PNL) pro capite, all'aumento della dipendenza alimentare e al rapido incremento del debito estero. Inoltre il capitolo sociale contenuto negli Accordi con i Paesi del Maghreb (relativo alla non discriminazione nelle condizioni di lavoro, remunerazione e sicurezza sociale degli emigrati nella Comunità) e con la Turchia (realizzazione della libera circolazione manodopera) è rimasto completamente inattuato. Anche il carattere della “globalità” è stato disatteso nella sua duplice finalità: sia per quel che riguarda la multisettorialità, visto che in realtà è prevalso, come detto prima, l'aspetto commerciale; sia per la visione globale nel rapporto tra la CEE ed i Paesi terzi mediterranei, visto che al di là della omogeneità della struttura degli accordi, in realtà ha continuato a prevalere il carattere bilaterale dei rapporti che ha portato a trattamenti difforni tra i Paesi terzi mediterranei non giustificati dalla loro specificità, ma da pure logiche di convenienza. Quindi il carattere globale di questa prima fase della politica mediterranea è rimasto più che altro una dichiarazione di intenti peraltro abbandonata nel corso degli anni '80.

⁴¹ A causa dell'annullamento delle elezioni legislative del 1992, nelle quali aveva vinto il fronte islamico, la situazione interna si fa più tesa ed inizia la lotta tra le forze governative e i gruppi islamici armati con il risultato di assassini, massacri di civili e un freno all'evoluzione dei rapporti con l'Europa comunitaria.

⁴² Con una esplosione demografica senza precedenti, alto tasso di disoccupazione, crescita economica insufficiente e forti squilibri della bilancia dei pagamenti, determinati dalla riduzione del prezzo del petrolio e dal rafforzamento della dipendenza alimentare.

⁴³ BEN H. SALEM, *Maghreb-CEE-Pays de l'Est: fatalité de la trilogie ou consécration du trilatéralisme?*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1991, pp. 451 e ss..

⁴⁴ C. COVA, *Une nouvelle politique Méditerranéenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1990, pp. 349 e ss..

stabilità e della sicurezza⁴⁵ i cardini principali della politica europea verso le regioni meridionali.

La politica mediterranea dell'Unione Europea, che negli anni precedenti ha puntato ad obiettivi di cooperazione ed integrazione economica internazionale, viene adesso finalizzata alla realizzazione della stabilità e sicurezza nell'area mediterranea⁴⁶.

Queste nuove esigenze, pur riprendendo in parte le proposte di fine anni '80 maturate in seno al Comitato economico e sociale europeo⁴⁷ e alla Confederazione europea dei Sindacati⁴⁸ e a seguito del documento redatto dal Consiglio europeo di Strasburgo (dicembre 1989), si traducono nella *Politica Mediterranea Rinnovata*, la quale non muta l'impostazione di fondo delle azioni comunitarie, ma modifica la percezione dei Paesi del bacino Mediterraneo: dopo l'ampliamento a sud della Comunità⁴⁹, comincia a prevalere il concetto della *prossimità*⁵⁰ dei Paesi mediterranei prima concepiti come lontani Paesi appartenenti al cosiddetto "Terzo mondo".

La Politica Mediterranea Rinnovata viene varata con una Risoluzione adottata dal Consiglio dei Ministri della CEE il 18 dicembre del 1990, riadattando una comunicazione della Commissione⁵¹ del giugno dello stesso anno. In quest'ultima si sottolineava, infatti, il bisogno di prendere misure nel campo della tutela ambientale,

⁴⁵ La condizione di sicurezza è, tuttavia, proiettata dalla Comunità più verso la salvaguardia dei propri confini. Infatti, l'inversione della tendenza economica, accelerata dagli *shock* petroliferi del 1973 e del 1979, ha condotto gli Stati europei a rivedere la loro politica migratoria a volte in senso restrittivo (blocco delle frontiere), altre in senso incitativo (politiche di aiuto al ritorno), altre ancora in senso positivo (misure d'integrazione degli immigrati installati, per quel che concerne la ricongiungimento familiare). Cfr. B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée*, cit., p. 78.

⁴⁶ Nel 1992 promuovendo i nuovi accordi euro-maghrebini, la Commissione afferma, infatti, che "vi è un evidente pericolo che il Maghreb sia sempre più escluso dai mutamenti politici, economici, sociali e culturali in Europa e che ciò conduca all'instabilità" (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb*, Bruxelles, 1992, pp. 5 e ss.); l'aggravarsi della crisi algerina accresce i timori per la stabilità politico-sociale del Maghreb, con riflessi potenziali sull'immigrazione, sull'afflusso di rifugiati e sulla presenza in Europa di militanti estremisti.

⁴⁷ CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE, *La politique méditerranéenne de la CE*, Bruxelles 1989, pp. 835 e ss..

⁴⁸ Essa ha prodotto numerosi documenti di analisi e varie proposte sulla politica mediterranea comunitaria così come emerso dalle Conferenze mediterranee di Atene (luglio 1987), Barcellona (novembre 1989), Palermo (novembre 1992) e Siviglia (novembre 1995).

⁴⁹ Il terzo allargamento della Comunità alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo.

⁵⁰ Che meglio si concretizzerà nella successiva Politica di partenariato ed, in maniera più compiuta, nella Politica di vicinato.

⁵¹ La Commissione presenta, infatti, il 1° giugno 1990 (Documento Sec (90) 812 del 1° giugno 1990 p. II), il documento: "*Una proposta per una Politica mediterranea rinnovata*", che successivamente diviene il "nuovo" approccio della CEE.

in quello dello sviluppo delle risorse umane e si richiedeva il rinnovo dei Protocolli finanziari con i Paesi del Mediterraneo⁵². Tali Protocolli hanno durata quinquennale e fissano le modalità della collaborazione finanziaria comunitaria per lo sviluppo socioeconomico dei Paesi terzi mediterranei, per gli aiuti destinati alla realizzazione di progetti strutturali e per la promozione di riforme economiche in alcuni Paesi mediterranei. Gli obiettivi devono essere perseguiti tramite il potenziamento degli accordi bilaterali di cooperazione o di associazione in atto. La cooperazione finanziaria costituisce sicuramente la principale innovazione della Politica rinnovata. Gli interventi, infatti, non sono fissati solo dai Protocolli finanziari e gestiti dai governi locali, ma viene creata una cooperazione di tipo orizzontale⁵³, gestita dalla Comunità, che interessa quasi la metà dei fondi totali comunitari destinati al Mediterraneo. Dal 1992 gli ambiti di intervento sono: ambiente, cooperazione regionale e cooperazione decentrata⁵⁴. È proprio la cooperazione decentrata a rappresentare l'aspetto più rilevante della Politica rinnovata, quasi un'anticipazione della fase successiva, quella del partenariato euro-mediterraneo. Lo sviluppo dei Paesi mediterranei, in questa nuova ottica, viene promosso attraverso la collaborazione fra attori delle società civili appartenenti sia alla Comunità che ai vicini mediterranei.

In quest'ambito la Commissione, nel 1992, lancia i programmi Med. Questi

⁵² Nel giugno 1992 viene adottato un Regolamento (Regolamento CEE n. 1762/92 GUCE, serie. L, n. 181 del 1° luglio 1992) relativo all'applicazione dei Protocolli che, oltre a fissare le modalità e le norme di gestione della cooperazione finanziaria, istituisce un Comitato di rappresentanti degli Stati membri per coadiuvare con la Banca europea per gli investimenti nelle funzioni assegnate nell'ambito di attuazione del Regolamento stesso. Nell'ambito della Politica mediterranea rinnovata la Banca europea per gli investimenti assume un ruolo importante, infatti ad essa è affidato un largo mandato così da rafforzare il contributo che da anni fornisce ai Paesi terzi mediterranei.

⁵³ La Politica Mediterranea Rinnovata dovrebbe permettere ai Paesi terzi mediterranei di gestire meglio la propria economia e la loro possibilità di fronteggiare le varie situazioni che via via si presentano. Essa è articolata in base a tre aspetti: - il rinnovo per il periodo 1991-1996 dei protocolli finanziari bilaterali con ciascuno dei Paesi del Maghreb, del Machrek e con Israele; - la creazione di un modello di cooperazione finanziaria orizzontale cosiddetta. "fuori protocolli" perché messa al di fuori del quadro bilaterale definito nei protocolli finanziari. Un'innovazione che interessa i Paesi terzi mediterranei legati alla Comunità con accordi di associazione o di cooperazione è destinata al finanziamento di progetti d'investimento di portata regionale e di interesse comunitario, prevalentemente nell'ambito della protezione dell'ambiente; - il miglioramento del regime delle concessioni commerciali della Comunità.

⁵⁴ Particolari esigenze di aiuto allo sviluppo rendono necessaria l'adozione di specifici programmi di assistenza che, per loro natura, devono rispondere alle linee generali della Politica mediterranea rinnovata. Tra gli aspetti innovativi di tale orientamento vi è l'ampliamento del raggio di azione della Comunità, che indirizza i suoi interventi non solo nell'ambito economico e finanziario, ma anche in quello culturale.

programmi consistono in una serie di azioni di cooperazione decentralizzata intraprese da reti di organizzazioni operanti nel settore pubblico o privato nella Comunità e nei Paesi terzi mediterranei. I programmi Med derivano dalla volontà comunitaria di sviluppare una cooperazione multilaterale con e tra i Paesi terzi mediterranei. Essi traggono origine dall'inadeguatezza dei Protocolli finanziari, che erano convenzioni bilaterali tra Stati, non idonee a condurre a buon fine la politica in questione⁵⁵.

Nascono così programmi di cooperazione diretti in settori specifici: ad esempio il programma "MedCampus"⁵⁶, che punta ad accrescere e sviluppare il trasferimento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche per promuovere la crescita autonoma e la susseguente indipendenza economica dei Paesi terzi del Mediterraneo; il progetto "MedUrbs"⁵⁷, che punta alla promozione dello sviluppo urbano dei Paesi mediterranei tramite la fornitura da parte europea del *know-how* e dell'assistenza tecnica necessaria; il progetto "MedInvest"⁵⁸, che è invece diretto alla costituzione e sviluppo delle piccole e medie imprese⁵⁹.

⁵⁵ I programmi Med sono concepiti per consentire di aggirare questi ostacoli, sviluppando una cooperazione decentralizzata con l'ausilio di nuovi strumenti, affidando a dei partner su entrambe le sponde del Mediterraneo, costituitisi in reti di 4-8 membri, la realizzazione di un progetto da essi concepito. Questi partner possono essere, a seconda dei programmi, comunità territoriali, università, imprese, professionisti nel campo dei mezzi di comunicazione oppure centri di ricerca. La Commissione fornirà alle reti il complemento finanziario e l'assistenza tecnica necessaria di cui hanno bisogno per realizzare il loro progetto.

⁵⁶ Progetti di cooperazione decentralizzata gestiti da reti di università situate sulla sponde settentrionali e meridionali del Mediterraneo. L'obiettivo è quello di stimolare capacità autonome di crescita dei Paesi terzi mediterranei. Seguendo le modalità previste dal programma, le università e gli istituti d'istruzione superiore collaboreranno alla realizzazione di progetti di formazione nei settori di interesse primario.

⁵⁷ Gli obiettivi di questo programma sono vari e complementari. Questi intendono contribuire a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni urbane e rafforzare e diffondere le procedure democratiche su scala locale, creare e sviluppare processi di cooperazione decentralizzata tra enti locali dei vari Paesi terzi mediterranei (nonché tra questi ed i rispettivi enti omologhi della Comunità). In quest'ambito sono stati previsti numerosi settori d'intervento, come la gestione delle risorse idriche, smaltimento rifiuti, tutela dell'ambiente, formazione, gestione finanziaria e fiscale delle amministrazioni locali.

⁵⁸ Progetti per favorire la costituzione, lo sviluppo e l'innovazione delle piccole e medie imprese attive nei vari Paesi del bacino mediterraneo. Il programma relativo al settore del credito, del commercio e della formazione, è suddiviso sostanzialmente in due parti: la prima volta a sostenere il mantenimento o il potenziamento dei contatti e dei rapporti con le piccole e medie imprese europee e con gli organismi o le associazioni professionali; la seconda, invece, dedicata alla costituzione delle condizioni, degli strumenti e delle strutture necessarie per l'avvio di valide *joint ventures* con partner dell'Europa comunitaria.

⁵⁹ Ma possono essere anche citati tra gli altri "Med-media", ovvero progetti per la promozione delle relazioni e della cooperazione tra le imprese operanti nel campo dei mezzi di comunicazione di massa; "Med-Avicenna" (poi denominato "Med-techno"), inerente ai progetti per la cooperazione scientifica e tecnologica, soprattutto nei settori dell'ambiente, della medicina e delle risorse idriche; "Metap",

Un'altra innovazione della Politica rinnovata è costituita dall'istituzione del sostegno alle riforme economiche che si concretizza in una dotazione finanziaria, gestita dalla Commissione, per intervenire in quei Paesi che stanno realizzando Programmi di aggiustamento strutturale. I fondi in questione però non servono a sorreggere le riforme strutturali e, nella fattispecie, quelle settoriali; poiché il Consiglio li ha ridotti a semplici interventi di soccorso per i danni provocati dai Programmi sull'occupazione e sui redditi della popolazione.

2.1 Critiche alla Politica Mediterranea Rinnovata

Sebbene queste azioni abbiano rappresentato alcune delle esperienze di cooperazione più avanzate realizzate dalla Comunità, l'impegno assunto in favore del bacino Mediterraneo si è rivelato insufficiente a colmare il divario Nord-Sud, che continua ad assumere proporzioni sempre maggiori⁶⁰.

Di fatto non c'è stata la revisione strategica da più parti richiesta anche se un cambiamento di rotta è stato comunque introdotto. Se nella prima fase della politica mediterranea i Paesi terzi mediterranei venivano concepiti come Paesi del Terzo mondo, con l'allargamento della Comunità verso Sud, ci si "accorge" che di fatto questo Terzo mondo è molto vicino. Viene privilegiata, quindi, la nozione di prossimità, ma connessa a quella di rischio e paura. Preoccupano le tensioni sociali e religiose e i conflitti interni mai risolti, rappresentati da una zona d'instabilità molto vicina ai confini meridionali europei.

Ad alimentare le preoccupazioni tra i due bacini del Mediterraneo contribuisce poi l'importanza che viene attribuita ai Paesi dell'Europa centrale e dell'est (PECO)⁶¹. I Paesi del Maghreb temono che l'Europa si chiuda nei confronti del Medio Oriente, perché più interessata a rivolgere la propria attenzione ai Paesi

elaborato congiuntamente dalla Banca europea per gli investimenti e dalla Banca mondiale, questo progetto è stato creato per raccogliere e concentrare gli investimenti riguardanti la protezione dell'ambiente seguendo le priorità indicate dalla politica comunitaria e dalla Politica Mediterranea Rinnovata. A tale progetto hanno partecipato anche la Commissione e l'ONU con il Programma per lo sviluppo (Unep); "Mast" Collegato al Metap, è finalizzato alla promozione dell'applicazione delle tecnologie avanzate, come sistemi di elaborazione dati e tecnologie di intervento *off-shore*, ai fini della gestione e della protezione dell'ambiente marino.

⁶⁰ Con opportuno senso del limite, la Politica mediterranea rinnovata è stata chiamata rinnovata e non nuova perché appunto le innovazioni non cambiano l'impostazione originaria di fondo.

⁶¹ Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Paesi Baltici, Albania e Slovenia.

PECO, diminuendo così gli aiuti rivolti a loro⁶². Questa visione lungimirante è stata avvalorata dalla decisione del Consiglio di ridurre del 35% l'importo complessivo dei finanziamenti proposto dalla Commissione per il periodo 1992-1996⁶³.

È necessario, tuttavia, sottolineare come la nuova linea d'intervento, la cooperazione finanziaria orizzontale⁶⁴, che intanto è stata implementata, permetta che gli incrementi finanziari non siano incanalati, come nel passato, solo nei protocolli finanziari gestiti sostanzialmente dai Governi dei Paesi terzi mediterranei. Inoltre, l'innovazione più importante, ovvero l'introduzione della cooperazione decentrata⁶⁵ di fatto anticipa la concezione del successivo Partenariato Euro-Mediterraneo⁶⁶.

Si continua però a rinunciare ad una politica che affronti seriamente e realisticamente i nodi del sottosviluppo dei Paesi terzi mediterranei, ignorando la questione del loro debito estero che invece è stato ed è tutt'ora un fattore fondamentale da risolvere per permettere il rilancio delle economie dell'area. Le critiche alla Politica Mediterranea Rinnovata e le proposte avanzate dal Comitato economico e sociale europeo⁶⁷ diventano, fin dalla fine degli anni '80, la base delle rivendicazioni di molti governi dei Paesi terzi mediterranei, in particolare di quelli

⁶² Cfr. B. KHADER, *Le Le grand Maghreb et l'Europe enjeux et perspectives*, Paris, 1992, p. 89.

⁶³ Questo porta all'ennesimo scontro sulla politica mediterranea, all'interno della stessa Comunità, tra le posizioni degli Stati del Nord e del Sud. I primi, quelli del Nord, concepiscono una politica mediterranea basata prevalentemente sull'apertura dei mercati europei ovviamente a detrimento degli Stati membri del Sud, diretti concorrenti per molte produzioni dei Paesi terzi mediterranei. Gli Stati membri del Sud invece, si sono sempre battuti per una politica del Mediterraneo basata sugli aiuti finanziari (principalmente a carico dei maggiori contribuenti della Comunità), ma anche su una sostanziale difesa protezionistica dei propri prodotti.

⁶⁴ Come già detto, utilizzata principalmente in tre ambiti di intervento: ambiente, cooperazione regionale e cooperazione decentrata. Per quanto riguarda l'ambiente, la maggior parte dei finanziamenti è stata utilizzata in progetti di depurazione di alcune città costiere, se però a ciò si aggiunge che una parte non trascurabile dell'intervento della Banca europea per gli investimenti è stata assorbita dalla costruzione di gasdotti come quello Maghreb-Spagna, si capisce che una parte consistente degli interventi di cooperazione finanziaria è stata dettata più da preoccupazioni europee, come l'approvvigionamento energetico e il disinquinamento del Mar Mediterraneo, che non dalle esigenze di sviluppo dei Paesi terzi mediterranei.

⁶⁵ J. ALEGRE, *La coopération décentralisée en Méditerranée*, in *Confluences Méditerranées*, n.7, Paris, 1993.

⁶⁶ Infatti la base su cui nascono i vari programmi Med, imperniata sulla promozione dello sviluppo delle società civili dei Paesi terzi mediterranei, attraverso la cooperazione fra attori delle società civili delle due sponde, è risultata nella maggior parte dei casi vincente. Nonostante i limiti posti da un eccessivo tecnicismo e burocratismo, tipico della Comunità, nella gestione dei programmi Med, non vi è dubbio che essi rappresentano una delle esperienze più avanzate di cooperazione finora realizzate dalla Comunità.

⁶⁷ Nota del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Secondo supplemento di parere sulla politica mediterranea della Comunità*, in GUCE serie C, n.40 del 17 febbraio 1992.

maghrebini, nei confronti della Comunità⁶⁸.

La politica di partenariato nasce proprio dal riconoscimento che gli obiettivi della stabilità e della realizzazione di una zona di libero scambio nell'area non possano essere raggiunti semplicemente limitandosi agli aggiornamenti dei protocolli finanziari e degli accordi. “La pace, la stabilità e la prosperità della regione mediterranea figurano tra le principali priorità dell'Europa” che deve provvedere a riorientare i propri interventi in tale regione in funzione di queste finalità.

3. Dalla cooperazione al Partenariato Euro-Mediterraneo

Il partenariato comincia a prendere forma nel 1992 a seguito di una Comunicazione della Commissione su “Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb”⁶⁹. Questo primo approccio regionale verrà successivamente allargato a tutto il bacino Mediterraneo. Nell'ottobre del 1994, la Commissione approva un testo nel quale si richiede l'adozione di una politica mediterranea più incisiva e l'instaurazione di un nuovo Partenariato Euro-Mediterraneo.

Il Consiglio europeo di Essen, nel dicembre dello stesso anno, accetta gli orientamenti della Commissione e la invita alla trasmissione di proposte specifiche che formano il contenuto di una Comunicazione del marzo 1995 su: “Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: proposte per la creazione di un partenariato euro-mediterraneo”⁷⁰. Alla base del Partenariato euro-mediterraneo c'è un progetto di cooperazione e integrazione interregionale che si basa essenzialmente sulla creazione di una zona di libero scambio.

L'idea che anima la cooperazione si fonda ora non solo sulla *prossimità* geografica, ma anche storica e culturale delle aree che si affacciano sul Mediterraneo. Il partenariato rappresenta il principale strumento per contenere i rischi che il divario economico tra le due sponde del bacino e le profonde fratture in campo sociopolitico (l'integralismo islamico, le debolissime istituzioni democratiche) sfocino in un netto distacco dall'Unione.

⁶⁸ B. VENDITTO, *La cooperazione mediterranea: il caso Maghrebino*, Napoli, 1997.

⁶⁹ Del 30 Aprile 1992, SEC (92) 401.

⁷⁰ Sul punto cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D0706>

3.1 La Conferenza di Barcellona

La Conferenza di Barcellona del 1995 lancia ufficialmente il *Partenariato Euro-mediterraneo (PEM)*⁷¹.

I Paesi che partecipano alla Conferenza⁷² sono i quindici membri dell'Unione Europea e dodici Paesi terzi mediterranei: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e l'Autorità Palestinese⁷³.

Il partenariato euro-mediterraneo si articola in tre parti: una prima diretta alla creazione di “uno spazio comune di pace e stabilità” definito *partenariato politico e di sicurezza*⁷⁴; una seconda che punta ad instaurare “una zona di prosperità

⁷¹ La Conferenza intergovernativa euro-mediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre del 1995 ha segnato l'avvio di una svolta storica nei rapporti Unione europea-Paesi terzi mediterranei. Per la prima volta si è parlato di co-sviluppo, superando il tradizionale modello di aiuto allo sviluppo che aveva dominato tutto il periodo precedente. Nonostante ciò, almeno inizialmente, la Conferenza non ha suscitato un eccessivo entusiasmo e le critiche e i timori sono stati numerosi, dal momento che molti commentatori arabi hanno pensato che il Partenariato Euro-Mediterraneo contenesse in nuce la volontà di diluire i rapporti euro-arabi; Paesi come la Siria ed il Libano, hanno espresso il timore che la Conferenza potesse diventare di fatto il quadro di una “negoziiazione multilaterale simulata”, rifiutandosi di incontrare la delegazione israeliana al di fuori delle negoziazioni bilaterali ed esigendo che il documento preparatorio facesse esplicito riferimento al fatto che la Conferenza stessa non avesse nulla a che vedere con la negoziiazione multilaterale, boicottata infatti da questi due Stati. La maggior parte dei Paesi arabi non ha gradito la scelta europea di non convocare la Libia alla Conferenza (il motivo addotto è stato il caso Lockerbie, ovvero il controverso attentato esplosivo del 21 dicembre 1988 ad un aereo della Pan Am di cui erano stati accusati uomini dei servizi segreti libici, cui sono seguite numerose risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite), vista per esempio la presenza anche di Stati in guerra con Israele. La Lega Araba si è considerata trattata ingiustamente, poiché i membri non mediterranei della Lega non sono stati invitati. A queste critiche si sono aggiunte alcune reticenze particolari, come quelle della Giordania, che ha manifestato la preoccupazione che la Conferenza potesse eclissare la grande conferenza economica tenutasi ad Amman nel mese di ottobre 1995; o quella degli USA che in sostanza volevano restare i leader del processo di pace arabo-israeliano, interessati al fatto che le negoziazioni bilaterali restassero il solo quadro riconosciuto dalle parti. Altre critiche hanno riguardato l'onnipresente questione della sicurezza relativamente al Mediterraneo visto come pericoloso e non come risorsa; vi è stato poi il timore che il partenariato potesse sfociare in un apparato troppo burocratizzato.

⁷² Vi hanno partecipato l'Unione europea attraverso la Commissione (rappresentata dall'allora vice presidente Manuel Marin), il Consiglio (rappresentato dall'allora rappresentante di turno Javier Solana) ed i ministri degli Esteri dei quindici Stati membri e dei dodici Paesi terzi mediterranei (che sarebbero diventati 10 dopo l'adesione di Cipro e Malta all'Unione europea nel 2004).

⁷³ Rappresentata da Yasser Arafat. La Mauritania ha partecipato con lo statuto speciale di osservatore con diritto di parola; in quanto membro dell'UMA; mentre la Libia ne è stata esclusa perché sotto sanzioni. Si trattava sostanzialmente degli undici Paesi terzi mediterranei del passato, con la differenza che al posto della Jugoslavia c'era il nuovo partner palestinese. Infatti, le repubbliche ex-jugoslave dopo la dissoluzione della Jugoslavia, sono state incluse all'interno dei PECO.

⁷⁴ Una crescita demografica senza sosta, divari consistenti nello sviluppo economico, rimarchevoli scarti di ricchezza, debiti con l'estero che non si riesce a sanare e fenomeni di incremento dell'integralismo islamico fanno del Mediterraneo una bomba pronta ad esplodere (cfr. F. TALAHITE, *Migrations et développement en Méditerranée : vieux débats, nouveau enjeux*, in *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, Paris, 1997, pp. 71 e ss.). Nella visione globale dell'Unione europea l'obiettivo di lungo periodo del Partenariato Euro-Mediterraneo è la creazione di un regime di sicurezza attraverso

condivisa” attraverso il *partenariato economico e finanziario*; una terza, il *partenariato nei settori sociale, culturale e umano*, indirizzata allo “sviluppo delle risorse umane, [...] della comprensione tra le culture e degli scambi tra società civili”⁷⁵.

La Dichiarazione finale della Conferenza⁷⁶ riprende la parte essenziale delle proposte fatte dalla Commissione e fissa degli obiettivi comuni nei campi della stabilità interna ed esterna con la finalità di realizzare per l’anno 2010⁷⁷ un vero e proprio partenariato. Nel documento emergono i legami fra pace, democrazia e integrazione economica internazionale che sorreggono la nuova politica mediterranea dell’UE⁷⁸. In tale contesto la cooperazione economica regionale contribuisce a

le cosiddette *Confidence building measures*, come alternativa al tradizionale dilemma della sicurezza che si basa sull’uso dei mezzi militari. Ma poiché la creazione di fiducia reciproca nel Mediterraneo ancora teatro di conflitti è difficile da realizzare, il concetto di *Confidence building measures*, che è il pilastro del sistema di sicurezza europeo, è andato sfumando e nel linguaggio del Partenariato Euro-Mediterraneo più realisticamente ci si riferisce a *Partnerhip building measures*, cioè a misure atte a sviluppare il partenariato. Il quadro normativo del Partenariato politico e di sicurezza si basa sulla promozione di pratiche cooperative atte a sviluppare la comprensione e la fiducia reciproca attraverso l’istituzionalizzazione del dialogo politico, la diplomazia dei seminari, la diplomazia parlamentare, gli incontri tra alti funzionari dei governi.

⁷⁵ Questi obiettivi sono rafforzati dalla vera novità introdotta nelle relazioni tra l’Unione europea ed i Paesi terzi mediterranei e cioè la proposta di integrazione regionale e del superamento dell’esclusivo approccio del bilateralismo classico che aveva caratterizzato le relazioni precedenti (cfr. E. LANNON, *La déclaration interministérielle de Barcelone*, cit., pp. 359 e ss.).

⁷⁶ Nel cui preambolo si legge che: “i partecipanti [...] consapevoli che i nuovi problemi politici, economici e sociali nei vari punti del Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono una impostazione globale, [...] convinti che l’obiettivo generale - consistente nel fare del Bacino del Mediterraneo una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità, la prosperità - esige il rafforzamento della democrazia, uno sviluppo economico e sociale sostenibile, misure per combattere la povertà e la promozione di una migliore comprensione tra culture [...] convengono di stabilire un partenariato globale tra i partecipanti [...] attraverso un dialogo politico rafforzato e regolare, uno sviluppo della cooperazione economica e finanziaria ed un’accreciuta valorizzazione della dimensione sociale, culturale ed umana, tre assi che costituiscono i tre aspetti del partenariato euro-mediterraneo” (Conferenza Euromediterranea di Barcellona, Dichiarazione finale e programma di lavori, 27-28 novembre 1995, Preambolo, in <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>).

⁷⁷ Il riferimento al 2010 va inteso come indicativo di una volontà politica che dovrebbe disciplinare la condotta delle parti. In effetti, i protocolli allegati agli accordi di associazione euro-mediterranei, sembrano mostrare una diversa tempistica. A causa anche dei ritardi nei negoziati e nell’entrata in vigore degli accordi, solo quello con la Tunisia presenta un calendario di liberalizzazione compatibile con il 2010.

⁷⁸ I tre ambiti di azione del Processo di Barcellona (che corrispondono ai tre capitoli della Dichiarazione di Barcellona) sono collegati tra loro in base al presupposto che stabilità politica e sviluppo delle risorse umane sono necessari per gli investimenti economici. Richiamando la struttura dell’OSCE/CSCE (mentre l’OSCE, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, all’epoca CSCE, era originariamente nata nel contesto della competizione est-ovest, il Partenariato Euro-Mediterraneo va inquadrato nei rapporti nord-sud; il Partenariato Euro-Mediterraneo è un’iniziativa puramente europea cui non partecipano né USA, né Russia), queste tre aree di cooperazione sono parte dello stesso progetto, ma allo stesso tempo sono distinte, per cui ognuna può avanzare indipendentemente dai progressi o fallimenti degli altri settori. Uno schema a “geometria

rafforzare la pace e la democrazia. Democratizzazione dei regimi politici, legittimità e pluralismo sono i fattori che consentono l'emergere di rapporti interstatali basati sulla soluzione pacifica delle controversie, nel rispetto dei principi del diritto internazionale. La democratizzazione viene vista, inoltre, come elemento fondamentale per ridurre e cambiare il ruolo dello Stato nell'economia, al fine di procedere alla privatizzazione e alla liberalizzazione.

La stabilizzazione interna e il miglioramento delle condizioni dei mercati favoriscono il rientro dei capitali rifugiati all'estero e gli investimenti esteri, con i relativi trasferimenti di tecnologia. Questo processo è sostenuto dalla cooperazione economica internazionale, cioè dal Partenariato, che coordina il processo di democratizzazione e l'integrazione internazionale (crescita economica, aumento dell'occupazione, diminuzione della povertà, riducono le spinte alla radicalizzazione politica e all'immigrazione⁷⁹).

Sotto il profilo economico, il testo di Barcellona prevede la creazione di una zona di libero scambio⁸⁰ da realizzare entro il 2010 tramite una rete di accordi bilaterali tra UE e Paesi terzi mediterranei e tra gli stessi Paesi mediterranei (per favorire la cooperazione economica sud-sud): gli accordi, di natura commerciale e tariffaria, punteranno a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

Inoltre, il Processo di Barcellona ha avviato un quadro di cooperazione regionale innovativo rispetto alle precedenti politiche comunitarie per il Mediterraneo, perché si basa al tempo stesso sulla cooperazione multilaterale⁸¹, sulla

variabile" o flessibile, secondo la terminologia del Trattato di Amsterdam, che meglio può garantire il conseguimento del risultato finale.

⁷⁹ Il disequilibrio tra un Nord che invecchia ed un Sud più giovane (anche se lo stesso tasso di fecondità è in diminuzione anche nei Paesi del nord Africa) generano, infatti dei problemi di gestione dei flussi migratori tra le due sponde del Mediterraneo, anche perché i flussi migratori si inseriscono in un contesto di forte sensibilità rispetto al tema della sicurezza e della protezione dell'impiego "nazionale" (cfr. B. PARANQUE, C. GRENIER, N. LEVRATTO, *L'Euro-Méditerranée: de l'espace géographique aux modes de coordination socio-économiques*, Paris, 2007, L'Harmattan, pp.16 e ss.).

⁸⁰ J. AOUDIA OULD, *Les enjeux économiques de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Europe*, in *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, 1996, pp. 24 e ss..

⁸¹ La cooperazione a livello multilaterale è una delle novità più significative del Partenariato Euro-Mediterraneo, frutto della consapevolezza dell'impossibilità di progredire nelle relazioni euro-mediterranee se non attraverso un contatto più stretto con tutti i Paesi terzi mediterranei, considerati globalmente e con i quali agire in sinergia. Le istituzioni del Partenariato Euro-Mediterraneo aggregano rappresentanti dei partner a livello governativo e non governativo; leaders politici, alti funzionari, parlamentari, settori della società civile ed esperti si incontrano regolarmente nel quadro del Partenariato Euro-Mediterraneo.

cooperazione bilaterale sancita dagli Accordi euro-mediterranei di associazione⁸², che legano i Paesi Mediterranei con l'Unione europea, e sulla cooperazione sub-regionale (ad esempio gli Accordi di Agadir⁸³).

Anche i finanziamenti che verranno erogati saranno più consistenti e distribuiti in base ad un nuovo meccanismo: non più protocolli finanziari bilaterali, ma una nuova linea di bilancio (linea MEDA). Questo nuovo approccio è diretto al sostegno della liberalizzazione economica (sviluppo del settore privato, piccola e media impresa e cooperazione industriale con l'Europa) e all'ammodernamento delle infrastrutture economiche, sia sotto l'aspetto fisico che giuridico-amministrativo. Il bilancio MEDA subordina l'erogazione dei finanziamenti al rispetto di determinate condizioni di natura politica a cui i Paesi terzi mediterranei devono adeguarsi, pena la sospensione dei finanziamenti, come il mantenimento dei principi democratici e la

⁸² Gli Accordi euro-mediterranei di associazione sono accordi bilaterali di nuova generazione, conclusi tra Paesi Unione europea e i Paesi aderenti al Partenariato Euro-Mediterraneo. Sono stati istituiti Accordi euro-mediterranei di associazione con Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Territori palestinesi (Cisgiordania e Gaza). Essi sostituiscono gli accordi di prima generazione, ovvero gli accordi di cooperazione conclusi negli anni '70. Questi accordi conferiscono un'adeguata disciplina al dialogo politico tra Nord e Sud, fungono da base alla progressiva liberalizzazione degli scambi nello spazio mediterraneo e stabiliscono infine le condizioni della cooperazione in ambito economico, sociale e culturale tra l'Unione europea e i Paesi membri del Partenariato. Sono quindi integrati all'interno dei tre "pilastri" (la pace, la stabilità, la prosperità) del Partenariato Euro-Mediterraneo. Il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali costituisce un elemento essenziale degli Accordi euro mediterranei di associazione. Al di là del carattere bilaterale e delle peculiarità specifiche di ciascuno Stato partner, gli accordi di associazione rispettano uno schema analogo e si prefiggono di promuovere: 1) un dialogo periodico in materia politica e di sicurezza, fornendo un quadro adeguato propizio allo sviluppo di relazioni strette tra le parti; 2) il commercio, attraverso la progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali. Lo sviluppo degli scambi favorirà l'estensione di relazioni economiche e sociali equilibrate tra le parti. Tuttavia, essendo Israele un Paese singolare rispetto agli altri partner del Mediterraneo, l'accordo di associazione concluso con Israele non prevede lo sviluppo del commercio e delle relazioni economiche, bensì il loro approfondimento; 3) un dialogo sociale, culturale e umano. Questi settori, in cui sono compresi l'ambito scientifico, culturale e finanziario, saranno oggetto di una cooperazione particolare.

⁸³ Il processo di Agadir è un'importante iniziativa sub-regionale ed è stato avviato nel maggio 2001 ad Agadir da quattro partner, Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, che hanno espresso in una dichiarazione l'intenzione di istituire tra loro una zona di libero scambio. L'iniziativa è stata molto significativa perché ha riunito Paesi del Maghreb e del Machrek e non a caso i partner più avanzati nel processo di associazione. L'Accordo è entrato in vigore nel 2006 creando una Zona di Libero Scambio tra l'Egitto, la Giordania, il Marocco e la Tunisia. L'accordo nasce dal tentativo di armonizzare varie regolamentazioni settoriali e si è posto l'obiettivo di promuovere gli investimenti e di sviluppare gli scambi. L'Unione europea contribuisce al successo di questa iniziativa finanziando la *Agadir Technical Unit*, l'organismo di controllo dell'Accordo che ha sede ad Amman. L'Accordo rappresenta un passo fondamentale verso la prevista creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea del 2010. Esso imprimerà all'integrazione regionale mediterranea lo slancio di cui ha bisogno e favorirà gli investimenti privati nella regione, visto che riguarda un mercato integrato con più di 100 milioni di consumatori.

tutela dei diritti umani⁸⁴.

Nel corso del 1997 viene approvato il Programma MEDA⁸⁵ avente lo scopo di rafforzare il potenziale di sviluppo endogeno mediante interventi di liberalizzazione e ristrutturazione economica. I Paesi beneficiari dell'intervento sono: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Palestina, Israele, Giordania, Siria, Libano, Turchia, Malta e Cipro. Il Programma MEDA⁸⁶ individua alcune grandi aree di

⁸⁴ Secondo il principio di "condizionalità" che l'Unione applica, non solo nei confronti degli Stati membri e degli Stati candidati all'adesione, ma anche nei confronti di Stati terzi con cui ha stipulato accordi di associazione o anche nella sola visione dell'aiuto allo sviluppo. In base a tale principio le sovvenzioni sono subordinate a comportamenti giudicati virtuosi e conformi allo spirito del partenariato. Il Regolamento MEDA, all'articolo 16 prevede un criterio di condizionalità politica in base al quale la Commissione ha il diritto di proporre al Consiglio l'adozione di "misure appropriate" (di cui la più estrema la sospensione immediata delle sovvenzioni), "in assenza di un elemento fondamentale per il proseguimento delle misure di sostegno". La vera novità introdotta dal regolamento MEDA quindi, risiede nel carattere non definitivo dell'assegnazione dei fondi perché la Commissione si riserva l'insindacabile diritto di revocare il finanziamento e destinare le risorse ad un altro progetto.

⁸⁵ Dal 1° gennaio 2007 i fondi MEDA sono stati inglobati nel nuovo strumento finanziario ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), che è diventato il principale canale di finanziamento per i Paesi del Mediterraneo che, nella nuova terminologia dell'Unione europea, ormai fanno parte del "vicinato europeo".

⁸⁶ Due sono stati gli obiettivi chiave del programma MEDA espressamente indicati all'articolo 1 del Regolamento istitutivo n. 1488/968 (in <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=421774:cs&lang=fr&list=421774:cs,211701:cs,211501:cs,&pos=1&page=1&nbl=3&pgs=10&hwords=>): favorire la transizione economica e lo sviluppo di mercati aperti e concorrenziali, attraverso l'incoraggiamento delle riforme politiche e sociali, ed attenuare le difficoltà a breve termine che accompagnano, inevitabilmente, questi aggiustamenti strutturali. Tra il 1998 e il 1999, un gruppo di esperti indipendenti è stato incaricato di realizzare una serie di valutazioni del Regolamento e di alcuni interventi MEDA; i rilievi che sono scaturiti da questa hanno influenzato, in parte, la successiva programmazione (cfr. sul punto COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process), Annual Reports on the implementation of MEDA programme*, COM (2000), 472, Bruxelles, 2000, pp. 1 e ss.). A Stoccarda, il 15 e 16 aprile 1999, sono stati messi in agenda gli orientamenti e le procedure finanziarie della futura programmazione MEDA II, che è da scaglionare lungo un periodo di sette anni (2000-2006) per farla coincidere con il ciclo di attuazione di Agenda 2000 (cfr. AA.VV., *I nuovi strumenti del Partenariato: progressi e limiti di uno strumento rimaneggiato*, Bruxelles, 1999, pp.1 e ss.). Quindi, sulla base delle importanti decisioni prese a Stoccarda, il Consiglio su proposta della Commissione e parere del Parlamento Europeo, adotta il 27 novembre del 2000, il Regolamento n. 2698/2000 che introduce il MEDA II (cfr. *Regolamento CE 2698/2000 del Consiglio del 27-11-2000 che modifica il Regolamento CE 1488/1996 relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche -MEDA- a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, in GUCE, serie L, n. 311, del 12 dicembre 2000, pp. 1 e ss.). L'art. 1 par. 1 del Regolamento 2698/2000, precisa gli obiettivi che l'Unione europea intende perseguire attraverso il MEDA II, e cioè adottare tutte le misure opportune per sostenere gli sforzi intrapresi dai singoli Paesi terzi mediterranei per la riforma delle strutture economico-sociali, sottolineando la necessità di attuare misure di sostegno in grado di realizzare uno sviluppo sostenibile, tale da assicurare la stabilità e la prosperità a lungo termine (per questo obiettivo il Consiglio ha stanziato, per l'esecuzione del programma nel periodo 2000-2006, 5.350 milioni di Euro). Sono stati stabiliti dei Programmi Indicativi Triennali Nazionali e Regionali che hanno delineato gli obiettivi principali, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario (cfr. *Regolamento CE n. 2698/2000*, cit., articolo 5 paragrafi 2-6, pp. 2 e ss.). Tutto il sistema MEDA II è stato posto sotto lo stretto controllo della Commissione la quale esamina, di concerto con la Banca europea per gli investimenti, lo stato di avanzamento delle

intervento e degli obiettivi prioritari per i quali sono messi a disposizione soprattutto consulenze, assistenza tecnica e sovvenzioni. Le principali aree d'intervento sono: il "sostegno all'economia", che si concretizza in azioni volte a favorire l'ammmodernamento dell'apparato industriale, a sostenere gli investimenti privati europei e a rivedere l'apparato giuridico entro il quale le imprese operano; e "l'equilibrio socioeconomico" consistente nel miglioramento dei servizi sociali e dell'istruzione⁸⁷, nella tutela dell'ambiente e lo sviluppo del mondo rurale.

Un terzo aspetto, relativo al partenariato economico, riguarda la crescita della cooperazione settoriale. Le istituzioni riunitesi a Barcellona incoraggiano la collaborazione e gli accordi tra imprese europee ed imprese appartenenti ai Paesi terzi mediterranei. Si fa, quindi, esplicito riferimento agli specifici settori dell'economia: in campo industriale, si punta alla ristrutturazione delle imprese pubbliche e private, allo sviluppo delle Piccole e Medie Imprese (PMI), alla diffusione di norme internazionali; in agricoltura, si insiste sulla diversificazione della produzione e sulla riduzione della dipendenza alimentare; nei trasporti, è prevista la connessione della rete mediterranea a quella transeuropea; in campo

azioni intraprese sottoponendo al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione annuale. Ogni tre anni la Commissione, in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, presenta una relazione di valutazione globale dell'assistenza fornita ai Paesi terzi mediterranei. Il Regolamento CE n. 2698/2000, all'allegato II, indica, poi, i tre principali obiettivi del MEDA II: - sostegno alla transizione economica; con progetti volti a favorire la creazione di occupazione, l'apertura dei mercati, la promozione degli investimenti, la modernizzazione delle strutture economiche, la promozione degli scambi. Lo scopo di questi è di stimolare la creazione di un contesto economico favorevole all'accelerazione della crescita, contribuendo nel frattempo a migliorare il benessere della popolazione; - favorire uno sviluppo socio-economico sostenibile. In tal senso vanno intesi i programmi di partecipazione della società civile allo sviluppo, cioè quelli tesi al miglioramento dei servizi sociali (sanità, istruzione primaria, pianificazione familiare), al miglioramento del livello di vita, alla tutela dell'ambiente e ad uno sviluppo sociale armonioso; - cooperazione regionale, sub-regionale e transfrontaliera; con progetti volti ad istituire le necessarie infrastrutture per migliorare gli scambi, il quadro normativo ed incrementare la cooperazione tra grandi regioni geografiche. La stessa Banca europea per gli investimenti, soprattutto tramite il Fondo Euro-Mediterraneo d'Investimento (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership - FEMIP - è una dotazione supplementare stabilita dal Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002 per aumentare gradualmente gli interventi della Banca europea per gli investimenti nell'area MEDA; tra i vari compiti ha assicurato agli istituti finanziari la necessaria assistenza tecnica e il sostegno per l'impiego delle linee di credito), dal 2000 al 2007 ha finanziato attività di sviluppo nei Paesi membri del Partenariato.

⁸⁷ Gli accordi sottolineano la necessità di una cooperazione che favorisca lo sviluppo economico e sociale. L'instaurazione di un dialogo permanente deve produrre riforme nel rispetto dei diritti sociali fondamentali e dei ceti più svantaggiati. A seconda dei Paesi partner sono previste in tal senso forme diverse di cooperazione. Le attività di cooperazione sono finalizzate principalmente a disciplinare la circolazione delle persone e dei lavoratori, a garantire la promozione del ruolo della donna nella vita pubblica, a consentire lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale e a promuovere migliori condizioni di vita. Le parti si impegnano altresì ad intraprendere azioni per accrescere la conoscenza ed il rispetto reciproco tra le culture. Gli accordi ribadiscono infine il ruolo primordiale dell'istruzione, delle qualifiche professionali e dell'importanza delle norme internazionali fondamentali del lavoro.

energetico, i Paesi mediterranei vengono associati agli accordi europei sull'energia e sono previsti progetti relativi alle varie fasi della raffinazione e distribuzione di petrolio e gas; nel settore delle telecomunicazioni, infine, la cooperazione si concretizza nell'apertura di collegamenti con le reti europee, nel fornire infrastrutture normative e nuovi servizi.

Nella Dichiarazione di Barcellona l'aspetto economico non costituisce l'unico interesse della Comunità, ma è solo una componente di un discorso più ampio che abbraccia la dimensione politica, sociale, ambientale. Lo sviluppo sociale deve procedere parallelamente allo sviluppo economico e la decentralizzazione della cooperazione in tale campo deve coinvolgere i principali attori della società politica e civile, il mondo religioso e culturale, università e centri di ricerca nonché i soggetti economici pubblici e privati.

Il PEM deve tuttavia essere analizzato anche da un differente punto di vista, quello dei Paesi terzi mediterranei. Per questi Paesi gli obiettivi di stabilizzazione sono concepiti come unilaterali, poiché si riferiscono alla sicurezza europea⁸⁸ e non a quella araba che dipende da situazioni che non riguardano l'Unione. Inoltre, se da un lato il partenariato assicura loro notevoli appoggi economici, dall'altro porta in sé il rischio di diventare una vera e propria forma di ingerenza interna da parte dell'Occidente e quindi un fattore di destabilizzazione.

Dunque, accanto all'importanza di instaurare nella regione mediterranea una forte cooperazione economica con l'Unione Europea, il partenariato costituisce, per i partner mediterranei, la possibilità di condividere con l'UE istituzioni di cooperazione internazionale, al fine di poter avere voce in capitolo nei processi politici europei ed atlantici da cui dipende lo sviluppo futuro della regione.

Per quanto attiene poi all'integrazione orizzontale fra i Paesi a sud del Mediterraneo questa, nel progetto di partenariato, assume un'importanza fondamentale. Il Partenariato, infatti, affida le proprie sorti alla crescita delle esportazioni dei Paesi terzi mediterranei, crescita che dipende esclusivamente

⁸⁸ Asse portante del Partenariato Euro-Mediterraneo, espressamente sancito nella dichiarazione finale adottata a Barcellona, è il capitolo politico e sui temi della sicurezza. "L'obiettivo è ambizioso ma fondamentale per il pacifico confronto nel Mediterraneo: creare un'area comune di pace e stabilità, basata sul rispetto della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e di tutti i principi del Diritto Internazionale" (cfr. G. RUOTOLO, *La Conferenza di Barcellona e il partenariato euromediterraneo*, Roma, 2000, pp. 3 e ss.).

dall'apertura di questi mercati: gli stimoli dal lato dell'offerta forniti dalla competizione comunitaria, l'aumento della domanda di importazioni dovuta alla eliminazione delle barriere agli scambi, rappresentano i principali fattori di crescita per i partner meridionali⁸⁹.

3.2 Pro e contra del Partenariato Euro-Mediterraneo

I Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo seguono un approccio graduale e pragmatico, perché l'interazione non è scevra da contraddizioni e le aspettative degli attori non sempre sono convergenti. Data la problematicità dell'area e le divergenze politiche tra alcuni degli attori coinvolti, il metodo di lavoro adottato dai Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo è quello di procedere con dichiarazioni politiche e programmi specifici, più che attraverso strumenti legali codificati in trattati internazionali che vincolino i partner sul piano multilaterale. Per questo si parla di un quadro istituzionale "leggero".

⁸⁹ Gli accordi euro-mediterranei di associazione prevedono, infatti, la progressiva istituzione di una zona di libero scambio nel Mediterraneo nel rispetto degli impegni presi dalle parti nell'ambito dell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali e il Commercio (GATT). Poiché esiste già una zona di libero scambio tra la Comunità e Israele, l'accordo ne prevede il rafforzamento. La libertà di circolazione delle merci tra la Comunità e i Paesi del Mediterraneo è possibile solo con il divieto di imporre dazi doganali (che sarebbero stati progressivamente soppressi), restrizioni quantitative all'esportazione e all'importazione, nonché di altre misure di effetto equivalente o discriminatorie tra le parti. Queste regole si applicano in particolare all'importazione di prodotti industriali e agli scambi di prodotti agricoli, trasformati e non, e ai prodotti della pesca. Possono essere adottate, tuttavia, delle misure di salvaguardia per ragioni di interesse pubblico o per tutelare un settore economico particolarmente vulnerabile. Per quanto riguarda il diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, le parti ribadiscono il rispettivo impegno in virtù dell'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (GATS) in particolare il rispetto della clausola della nazione più favorita nel commercio dei servizi di cui trattasi. Gli accordi di associazione con Egitto, Israele, Marocco e Tunisia estendono l'ambito di applicazione degli accordi alla libertà di stabilimento delle imprese di una delle parti sul territorio dell'altra parte. In contropartita è ammesso il principio della libertà di stabilimento per gli altri Paesi, purché alle imprese di ciascuna parte che si stabiliscono sul territorio dell'altra parte non sia riservato un trattamento meno favorevole. Gli accordi fissano inoltre norme che prescrivono le pratiche commerciali, gli abusi di posizione dominante, i contributi pubblici e la liberalizzazione degli appalti pubblici. I diritti di proprietà intellettuale e i diritti di proprietà industriale e commerciale sono oggetto in particolare di una tutela conforme ai più elevati standard internazionali. L'interesse reciproco di ciascuna parte e lo spirito di partenariato sono alla base di una cooperazione economica equilibrata che è fonte di integrazione, in particolare nei settori resi più vulnerabili dalla liberalizzazione degli scambi, nei settori che creano crescita ed occupazione e nei settori che possono maggiormente favorire il riavvicinamento delle economie (la cooperazione tra la Comunità e Israele concerne esclusivamente quest'ultimo punto). Conformemente agli obiettivi dell'accordo, questa cooperazione deve apportare lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei Paesi partner del Mediterraneo e, in tal senso, deve svolgersi all'insegna del rispetto dell'ambiente e dell'equilibrio ecologico di ciascun Paese partner del Mediterraneo.

In tema di cooperazione regionale⁹⁰ viene introdotto il principio di convocare riunioni periodiche a tutti i livelli, per completare le discussioni avviate con ogni Stato sulla base dei singoli accordi, nella convinzione che la strategia più efficace risieda nel coinvolgimento attivo di tutte le forze di entrambe le società civili in un'ottica, appunto, di partenariato. Sulla base del Programma di Lavoro di Barcellona, le conclusioni raggiunte nelle varie riunioni confluiscono in un'unica documentazione, sottoposta all'esame della successiva Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri degli Esteri, che dovrebbe verificare lo stato di avanzamento del Processo e rivitalizzarlo con nuove proposte. Significativo è tuttavia il fatto che, dopo la prima Conferenza Ministeriale di Barcellona del 1995, le successive Conferenze Ministeriali sono tenute tutte in città europee⁹¹. Si tratta invero di un processo regionale in cui il coinvolgimento dei Paesi del sud del Mediterraneo non è completo.

Il Piano d'Azione adottato a Valencia nel 2002 è stato redatto, invece, in seguito a consultazioni che la presidenza spagnola, la Commissione e il Segretariato Generale del Consiglio europeo avevano avuto con tutti i partner. Pertanto questo documento, alla stregua della Dichiarazione di Barcellona e a differenza delle Conclusioni Finali delle Conferenze Ministeriali, ha impegnato politicamente tutti i partner. Anche il Programma di lavoro quinquennale approvato al Vertice, che nel novembre 2005 ha riunito a Barcellona i capi di Stato e di Governo dei Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo, si intende politicamente vincolante per tutti i Paesi del Partenariato.

Con il Piano d'Azione di Valencia i Paesi del PEM, riconoscendo le difficoltà che esso ha incontrato nel perseguire gli obiettivi fissati nella Dichiarazione di Barcellona⁹², hanno espresso la necessità di rilanciare il Processo e di ottenere maggiore visibilità, efficienza e credibilità. Il Piano d'Azione di Valencia e il

⁹⁰ Ovvero per quanto riguarda la cooperazione multilaterale.

⁹¹ Tenute a Malta nel 1997 (Barcellona II), a Palermo nel 1998 (come incontro "ad hoc"), a Stoccarda nel 1999 (Barcellona III), a Lisbona nel 2000 (come "think tank" meeting), a Marsiglia nel 2000 (Barcellona IV), a Bruxelles nel 2001 (a livello informale), a Valencia nel 2002 (Barcellona V), a Creta nel 2003 (come incontro di medio-termine), a Napoli nel 2003 (Barcellona VI), a Dublino nel 2004 (come conferenza di medio termine), a L'Aja nel 2004 (per preparare il decimo anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo), a Lussemburgo nel 2005 (Barcellona VII), a Tampere nel 2006 (Barcellona VIII) e a Lisbona nel 2007 (Barcellona IX).

⁹² Cfr. B. KARRAY, *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, in *Journal du droit International* 2008, v. 135, n. 3, juillet-août-septembre, pp. 753-770.

Programma di lavoro di Barcellona non si limitano a confermare l'immutato interesse dei partner a perseguire la pace, la stabilità e la prosperità nel Mediterraneo; piuttosto si prende atto dei limiti incontrati dal Partenariato Euro-Mediterraneo in questi anni⁹³ e se ne ridefiniscono gli strumenti operativi. Tra i punti più significativi del Piano d'Azione vi è l'introduzione del concetto di "co-ownership", che risponde alle critiche più comuni mosse nei confronti del Partenariato dai partner, ovvero che esso viene gestito interamente dagli Stati membri dell'Unione europea e dalle istituzioni comunitarie, senza coinvolgere i Paesi del Sud nelle scelte più importanti, contravvenendo così nei fatti al principio di partenariato.

Se le Conferenze dei Ministri degli Esteri fissano le direttrici del Partenariato Euro-Mediterraneo e indicano i settori di cooperazione di maggiore interesse, la formulazione delle singole politiche avviene poi nelle Conferenze ministeriali settoriali⁹⁴. Finora si sono tenute con una certa regolarità Conferenze ministeriali sulla cooperazione industriale, sul commercio, sull'ambiente, sulla gestione dell'acqua, sulle risorse energetiche, sulla cultura. Sporadicamente ci sono state Conferenze ministeriali su sanità, agricoltura, società dell'informazione, sicurezza energetica, istruzione e ricerca scientifica⁹⁵. Mentre, nessuna riunione ministeriale si è occupata direttamente dei temi che rientrano nel Partenariato politico e di sicurezza, che sono invece trattati dagli Alti funzionari. In materia di sicurezza gli incontri tra alti funzionari sono serviti per appianare le diverse concezioni di sicurezza e per redigere la bozza di Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo⁹⁶, che non è mai stata adottata.

⁹³ Il bilancio del partenariato euro-mediterraneo risulta mitigato se si guarda alle deboli realizzazioni in materia di convergenza politico-giuridica e all'integrazione economica (B. KARRAY, *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, cit., pp. 755-756).

⁹⁴ Durante le Conferenze ministeriali settoriali vengono adottate misure specifiche per la cooperazione regionale; ma può anche accadere che le decisioni delle riunioni ministeriali settoriali servano da spunto per decisioni dei ministri degli Esteri. Il Piano d'Azione di Valencia, infatti, ha fatto proprie molte indicazioni dei ministri responsabili degli scambi commerciali.

⁹⁵ Cfr. <http://www.euromedi.org/home/partenariato/conferenze/index.asp>

⁹⁶ L'idea era quella di elaborare uno strumento politico, non vincolante sul piano giuridico, basata sul concetto di sicurezza globale, che considerasse gli aspetti economici, sociali, culturali ed umani nella misura in cui condizionano e determinano la pace e la stabilità nel Bacino del Mediterraneo. Il fallimento della Carta è stato determinato proprio dalla mancanza di una concezione globale sull'idea di sicurezza che accordasse tutti i partner.

Un altro strumento creato nell'ambito della cooperazione regionale è il Comitato Euro-Mediterraneo⁹⁷ per il Processo di Barcellona, composto da alti funzionari dei Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo e che, però, è presieduto, dall'Unione europea. Per sopperire alle critiche rivolte all'Unione come centro decisionale di ultima istanza, il Piano d'Azione di Valencia ha deciso la ristrutturazione del Comitato per garantire ai Paesi del Mediterraneo un maggiore coinvolgimento nell'elaborazione e nella valutazione dei programmi regionali o dei progetti approvati dalle Conferenze dei Ministri degli Affari esteri.

Altro elemento, che ha fatto presupporre ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo che rispetto all'Unione non avessero abbastanza potere decisionale nell'implementazione dei progetti, sta nel fatto che è la Commissione europea che agisce da segretariato del Partenariato Euro-Mediterraneo; essa è, infatti, responsabile del coordinamento, della preparazione e del monitoraggio del Processo di Barcellona e dell'attuazione delle attività finanziate con il programma MEDA⁹⁸.

In ogni caso, alcune delle raccomandazioni della Commissione sono state accolte nel Piano d'Azione di Valencia, come la proposta di adottare un programma di cooperazione regionale per affrontare la lotta al terrorismo⁹⁹, le questioni di giustizia e libertà di movimento; mentre l'esortazione della Commissione di dare più importanza ai diritti umani e ai principi democratici¹⁰⁰ nei rapporti dell'Unione

⁹⁷ Che si riunisce in media ogni tre mesi per verificare l'attuazione del programma di lavoro della cooperazione regionale.

⁹⁸ Per le questioni finanziarie la Commissione è coadiuvata dal Comitato MED, composto da rappresentanti dei Paesi dell'Unione europea e da un rappresentante della Banca europea per gli investimenti. Oltre a svolgere funzioni organizzative, la Commissione agisce, stimolando la creazione di regole, norme, *routines* e suggerendo modelli di comportamento.

⁹⁹ La lotta al terrorismo è diventata uno dei pilastri dell'azione esterna dell'Unione, tanto da essere indicata come una delle priorità nel documento presentato a Salonicco da Javier Solana, Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea. Cfr. J. SOLANA, *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, documento presentato al Consiglio Europeo di Salonicco, 20 giugno 2003. Solana indica altre nuove "minacce" strettamente legate al terrorismo: la proliferazione di armi di distruzione di massa, gli stati falliti e il crimine organizzato. La cosiddetta "strategia Solana" propone una visione multidimensionale della sicurezza, in cui rientrano tanto la lotta al terrorismo che quella alla povertà, insieme alla competizione per le risorse energetiche. I tre scopi principali della *European Security Strategy* sono: - l'estensione della sicurezza interna, di cui godono gli Stati membri, ai Paesi confinanti con l'UE; - la promozione del multilateralismo e del sistema delle Nazioni Unite; - l'individuazione di contromisure efficaci per far fronte ai *key threats*.

¹⁰⁰ Tuttavia, la cooperazione regionale avviene anche a livello di società civile: per bilanciare la componente governativa del Partenariato Euro-Mediterraneo i rappresentanti della società civile si sono mobilitati in una conferenza Euro-Mediterranea "alternativa" già in occasione della Conferenza di Barcellona del 1995. *Fora Civili EuroMed* si sono sempre tenuti prima o dopo le Conferenze dei Ministri degli Affari esteri per riunire rappresentanti di associazioni operanti nel settore dei diritti umani, dell'ambiente, dei sindacati, degli enti locali, dell'industria. Le conclusioni del Forum Civile

europea con i Paesi del Mediterraneo e vincolare la concessione dei fondi MEDA al progresso in questi settori è stata semplicemente tradotta in un incarico agli Alti funzionari per studiare l'elaborazione di un metodo più strutturato per rafforzare il dialogo politico. Finora le questioni legate a democrazia e diritti umani nei Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo sono formalmente discusse solo nel contesto di EuroMeSCo¹⁰¹.

Nel quadro istituzionale del Partenariato Euro-Mediterraneo¹⁰² vi è anche la cosiddetta “diplomazia parlamentare” che ha una sua dimensione autonoma. Il processo di istituzionalizzazione del dialogo parlamentare è stato relativamente lungo, e questo rivela la ritrosia di alcuni Paesi ad attribuire autonomia alla cooperazione tra parlamentari. Già nel 1995 il Programma di lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona invitava il Parlamento europeo ad instaurare un dialogo tra i rappresentanti dei parlamenti dei Paesi del Mediterraneo, ma solo nell'ottobre

EuroMed (dichiarazioni comuni o di singoli gruppi) vengono inoltrate ai Ministri degli Affari esteri, alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea per veicolare le richieste della società civile. La nascente società civile Euro-Mediterranea svolge appieno la funzione di mobilitazione politica, contribuisce con questi incontri alla diffusione di un linguaggio comune, che si basa sul confronto tra diverse opinioni e vedute e offre ai rappresentanti dei Governi un riscontro diretto sulle questioni più importanti.

¹⁰¹Euro-Mediterranean Study Commission è una rete di istituti di politica estera nata a Sesimbra (Portogallo). Questa offre un'analisi indipendente degli aspetti politici e di sicurezza della regione. La sua creazione era espressamente prevista nel Programma di Lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona ed è stata concretizzata nel 1996. L'enfasi è posta sulla cooperazione e lo scambio di informazioni che avviene in un contesto informale per sviluppare la confidenza e la comprensione reciproca e, in ultima analisi, avvicinare le posizioni di attori con culture di sicurezza differenti (cfr. http://www.euromesco.net/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&lang=en).

¹⁰² Per completare l'assetto istituzionale del Partenariato Euro-Mediterraneo, vanno poi menzionati i gruppi tematici e di esperti. La Commissione europea sostiene, spesso anche finanziariamente, la creazione di *networks* settoriali che si prefiggono di intensificare i rapporti tra rappresentanti di diversi settori produttivi o della società civile. Tra questi *networks* vi sono: “ArchiMedes”, una rete di Camere di Commercio; “MEDAPME”, una rete di piccole e medie imprese; “UniMed”, che riunisce le associazioni degli industriali. Vi è poi la Rete euro-mediterranea per i diritti umani che effettua un monitoraggio continuo del rispetto dei diritti umani nei Paesi membri, denuncia i casi di violazione reiterata e sistematica delle libertà fondamentali, organizza conferenze e gruppi di lavoro, oltre ad essere un'organizzazione attiva e presente del Forum Civile EuroMed. L'attività del *network* si presenta come un'alternativa ai forum formali di negoziato. L'informalità delle reti permette uno scambio di opinioni più libero e franco, e la flessibilità di questi strumenti ne garantisce la continuità e l'operatività nonostante i conflitti politico-territoriali, che limitano l'interazione tra Governi. Questo meccanismo di socializzazione è basato sull'interazione e il dialogo e dovrebbe promuovere lo sviluppo di significati comuni, idee innovative e soluzioni cooperative. Incontri di diplomatici, esperti o funzionari che si prefiggono di promuovere il dialogo politico e la cooperazione internazionale e di prevenire o gestire i conflitti attraverso tecniche consensuali o conoscenza normativa, sono importanti veicoli per diffondere le idee condivise e le interpretazioni comuni attraverso i confini statali nei rispettivi sistemi politici (cfr. E. ADLER, *Seeds of peaceful change: the OSCE's security community building model*, in Adler E. and Barnett M. (a cura di), in *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 138).

1998 si è tenuto il 1° Forum Parlamentare Euro-Mediterraneo¹⁰³. Il Forum Parlamentare si è poi trasformato in Assemblea parlamentare nel marzo 2004. L'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM) si riunisce una volta l'anno in sessione plenaria e adotta dichiarazioni politiche che attribuiscono grande importanza al contributo di forum non governativi, come il dialogo parlamentare, per perseguire stabilità nel Mediterraneo e garantire continuità alla cooperazione regionale. Però, perché questa assemblea possa offrire ai parlamentari del Mediterraneo un forum di dialogo franco e costruttivo, tutte le delegazioni parlamentari dei Paesi del PEM devono essere realmente presenti e devono poter partecipare ai lavori senza condizionamenti da parte dei governi. Infatti, se, da un lato, un'Assemblea Parlamentare dei popoli del bacino del Mediterraneo può rappresentare un'assise dove esercitare i principi democratici, dall'altro, a questi incontri molti parlamentari del Nord Africa e del Medio Oriente hanno sinora partecipato come portavoce delle posizioni politiche dei loro Paesi, più che sfruttare questo luogo della rappresentanza democratica per esprimersi criticamente sull'assenza di democrazia e libertà politiche e civili.

Bisogna poi considerare che il Partenariato Euro-Mediterraneo ha il potenziale per agire come *security community-building institution*, cioè come processo che diffonde e istituzionalizza valori, norme, e comprensione reciproca, ma questo non può avvenire in un'area non pacificata. Le misure di partenariato sono necessarie ma non sufficienti per la creazione di un sistema di sicurezza in cui le dispute siano affrontate con meccanismi non militari, per sviluppare la comprensione e la fiducia reciproca, per avviare meccanismi di gestione e prevenzione dei conflitti. Attraverso il Partenariato Euro-Mediterraneo il tortuoso percorso di *institution-building* nel Mediterraneo, dato dalla creazione di istituzioni e dall'accordo su obiettivi, procedure e strategie comuni, è stato segnato, ma l'avanzamento di questo

¹⁰³ Nel marzo 1999 e nel maggio 2000 si è tenuta rispettivamente la 1° e la 2° Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti euro-mediterranei. Il 2° Forum Parlamentare si è svolto nel febbraio 2001 e nel novembre dello stesso anno si è tenuto il terzo, straordinario, per reagire agli attentati terroristici di New York e Washington con una condanna comune al terrorismo, riaffermando al tempo stesso la volontà di dialogo tra i popoli delle due sponde del Mediterraneo. Nel giugno 2002 si è tenuto il 4° Forum Parlamentare Euro-Mediterraneo che ha confermato l'impegno per la creazione di un'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM).

processo è stato bloccato da problemi politico-territoriali ancora irrisolti¹⁰⁴ e, di conseguenza, il suo risultato futuro rimane incerto.

È evidente che l'Europa ha un interesse molto forte a sostenere lo sviluppo economico dei Paesi terzi mediterranei, perché il processo di crescita economica costituisce il mezzo più sicuro per stabilizzare tutta la regione¹⁰⁵. È ovvio inoltre che in ciascun Paese partner i problemi si pongono in termini diversi ma tutti, inevitabilmente, sono chiamati ad affrontare sfide comuni¹⁰⁶ come la forte pressione demografica, la popolazione agricola numerosa, la diversificazione insufficiente della produzione¹⁰⁷ e degli scambi industriali, la debolezza del commercio intraregionale, il settore pubblico poco efficiente ed eccessivamente esteso.

Il processo di liberalizzazione degli scambi proposto dall'Unione europea, si iscrive in un doppio contesto di regionalizzazione e globalizzazione che contribuisce, largamente, a promuovere il partenariato economico e finanziario visto che i concetti di globalizzazione e regionalizzazione, piuttosto che processi antitetici, sono processi complementari¹⁰⁸.

La cooperazione, dunque, per quanto in un'ottica di maggiore collaborazione e ricettività nei confronti delle richieste dei Paesi partner, è stata concepita in chiave eurocentrica e orientata a "sollevare" le condizioni di tali Paesi e a condurle quanto più vicino possibile a quelle europee¹⁰⁹.

Tuttavia, a Barcellona si prende coscienza di un'evidenza importante e cioè che il Mediterraneo non è una frontiera impermeabile che permette di isolare a lungo gli uomini e di far coesistere pacificamente ricchezza e povertà, soprattutto in un

¹⁰⁴ Come la disputa sullo status del Sahara Occidentale che vi è da più di trenta anni tra Algeria e Marocco.

¹⁰⁵ R. BISTOLFI, *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Roma, 1995, pp. 62 e ss..

¹⁰⁶ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Cannes, (26-27 giugno 1995)*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995, pp. 794 e ss..

¹⁰⁷ Ancora oggi, nonostante l'adozione di politiche volte a favorire la diversificazione produttiva, i Paesi terzi mediterranei si concentrano sulla produzione di pochi beni (es. l'Algeria punta buona parte delle sue risorse quasi esclusivamente nel campo degli idrocarburi). La mancanza di diversificazione è una delle amare eredità lasciate a questi Paesi dalle potenze colonizzatrici che hanno sempre favorito la produzione dei beni richiesti dalla madrepatria senza alcuna considerazione per le esigenze locali.

¹⁰⁸ J. IKENBERRY, *Il regionalismo: competizione o cooperazione?*, in Ikenberry J. e Parsi V. E. (a cura di), *Manuale di Relazioni Internazionali*, Roma-Bari, p. 233. Inoltre, la creazione di una "economia su scala regionale" funziona da effetto moltiplicatore sugli scambi. Questo è solo uno dei vantaggi perché come indicato nelle principali teorie sul commercio internazionale, il libero scambio massimizza la produzione mondiale e avvantaggia tutti i Paesi (cfr. M. FOUQUIN, *Mondialisation et regionalisation in Euro-Méditerranée, une région à construire*, Publisud, Paris, 1995)

¹⁰⁹ A. LINJAKUMPU, *Euro-Mediterranean Partnership and the Barcelona Summit, 1995*, in *Research Report 1996*, n. 66.

momento in cui la mondializzazione comprime le dimensioni del tempo e dello spazio¹¹⁰.

4. Tra bilateralismo e regionalismo

Nel marzo del 2003 la Commissione inizia a delineare i contorni di quello che diventerà l'approccio dell'Unione europea verso i Paesi confinanti, che include, su pressioni dei Paesi rivieraschi, anche l'area MEDA. Il nuovo approccio, la *Politica Europea di Vicinato (PEV)*, si propone una visione ambiziosa e di ampio respiro. Gli obiettivi dell'Unione europea sono, infatti, quelli di creare una zona di prosperità e buon vicinato ai propri confini, nella convinzione che, in futuro, "la capacità dell'Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile, non sarà più dissociabile dalla sua volontà di intensificare le relazioni con i Paesi limitrofi"¹¹¹. Sin dai primi passi, la sostanziale novità di tale politica di prossimità è il riconoscimento della forte interdipendenza tra l'Unione europea e i Paesi vicini, da cui deriva il tentativo della nuova politica di superare una distinzione netta tra politica interna e estera, offrendo, anche a Paesi di cui non viene prevista l'adesione, vantaggi e opportunità finora riservati ai soli membri dell'Unione¹¹². L'offerta dell'Unione ai propri vicini consiste nella concessione di una posizione di privilegio sul mercato interno, e in una maggiore partecipazione alle quattro libertà (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone) a fronte dell'adozione, da parte dei Paesi coinvolti, di riforme economiche e istituzionali, e di una cooperazione efficace in materia energetica, nel settore dei trasporti e nella lotta al terrorismo.

¹¹⁰ A. CHEVALLIER et G. KEBABDIANG, *L'euro-méditerranée entre mondialisation et régionalisation*, in *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, 1997, pp. 9 e ss..

¹¹¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104, 11 marzo 2003 (cfr. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

¹¹² Ad esempio, il sostegno finanziario è indirizzato sia all'assistenza per la ristrutturazione delle economie (PHARE), sia allo *Special Accession Program for Agriculture and Rural development* (SAPARD), che nello strumento strutturale di pre-adesione (ISPA). Cfr. B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée*, cit., p. 113.

4.1 La Politica Europea di Vicinato

Lanciata dalla Commissione con la Comunicazione “*Wider Europe*”¹¹³, la Politica europea di vicinato, si inserisce in un momento storico decisivo caratterizzato dall’entrata nell’Unione europea di dieci nuovi Paesi¹¹⁴, in maggioranza dell’Europa centro-orientale. La sfida è grande e rappresenta un ulteriore passo avanti verso il raggiungimento dell’obiettivo di una vasta zona di pace e di stabilità ai confini dell’Unione europea. Da qui l’Unione assume un impegno concreto e rafforzato al fine di permettere l’adesione di un ulteriore gruppo di Paesi, rappresentato dalla Romania e dalla Bulgaria¹¹⁵, e dai Balcani occidentali. Tuttavia, l’allargamento non costituisce l’unica soluzione: alle porte dell’Unione allargata si trova una serie di Paesi per i quali non esistono prospettive di adesione, ma che possiede un’importanza strategica per l’Unione Europea¹¹⁶. Vi è, inoltre, la necessità di bilanciare verso sud l’area di influenza europea per soddisfare le richieste dei Paesi comunitari mediterranei, *in primis* della Francia.

La politica di prossimità diviene, quindi, uno strumento bivalente, attraverso cui preparare il terreno per il prossimo allargamento e ricercare anche una maggiore integrazione con i Paesi vicini del Mediterraneo¹¹⁷.

La Commissione ipotizza, perciò, a tal fine la creazione dello strumento di vicinato e partenariato¹¹⁸.

¹¹³ Cfr. nota 111

¹¹⁴ Cipro, Malta, Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. L’entrata nell’Unione europea di questi dieci nuovi Paesi è stata formalizzata il 1° maggio del 2004.

¹¹⁵ Il cui trattato di adesione è stato firmato il 25 aprile 2005 ed è entrato in vigore il 1° Gennaio 2007. Nell’aprile del 2007 la Comunicazione *La sinergia nel Mar Nero: una nuova iniziativa di cooperazione regionale* tiene conto delle nuove realtà create dall’ultimo allargamento ai due Stati litorali del Mar Nero. Tra i principali ambiti di cooperazione nel Mar Nero si trovano, accanto agli obiettivi “classici”, il commercio, le migrazioni, la politica marittima e i tentativi per porre fine ai “conflitti congelati” (Transnistria, Abkhazia, Ossezia del sud e Nagorno-Karabakh), anche altri obiettivi che costituiscono il nodo principale dell’iniziativa regionale nel Mar Nero, ovvero l’energia, i trasporti e l’ambiente. Cfr. B. KHADER, *L’Europe pour la Méditerranée*, cit., p.153.

¹¹⁶ L. BEURDELEY, *L’Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle politique de voisinage*, in *Revue du Marché commun et de L’Union européenne*, 2005, n. 492, octobre-novembre, p. 567-582.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ A supporto della cooperazione transnazionale e transfrontaliera lungo i confini esterni dell’Unione allargata. La sua attuazione è stata suddivisa in due fasi: un periodo di transizione nel triennio 2004-2006 che apre la strada alla seconda fase, ovvero a quella dello strumento di vicinato e partenariato diventato operativo dal 1° Gennaio 2007.

Quindi, con una Comunicazione del maggio 2004¹¹⁹, decide che lo strumento di prossimità opererà attraverso due distinte finestre, una dedicata alla cooperazione transfrontaliera e un'altra, più flessibile, dedicata ad una più ampia cooperazione transnazionale. Specifica, inoltre, l'ambito di attuazione della fase transitoria della politica di prossimità: si farà ricorso a strumenti già esistenti a livello comunitario, inserendosi nella strategia della politica di cooperazione esterna dell'Unione verso i paesi terzi "vicini" e assumendo l'approccio alla cooperazione sperimentato nel quadro di INTERREG III¹²⁰.

La politica di prossimità si rivolge, dunque, anche a tutti i Paesi coinvolti nel Partenariato Euro-Mediterraneo, ad eccezione però della Turchia¹²¹ (che si trova in fase di pre-adesione all'Unione europea) e di Cipro e Malta, che sono entrati a far parte dell'Unione nel 2004; pertanto i Paesi interessati sono: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Territori Palestinesi, Siria e Tunisia. L'Unione europea non ha, invece, al momento accordi con la Libia, ma, a seguito della sospensione delle sanzioni delle Nazioni Unite e secondo quanto deciso in occasione della

¹¹⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004) 373, 12 maggio 2004 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:EN:HTML>).

¹²⁰ INTERREG III è un'iniziativa comunitaria di cooperazione intra e transeuropea attuata nell'ambito del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) per il periodo 2000-2006. Il suo obiettivo consiste (Art. 20 del Regolamento 1260/99) nel rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea promuovendo la cooperazione transfrontaliera (sezione A), transnazionale (sezione B) e interregionale (sezione C) e uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario.

¹²¹ Turchia ed Unione europea hanno instaurato delle relazioni particolari dal 1963, ovvero da quando la allora CEE ha firmato il Trattato di associazione con lo Stato turco, chiamato Accordo di Ankara. Il 6 ottobre del 2004, la Commissione europea ha dato parere positivo ad una futura adesione della Turchia e ha raccomandato al Consiglio dell'Unione europea di iniziare i negoziati per l'ingresso della stessa nell'Unione. Il 29 ottobre dello stesso anno, i membri del Consiglio dell'Unione europea, hanno firmato a Roma il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che il Premier turco, Recep Tayyip Erdogan, ha firmato in rappresentanza della Turchia. Nell'ottobre del 2005 sono iniziati formalmente i negoziati di adesione. Per entrare a far parte dell'Unione europea, la Turchia dovrà sottostare a tutti i rigidi criteri imposti dalle regole comunitarie. Per l'adesione uno Stato deve, anzitutto essere uno Stato europeo (art. 49 TUE); rispettare i principi di libertà, di democrazia, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, nonché lo stato di diritto (art. 6 TUE); rispettare i c.d. criteri di Copenaghen (ovvero una serie di criteri politici ed economici. Il criterio politico si riferisce alla presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; il criterio economico presuppone l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; il criterio *dell'acquis comunitario* è l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria). Inoltre, perché la Turchia possa aderire all'Unione europea deve riconoscere Cipro e il genocidio armeno e dei cristiano-assiri (in Turchia infatti non solo questi genocidi non vengono riconosciuti, ma, tramite l'articolo 301 del codice penale turco, si persegue chi pubblicamente ne parla, come è accaduto anche nei confronti del premio nobel Orhan Pamuk). Sarà, pertanto, necessario molto tempo; infatti con ogni probabilità l'adesione della Turchia alla UE non avverrà prima del 2015.

Conferenza dei Ministri degli Esteri di Stoccarda del 15-16 aprile 1999 (“Barcellona III”), la Libia ha acquisito lo status di osservatore nel Partenariato Euro-Mediterraneo, senza però entrare a farne parte. Tuttavia, in occasione della 2609^a Sessione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne tenutasi in Lussemburgo l’11 Ottobre 2004, l’Unione europea si è impegnata a revocare l’embargo sulle armi nei confronti della Libia e ad abrogare le misure restrittive¹²², in modo da permettere la piena integrazione della Libia nel processo di Barcellona.

L’ingresso nel partenariato (che passa attraverso la negoziazione di un accordo di associazione con l’Unione europea) costituisce premessa affinché la Libia possa entrare a tutti gli effetti nel contesto della politica di prossimità.

Il metodo proposto dalla Commissione per raggiungere gli obiettivi della politica di prossimità consiste nella definizione, assieme ai Paesi vicini, di una serie di priorità da inserire in Piani di azione¹²³, che definiscono gli obiettivi prioritari nella cooperazione fra l’Unione europea e il Paese in questione. Il raggiungimento degli obiettivi previsti dai Piani di azione¹²⁴ permetterà la stipula di una nuova relazione contrattuale tra Unione europea e Paesi vicini, gli Accordi europei di prossimità¹²⁵, che sostituiranno i precedenti accordi bilaterali. Nel caso dei Paesi del bacino del Mediterraneo, i piani di azione sono mirati a rendere più operativi gli obiettivi contenuti negli accordi di associazione, attraverso un più stretto legame con i programmi di sviluppo dei Paesi terzi e con la normativa e gli standard europei.

Da un punto di vista operativo, la nuova politica di prossimità si è tradotta nell’adozione di nuovi strumenti finanziari, che a partire soprattutto dal 2007 hanno riorganizzato e semplificato radicalmente il profilo dell’assistenza esterna dell’Unione europea¹²⁶. I precedenti strumenti di assistenza esterna, tra cui appunto il MEDA per l’attuazione del Partenariato Euro-Mediterraneo, sono stati infatti sostituiti dallo Strumento di vicinato e partenariato.

¹²² Adottate dall’Unione europea in applicazione delle Risoluzioni 748(1992) e 883(1993) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

¹²³ *Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte della Commissione riguardanti piani d’azione nell’ambito della Politica europea di prossimità (ENP)*, Bruxelles, 9.12.2004 COM(2004) 795.

¹²⁴ Che copriranno un periodo dai tre ai cinque anni dalla loro approvazione.

¹²⁵ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0795:IT:NOT>

¹²⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the New Financial Perspectives, 2007-2013*, COM(2004) 626 final, 29 settembre 2004, (cfr. http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/com04_626_en.pdf).

4.2 La fine del programma MEDA e il nuovo Strumento europeo di vicinato e partenariato

Dal 1° Gennaio 2007 gli strumenti di cooperazione MEDA e TACIS¹²⁷ sono stati sostituiti dallo Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)¹²⁸. Questo è, insieme allo strumento di Pre-Adesione¹²⁹ e allo strumento di Cooperazione allo sviluppo¹³⁰, uno dei nuovi strumenti geografici che compongono il neo “pacchetto aiuto esterno” dell’Unione europea¹³¹.

Il programma è volto a fornire assistenza comunitaria, cosicché possa nascere una zona di prosperità e di buon vicinato tra l’Unione europea e i Paesi ed i territori limitrofi¹³². Dei Paesi ex MEDA fanno ora parte del nuovo programma Algeria, Autorità Palestinese della Cisgiordania e di Gaza, Egitto, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia; la Turchia è, invece, compresa tra i Paesi candidati effettivi

¹²⁷ In breve, il Programma MEDA costituisce il principale strumento della cooperazione economica e finanziaria del partenariato euro-mediterraneo. Varato nel 1996 (MEDA I) e modificato nel 2000 (MEDA II), consente all’Unione europea di fornire un aiuto finanziario e tecnico ai Paesi a sud del Mediterraneo, come: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori palestinesi, Tunisia e Turchia. Il programma MEDA si sostituisce ai diversi protocolli finanziari bilaterali esistenti con i Paesi del bacino mediterraneo. Per assicurare il finanziamento di questo programma è stata istituita una linea di bilancio (cfr. *Regolamento CE n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d’accompagnamento finanziarie e tecniche -MEDA- a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, pubblicato in GUCE, serie L, n. 255, del 09 ottobre 1996, p. 0024, oppure in [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1488R\(01\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1488R(01):IT:HTML)). Il programma comunitario TACIS, dal 2000 al 2006, ha riguardato il sostegno alla democratizzazione, il consolidamento dello Stato di diritto e la transizione verso l’economia di mercato dei nuovi Stati indipendenti (NEI), sorti dal collasso dell’Unione sovietica, quali: Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Uzbekistan, Russia, Tajikistan, Turkmenistan e Ucraina. Per le Repubbliche dell’Asia Centrale, già coperte dal Programma TACIS (Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan), i programmi di assistenza saranno finanziati, in primo luogo, nell’ambito dello strumento per la cooperazione allo sviluppo, DCI, e potranno inoltre beneficiare dei finanziamenti a valere sul Programma ENPI/regione orientale (cfr. *Regolamento CE ed Euratom 99/2000 del Consiglio, del 29 dicembre 1999, relativo alla prestazione di assistenza agli Stati partner dell’Europa orientale e dell’Asia centrale*, pubblicato in GUCE, serie L, n. 012, del 18 gennaio 2000, pp. 0001 – 0009, oppure in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R0099:IT:HTML>).

¹²⁸ La Rettifica del Regolamento (CE) 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, pubblicato in GUCE, serie L, n. 50, del 23 febbraio 2008, prevede per il periodo 2007-2013 una dotazione complessiva di circa 11.181 milioni di euro.

¹²⁹ Entrato in vigore il 1°Gennaio 2007 con il Regolamento (CE) 1085/2006 (GUCE, serie L, n. 210, del 31 luglio 2006).

¹³⁰ *Règlement (CE) 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d’un instrument de financement de la coopération au développement*.

¹³¹ Nel quadro della Rubrica 4 (“L’Unione europea come attore globale”) del Bilancio comunitario.

¹³² Regolamento (CE) n. 1638/2006, cit., Titolo I, Articolo 1.

o potenziali¹³³.

L'assistenza comunitaria mira a promuovere il dialogo e le riforme in campo politico; a sostenere il ravvicinamento delle legislazioni e delle regolamentazioni verso standard più elevati in tutti i settori di pertinenza. Essa tende a favorire lo Stato di diritto e il buon governo, in particolare rafforzando l'efficienza dell'amministrazione pubblica, l'imparzialità e l'efficienza del potere giudiziario e sostenendo la lotta contro la corruzione e le frodi. Mira inoltre ad incoraggiare lo sviluppo sostenibile, la protezione ambientale, la gestione sostenibile delle risorse e le politiche volte alla riduzione della povertà, al fine di contribuire al raggiungimento dei *Millennium Development Goals* delle Nazioni Unite¹³⁴.

Suo scopo è quello di garantire una gestione delle frontiere efficace e sicura, di promuovere la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, comprese questioni quali il diritto d'asilo e la migrazione, e le azioni volte a combattere e a prevenire il terrorismo e la criminalità organizzata; nonché, fornire sostegno nelle situazioni di post crisi, segnatamente in termini di aiuti ai profughi e agli sfollati e contribuire alla prevenzione dei conflitti e alla preparazione alle catastrofi¹³⁵.

A livello pratico, il sostegno¹³⁶ previsto da tale assistenza si concretizza attraverso programmi nazionali o multinazionali di assistenza rivolti ad un Paese partner o tramite programmi relativi alla cooperazione regionale e sub-regionale tra due o più Paesi partner, che prevede anche la partecipazione degli Stati membri;

¹³³ Tra cui ci sono anche: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia, Kosovo (qualora diventasse indipendente e non semplicemente autonomo rispetto alla Serbia, come disposto dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU).

¹³⁴ Cfr. <http://www.undp.org/mdg/>

¹³⁵ Il Regolamento (CE) n. 1638/2006, cit., Titolo I, elenca, inoltre, all'articolo 2, tra gli altri obiettivi, come già previsti dal Programma MEDA: sostenere lo sviluppo regionale e locale nelle zone rurali e urbane, al fine di ridurre gli squilibri; sostenere le politiche volte a promuovere lo sviluppo sociale, l'inclusione, la parità tra i sessi, la non discriminazione, l'occupazione e la protezione sociale; sostenere le politiche a favore della salute, dell'istruzione e della formazione; garantire la promozione e la difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali; incoraggiare il processo di democratizzazione, segnatamente tramite azioni di monitoraggio e assistenza elettorali; incentivare lo sviluppo dell'economia di mercato, comprese le misure volte a sostenere il settore privato, ad incoraggiare gli investimenti e a promuovere gli scambi mondiali; sostenere la cooperazione nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti, soprattutto per quanto riguarda le interconnessioni, le reti e il relativo sfruttamento; incentivare la partecipazione ad attività comunitarie nel settore della ricerca e dell'innovazione; stimolare la comprensione interculturale, i contatti tra i popoli, la cooperazione tra le società civili, nonché gli scambi tra i giovani; dare impulso alla cooperazione transfrontaliera nell'intento di promuovere lo sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile delle regioni frontaliere; far progredire la cooperazione e l'integrazione regionali;

¹³⁶ Regolamento (CE) 1638/2006, cit., Titolo II, Articolo 5, paragrafo 1.

oppure, attraverso programmi tematici, relativi ad uno o più problemi specifici condivisi da diversi Paesi partner che possono essere di rilevanza per uno o più Stati membri; o, infine, con programmi di cooperazione transfrontaliera che riguardano la cooperazione tra uno o più Stati membri e uno o più Paesi partner e che interessano regioni confinanti con la parte comune delle frontiere esterne dell'Unione europea di loro competenza.

Il coordinamento per l'attuazione del programma varia in relazione alla tipologia di azioni. Per i programmi nazionali o multinazionali sono adottati dei documenti di strategia, contenenti indicazioni pluriennali dotate di specifici budget: sulla base dei documenti di strategia la Commissione adotterà i c.d. programmi d'azione (di norma su base annuale) che stabiliscono gli obiettivi perseguiti, i settori d'intervento, una descrizione delle azioni da finanziare, i risultati attesi, le modalità di gestione, nonché l'importo del finanziamento previsto.

Per quel che riguarda i programmi di cooperazione transfrontaliera¹³⁷ vengono adottati uno o più documenti di strategia specifici, sulla base dei quali sono poi implementati i programmi operativi congiunti, relativi ciascuno ad una regione frontiera. I programmi operativi congiunti¹³⁸ sono programmi pluriennali relativi a una o a un gruppo di frontiere e prevedono azioni pluriennali volte al conseguimento di un insieme coerente di priorità. In seguito all'adozione dei programmi congiunti la Commissione conclude con Paesi partecipanti un accordo di finanziamento. I programmi congiunti sono di norma gestiti da una Autorità di gestione congiunta¹³⁹, eventualmente coadiuvata da un Segretariato tecnico¹⁴⁰; le regioni frontaliere su cui saranno attivati i programmi congiunti sono stabilite dalla Commissione. Una delle novità interessanti riguarda il fatto che ai programmi transfrontalieri possono essere associati anche Paesi terzi non partecipanti al programma che si affacciano su un bacino marino comune in cui è stato attivato un programma operativo congiunto.

¹³⁷ Regolamento (CE) 951/2007 della Commissione del 9 agosto 2007 che stabilisce le misure di esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, pubblicato in GUCE, serie L 210, del 10 agosto 2007.

¹³⁸ *Ibidem*, Capitolo II, sezione I.

¹³⁹ *Ibidem*, Capitolo III, sezione II, art. 14 e 15.

¹⁴⁰ *Ibidem*, Capitolo III, sezione II, art. 16.

4.3 Le opportunità dello strumento di vicinato e partenariato per il Mediterraneo: la cooperazione transfrontaliera

Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato sancisce un importante punto di svolta nelle politiche europee di assistenza esterna introducendo il principio dei benefici comuni e della partecipazione delle autorità locali attraverso la componente della cooperazione transfrontaliera. Entrambi questi principi si fondano sul partenariato tra attori interni ed esterni all'Unione europea. Ma ancor di più, entrambi implicano il superamento dei confini. Il riconoscimento del ruolo delle autorità locali prevede, inoltre, l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale anche nella politica di assistenza esterna e non solo nella politica interna di sviluppo regionale. Quanto detto affonda le sue radici nel profondo cambiamento delle relazioni che da internazionali sono diventate sempre più transnazionali¹⁴¹. Il fenomeno della cosiddetta "glocalizzazione"¹⁴² ha infatti comportato una revisione del ruolo degli Stati centrali, che non sono più gli unici attori delle relazioni e delle politiche internazionali. La crescente interdipendenza tra esterno ed interno e la relativizzazione del confine¹⁴³, coinvolge direttamente i territori e le relative autorità locali attraverso il commercio, gli investimenti, la mobilità delle persone (con particolare riferimento alle migrazioni) e i flussi di idee e conoscenze. Di conseguenza, gli attori territoriali e le autorità locali sono sempre più attivi nello scenario mondiale e operano all'interno dello Stato, così come nelle relazioni transnazionali e dell'economia globale¹⁴⁴. Negli ultimi anni si è osservata una

¹⁴¹ U. BECK ed E. GRANDE, *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci editore, Roma, 2006.

¹⁴² Il termine *glocalisation*, nato in Giappone, viene importato nella lingua inglese dal sociologo Roland Robertson, che nella sua opera principale, *Globalizzazione: Teoria Sociale e Cultura Globale*, lo definisce come la "Dicotomia che fa emergere una nuova dimensione in cui globalizzazione e localizzazione si fondono in un insieme complesso dove le due parti non si escludono, ma si integrano e completano, in quanto il locale costituisce una parte del globale" (cfr. Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005).

¹⁴³ "La relativizzazione del confine interno-esterno, di fronte alla quale la globalizzazione ci sta ponendo, sta tutta nell'accettazione che i problemi con cui essa chiama a confrontarsi nascono e producono effetti su una dimensione sopranazionale e in una dimensione subnazionale" (cfr. V. E. PARSI, *Interesse nazionale e globalizzazione*, Jaca Book, 1998).

¹⁴⁴ In particolare, le attività transnazionali e il dialogo politico avviato dalle autorità locali con controparti di altri Paesi sono conosciute con il nome di "paradiplomazia", un concetto che discende

convergenza crescente tra politica estera ed interna nell'attività delle autorità locali. Dapprima parallele, la cooperazione decentrata allo sviluppo (esterna all'Europa) e la cooperazione territoriale (interna all'Europa) si sono progressivamente integrate nell'area di vicinato e di pre-adesione, grazie soprattutto alle componenti di cooperazione transfrontaliera e transnazionale del programma INTERREG¹⁴⁵. In un certo senso, a livello di autorità locali si è superata l'interdipendenza tra le politiche europee di assistenza esterna e di sviluppo regionale. La Commissione europea ha attribuito alle regioni e agli enti locali un'importanza crescente nella cooperazione, a partire dagli anni '90 con l'iniziativa INTERREG, fino ai nuovi interventi di assistenza esterna dello Strumento europeo di vicinato e partenariato e dello Strumento di pre-adesione¹⁴⁶.

Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato rappresenta, dunque, una innovativa finestra di opportunità per le autorità locali nella politica di assistenza esterna e dà un grande impulso al ruolo politico delle regioni. Per la prima volta esse possono partecipare, attraverso la cooperazione transfrontaliera, alla *governance* multi-livello dello sviluppo territoriale nel Mediterraneo¹⁴⁷. Inoltre, il Regolamento dello Strumento europeo di vicinato e partenariato prevede che l'assistenza comunitaria possa essere utilizzata a beneficio comune degli Stati membri e dei Paesi partner, e questo trova un'importante applicazione proprio con la cooperazione

direttamente dalla interazione tra la globalizzazione e il processo di decentramento politico ed amministrativo (cfr. <http://www.cespi.it/ambiente/paper%20partenariati.pdf>).

¹⁴⁵ Sostituito nel periodo 2007-2013, per quel che riguarda la cooperazione territoriale, dal nuovo Obiettivo 3. L'Obiettivo 3 ha, infatti, ereditato in larga parte i meccanismi di attuazione di INTERREG, come la ripartizione dei programmi in transfrontalieri, transnazionali e interregionali. Per i primi due continua a permanere la suddivisione del territorio di riferimento in spazi di cooperazione (cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag24/mag24_fr.pdf).

¹⁴⁶ Questi strumenti, assieme all'Obiettivo 3 della Politica di Coesione riconoscono alle regioni un ruolo di primo piano nella realizzazione delle politiche comunitarie di cooperazione territoriale. Mentre l'Obiettivo 3 riserva questo ruolo alle regioni dell'Unione europea per lo sviluppo territoriale interno, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato e quello di pre-adesione, in quanto strumenti di assistenza esterna, lo estendono anche alle regioni dei Paesi terzi attraverso la cooperazione transfrontaliera.

¹⁴⁷ Il programma operativo MED ha una dotazione finanziaria di Euro 256.617.688,00, di cui Euro 193.191.331,00 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Euro 63.426.357,00 di cofinanziamento nazionale degli Stati membri che fanno parte dello spazio di cooperazione. Il 20% delle risorse del programma potrà essere speso sul territorio dell'Unione europea al di fuori delle aree eleggibili; il 10% delle risorse può essere speso anche nei paesi terzi eleggibili ai programmi dello Strumento europeo di vicinato e partenariato e di quello di pre-adesione (cfr. <http://www.programmamed.eu/index.php?id=14340>).

transfrontaliera e transregionale¹⁴⁸. Il principio del beneficio comune viene infatti esteso alle regioni dei Paesi membri e partner, con un emendamento del Parlamento Europeo¹⁴⁹.

Per la prima volta, attraverso lo strumento europeo di vicinato e partenariato e quello di pre-adesione, un unico strumento sarà applicato a entrambi i lati dei confini esterni dell'Unione europea, a favore dei territori comunitari come di quelli terzi. I fondi comunitari per lo sviluppo interno dell'Unione¹⁵⁰ concorreranno così all'attuazione della cooperazione transfrontaliera con i Paesi terzi.

A livello politico, il coinvolgimento attivo dei territori nei processi di programmazione, gestione e realizzazione dei programmi congiunti di cooperazione transfrontaliera potrebbe avere importanti effetti sui processi di decentramento e democratizzazione in molti Paesi terzi, in particolare del Mediterraneo. Il ruolo chiave attribuito dalla PEV a regioni ed enti locali pone la questione della *governance* multi-livello, ossia del coordinamento tra i vari livelli di governo, con i Paesi terzi¹⁵¹. L'assistenza comunitaria prevista dal Regolamento ENPI deve essere stabilita in un partenariato tra la Commissione e i beneficiari, che deve comprendere autorità nazionali, regionali e locali, partner economici e sociali, la società civile e altri organismi competenti. La capacità di partecipazione effettiva delle autorità territoriali dei Paesi terzi dipenderà tuttavia dai diversi sistemi costituzionali e istituzionali dei Paesi partner, dall'applicazione del principio di partenariato e dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale.

¹⁴⁸ *Regolamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, in GUCE, serie L, n. 310/1, del 09 novembre 2006 oppure in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_310/l_31020061109it00010014.pdf.

¹⁴⁹ Il concetto di beneficio comune comporta il decadimento dell'obbligo di spesa dei fondi interni nell'Unione e dei fondi esterni al di fuori dei confini comunitari.

¹⁵⁰ Provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

¹⁵¹ Il principio di partenariato nella politica regionale e di coesione è stato sancito con il *Regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) 1260/1999*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1083:20090409:FR:HTML>

PARTE SECONDA

L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO: LE RELAZIONI EURO-
MEDITERRANEE IN UNA NUOVA PROSPETTIVA

CAPITOLO PRIMO

DALL'UNIONE MEDITERRANEA ALL'UNIONE PER IL MEDITERRANEO

L'idea del presidente francese Nicolas Sarkozy di rilanciare l'*Unione Mediterranea (UM)*, esplicitata durante la campagna presidenziale in un discorso pronunciato a Tolone¹⁵², ripropone il dibattito sulla centralità del Mediterraneo nella geopolitica della Francia e dell'Unione europea¹⁵³.

Tale idea è inizialmente vaga, ma ambiziosa¹⁵⁴, considerato il fatto che il dialogo euro-mediterraneo ipotizzato dodici anni prima col Processo di Barcellona non ha raggiunto i suoi obiettivi¹⁵⁵. Dopo l'*Appel de Rome*¹⁵⁶, del dicembre 2007, l'Unione Mediterranea è diventata Unione per il Mediterraneo, ribattezzata poi, dal Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008, Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo. Quest'ultima denominazione, che potrebbe sembrare una semplice trasposizione semantica, in realtà contiene dentro di sé le ragioni che hanno condotto ad essa.

1. Valorizzazione dell'Unione Mediterranea: motivazioni e presupposti

La nascita dell'idea dell'Unione Mediterranea trova impulso nell'aggravarsi

¹⁵² Primo discorso del futuro presidente francese Sarkozy sull'Unione mediterranea del 7 febbraio 2007, in <http://video.libero.it/app/play?id=0e3dd3c239710ceec07fe3a00751e0d6>

¹⁵³ Il presidente francese Sarkozy ha proposto di unire i Paesi rivieraschi del Mediterraneo già nel corso della campagna elettorale presidenziale, ma è stato il discorso tenuto a Tangeri il 23 ottobre 2007, durante la visita in Marocco, che ha imposto il progetto all'attenzione, sia dell'Unione Europea, che degli altri Paesi che si affacciano sul Mediterraneo. La proposta di Sarkozy voleva in origine creare una comunità aperta a tutti i Paesi del bacino del Mediterraneo (i Paesi dell'Europa del sud e i Paesi mediterranei dell'Africa del nord), ispirata al modello dell'Unione Europea, con l'obiettivo di dare vita a un nuovo organismo internazionale volto alla cooperazione tra le due sponde del *Mare Nostrum*.

¹⁵⁴ "Lofty but vague", commenta K. BENNHOLD, nell'articolo *Mediterranean Union Plan: lofty but vague*, in *International Herald Tribune*, del 25 ottobre 2007, p. 3.

¹⁵⁵ Non è certo la prima volta che l'esigenza di rivedere i meccanismi della coesione europea emerge in Francia, che tradizionalmente coltiva ambizioni sulla proiezione internazionale dell'Europa superiori a quelli degli altri Paesi dell'Europa del Sud. È però una novità la proposta di istituire una solidarietà intra-mediterranea, cioè fuori del contesto europeo, per affrontare questo problema. È invece interesse degli altri Paesi UE dell'Europa meridionale e, in generale, dei Paesi membri dell'UE che l'iniziativa francese resti ancorata al contesto europeo.

¹⁵⁶ Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna, del 20 Dicembre 2007 (cfr. http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838).

della marginalizzazione del Mediterraneo nell'economia mondiale, testimoniata dal fatto che il suo ruolo è diventato periferico per la diminuzione del contributo dato agli scambi mondiali da parte dei Paesi del sud e dell'est del bacino. Anche il calo dei flussi degli investimenti, la mancanza del deposito di brevetti, l'irrisorietà dell'impiego di capitali destinati alla ricerca/sviluppo e la debolezza degli scambi intraregionali hanno contribuito ad acuirne la marginalità.

D'altra parte le politiche comunitarie riguardanti il Mediterraneo si erano dimostrate incapaci di far fronte alla gravità dei problemi che già caratterizzavano quest'area¹⁵⁷ e che inevitabilmente si ripercuotevano sulla stabilità sociale e sui sistemi politici ed economici¹⁵⁸. Fondamentalmente, l'azione dell'Unione nel bacino Mediterraneo è rimasta legata a delle pratiche inadeguate e a delle politiche desuete che avevano già dimostrato la loro inefficacia (soprattutto nel commercio), tanto che l'UE non è riuscita a diventare la forza motrice capace di trainare i "vagoni" mediterranei allo stesso modo del Giappone in Asia¹⁵⁹. Infatti, oltre alla debolezza degli investimenti diretti esteri europei nel Mediterraneo, le politiche mediterranee dell'Unione non sono riuscite ad incoraggiare un vero sistema produttivo regionale¹⁶⁰. Senza dimenticare che, al di fuori delle esportazioni di gas e petrolio, i Paesi dell'area hanno un saldo commerciale negativo quasi cronico con l'Unione europea.

La mancata integrazione produttiva, oltre ad essere un serio handicap per i Paesi mediterranei del sud e dell'est, a causa della loro incapacità di dare alle produzioni un più alto valore aggiunto ed un più elevato valore tecnologico,

¹⁵⁷ Dal 2004 la politica mediterranea dell'Unione europea ha un carattere dualistico: da una parte, la Politica europea di vicinato, a carattere bilaterale, che si occupa essenzialmente delle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche), materie prevalentemente gestite dalla Commissione; dall'altra, il Partenariato Euro-Mediterraneo, a carattere collettivo, che rimane competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali (primo e secondo pilastro), di cui si occupano prevalentemente i Governi.

¹⁵⁸ Infatti l'Unione, già da una quindicina d'anni, aveva rivolto la sua attenzione ad altre problematiche a causa della fine del sistema bipolare, della riunificazione della Germania e della preparazione per l'allargamento ad est.

¹⁵⁹ Il peso dei Paesi in via di sviluppo nel contesto regionale sud asiatico si attesta attorno al 23%, contro il solo 12% delle regioni Med. Quanto agli investimenti diretti destinati al Mediterraneo, questi superano appena l'1% del totale degli IDE europei, contro il 17% degli IDE degli Stati Uniti destinati all'America centrale e latina e più del 20% degli IDE giapponesi diretti alla periferia asiatica. Cfr. P. BEKOUCHÉ, *Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud*, in *Géoéconomie*, n. 42, Paris, 2007, p. 25.

¹⁶⁰ I pochi scambi intrasettoriali testimoniano un basso livello d'integrazione economica.

costituisce anche un mancato guadagno per la stessa Unione¹⁶¹.

In altre parole, ci sono interessi reciproci che il solo commercio non può soddisfare. Bisogna andare più lontano, promuovendo progetti che possano condurre all'integrazione produttiva e ad un vero collegamento tra il Nord ed il Sud, fondato su degli interessi reciproci e non su un rapporto di forza, superando i soli aspetti economici¹⁶².

In questo quadro severo e privo di sfumature, il Processo di Barcellona non è riuscito ad essere all'altezza degli obiettivi inizialmente fissati. Infatti, economicamente esso non ha ridotto gli scarti di ricchezza, non ha reso maggiormente attrattiva la regione per gli investimenti diretti esteri e ha beneficiato di un finanziamento limitato e mal utilizzato, specie nella prima fase del MEDA. Politicamente non è stato sottoscritto alcun documento di pace e stabilità, in assenza di un linguaggio comune fra i partner del Nord e del Sud. La partecipazione d'Israele al partenariato euro-mediterraneo, insieme ad altri Paesi arabi (considerata dai responsabili dell'UE come un'*acquis* aggiuntivo), non ha impedito allo Stato ebraico di continuare la colonizzazione dei territori palestinesi e arabi. Culturalmente, la relazione dell'Europa con gli ambienti arabo e turco ha molto sofferto della stigmatizzazione generalizzata dell'Islam, soprattutto dopo l'11 settembre 2001, e del dibattito identitario europeo, particolarmente riguardo alle discussioni sul Progetto di Costituzione europea.

Nonostante ciò, il Partenariato Euro-Mediterraneo ha permesso il risveglio e la partecipazione degli attori della società civile, suscitato un interesse accademico considerevole, facilitato lo sviluppo di reti di Istituti (EuroMeSCo e FEMISE¹⁶³), finanziato in parte un'Accademia diplomatica mediterranea a Malta, fatto nascere una grande fondazione culturale euro-mediterranea, la "Anna Lindt", permesso la creazione, spesso spontanea, di centinaia di iniziative di centri di ricerca, di Istituti euro-mediterranei (per esempio IEMED a Barcellona) o delle *Maisons de la Méditerranée* (come quella di Marsiglia). Ciò ha consentito incontri fecondi sia sul

¹⁶¹ Infatti, il ritardo d'integrazione economica e produttiva tra l'UE e la sua periferia mediterranea si traduce in una perdita media per l'Unione stimata dagli economisti tra lo 0,4 e lo 0,6 in termini percentuali del PIL globale (cfr. P. BEKOUCHE, *Comparer Euromed*, cit., pp. 25 e ss.).

¹⁶² J. L. GUIGOU, *La reconexion des Nord et des Sud: l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des quartiers d'orange)*, in *Géoeconomie*, n. 42, Paris, pp. 55-60.

¹⁶³ Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques.

piano umano, che sul piano politico e ha, allo stesso tempo, sensibilizzato l'Europa alle problematiche del Mediterraneo.

Inoltre, in maniera ragionevole, non si può accusare la sola Unione europea dell'insuccesso e dei fallimenti del partenariato: i Paesi del Sud hanno spesso trascinato i piedi in materia di riforme e non hanno fatto nulla di significativo per consentire la promozione dell'integrazione sovra-regionale. Certo, c'è stato l'accordo di Agadir¹⁶⁴, cui partecipano il Marocco, la Tunisia, l'Egitto e la Giordania, ma questi quattro Paesi non hanno delle frontiere comuni e l'accordo resta velleitario e virtuale.

Analizzando, poi, la Politica di Vicinato, questa risulta più problematica¹⁶⁵ e suscita più questioni rispetto al partenariato euro-mediterraneo. Anzitutto per una bilaterizzazione eccessiva che mette l'integrazione produttiva regionale fuori portata, in secondo luogo, a causa del blocco di tutti gli orizzonti di adesione e anche per l'accavallamento delle altre iniziative in corso¹⁶⁶.

Inoltre, l'UM potrebbe diventare un *pendant* meridionale della "Dimensione Nordica", un'iniziativa regionale di cooperazione a cavallo dell'UE e della Russia¹⁶⁷.

Ma gli Stati del sud che hanno sottoscritto tale politica, sembrano giocare secondo le regole, e tentano di massimizzare i loro benefici, minimizzando i loro sacrifici, soprattutto sul piano politico. Per i sostenitori dell'Unione Mediterranea, la Politica di vicinato è troppo estesa e riguarda Stati tra loro troppo diversi, che non sono sottoposti agli stessi obblighi e ai quali, pertanto, non sono richiesti gli stessi sforzi, che non sostengono le stesse identità, che non seguono necessariamente gli

¹⁶⁴ Cfr. nota 83.

¹⁶⁵ B. KHADER, *L'anneau des amis: la nouvelle politique européenne de Voisinage*, in *Géostratégiques*, n. 17, Paris, été 2007, pp.197-233.

¹⁶⁶ Y. BADR EDDINE, *Politique de voisinage: cimetière des illusions perdues*, in *Perspectives du Maghreb*, n. 8, décembre 2006, p. 18.

¹⁶⁷ Alla Dimensione Nordica partecipano l'UE, la Russia, l'Islanda e la Norvegia. I vari organi in cui si articola questa forma di cooperazione regionale hanno invece composizioni differenti: Consiglio degli Stati del Mar Baltico: Commissione Europea, Finlandia, Russia, Germania, Norvegia, Danimarca, Lituania, Polonia, Estonia, Svezia, Lettonia, Islanda; Consiglio Euro-Artico di Barents: Russia, Norvegia, Svezia, Finlandia; Consiglio Artico: Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Islanda, Russia, Canada, Stati Uniti. La Dimensione Nordica si differenzia dall'UM, prima di tutto, perché ha un basso profilo politico; in secondo luogo, perché fonda la sua autonomia su un programma che, essendo aggiuntivo e complementare rispetto a quelli dell'UE, provvede da sé al suo finanziamento ed esecuzione. Va notato invece che, se in un primo momento l'UM è sembrata voler fondare i suoi progetti su finanziamenti interamente o prevalentemente privati, nelle versioni più recenti è comparso un elenco di fonti convenzionali, a cominciare da quelle comunitarie, il che indica che l'UM avrebbe in definitiva una scarsa autonomia

stessi obiettivi e che non hanno gli stessi orizzonti.

La proposta francese non manca perciò di propositi, dato che si tratta di agire globalmente per massimizzare i campi di cooperazione, intorno a degli interessi condivisi, affinché si possano “tracciare le linee di un futuro comune sostenibile”¹⁶⁸. È necessario, quindi, stare a vedere se l’Unione Mediterranea, e il numero più esiguo degli Stati che ad essa partecipano¹⁶⁹ (almeno nella proposta iniziale), offre prospettive migliori in termini di lavoro congiunto, di coerenza, di coordinamento con le altre iniziative e di impatto settoriale e globale.

2. Reazioni all’iniziativa francese

La proposta francese ha l’indubbio pregio di aver alimentato molti dibattiti e suscitato tante reazioni, che, anche se negative, sono servite a rilanciare la centralità del Mediterraneo, sottolineandone l’importanza. In questo modo, infatti, l’Unione europea ha iniziato ad interrogarsi sulla pertinenza, sulla coerenza e sull’efficacia delle politiche mediterranee, a procedere ad una valutazione delle proprie azioni e a rispondere alle domande che costantemente le venivano poste¹⁷⁰.

2.1 All’interno dell’Unione Europea

L’UM così come proposta da Sarkozy, forse anche al di là delle intenzioni, ha posto un dilemma non facile ai Paesi europei. Da una parte l’accoppiata PEM/PEV è in linea con la coesione europea, ma non offre soluzioni dinamiche e di alto profilo al governo delle relazioni mediterranee. Dall’altra, l’UM sembra una soluzione più dinamica e di alto profilo politico, ma rischia di mettere in questione la coesione europea. Ci si chiede, quindi, se sia indispensabile uscire dal recinto europeo per

¹⁶⁸ P. LOROT, éditorial d’un numéro spécial de la revue *Géoéconomie*, consacré à l’Union méditerranéenne, Paris, Institut Choiseul, n. 42, 2007, p. 5.

¹⁶⁹ Vedi paragrafo 5 “L’Unione per il Mediterraneo al Consiglio Europeo”, del presente Capitolo.

¹⁷⁰ Come mai i dirigenti arabi hanno fatto defezione in occasione del Summit del decimo anniversario del Processo di Barcellona? Perché tali politiche non sono servite a ridurre lo scarto di ricchezza tra i partner, a stimolare delle vere riforme politiche? Perché la degradazione della situazione in Palestina ha contaminato il Processo di Barcellona, quando l’Unione europea puntava, al contrario, sulle ricadute positive del Partenariato sul processo di pace israelo-palestinese? Perché la politica di vicinato è vista dai Paesi mediterranei come una semplice compensazione rispetto all’adesione? Ed in che modo questa bilateralizzazione eccessiva su cui si fonda la PEV può contribuire ad una dinamica regionale produttiva? Cfr. B. KHADER, *L’Europe pour la Méditerranée*, cit., p. 186.

avere una buona politica mediterranea. Sicuramente no, ma questa non è una buona risposta alla debolezza della politica europea. A questa debolezza occorre comunque mettere rimedio e nella sollecitazione a farlo sta uno dei meriti principali dell'iniziativa francese¹⁷¹.

Malgrado le prime reazioni contrarie all'Unione Mediterranea¹⁷², i responsabili delle politiche mediterranee, in seno alla Commissione, sono ben consapevoli dell'urgenza di rendere più dinamiche le politiche in corso¹⁷³.

Tuttavia, è evidente che alcuni Stati membri sono più interessati di altri alla realizzazione di tale Unione, perché direttamente coinvolti, in quanto geograficamente contigui. Alcune reazioni, invece, riflettono certamente dei dubbi riguardo alla pertinenza dell'idea stessa dell'Unione Mediterranea, dal momento che essa non va ad incidere sui soli Paesi mediterranei, ma anche sugli altri. Non bisogna infatti dimenticare che finanziare le iniziative di tale proposta con i fondi dell'Unione europea richiede che tutti i Paesi membri siano d'accordo. A questo proposito la reazione della Germania è illuminante. Infatti Angela Merkel non ha fatto mistero di essere contraria a tale progetto e, alla conferenza di Berlino del 5 dicembre 2007, ha apertamente dichiarato che, se la Francia vuole promuovere l'Unione mediterranea, la Germania invece sente di essere più interessata all'Europa centrale ed orientale e che tale contrapposizione potrebbe diventare un fattore esplosivo all'interno dell'Unione europea.

Ma i Paesi che hanno mostrato più dubbi sono stati i nuovi membri del centro

¹⁷¹ L'Alto Funzionario italiano nel PEM, il Ministro Plenipotenziario al Ministero Esteri, Direzione Generale Mediterraneo e Medio Oriente, Cosimo Risi, ha notato che "Occorre riaprire il cantiere del restauro e del rinnovo [del PEM]. Se va in questa direzione, benvenuta sia l'idea di Unione mediterranea" (cfr. C. RISI, *Il Partenariato euro-mediterraneo non realizza le sue ambizioni? E allora che fare?*, in Quaderni di Relazioni Internazionali, ISPI, n. 5, ottobre 2007, pp. 38-39).

¹⁷² Infatti, Michel Rocard, ex Primo ministro e deputato europeo, ha rifiutato, come spiega in una dichiarazione fatta il 7 settembre 2007, la missione sull'Unione Mediterranea, che il Presidente Sarkozy intendeva affidargli, ritenendo che "questa missione rischiava di diventare un conflitto indomabile e che, in tutti i casi avrebbe paralizzato le istituzioni europee". Questa reazione è indicativa delle riserve europee sulla proposta francese.

¹⁷³ Del resto, la Commissaria incaricata delle relazioni esterne, Benita Ferrero Waldner, ha convocato a questo scopo, il 3 settembre 2007, la prima riunione tra i ministri dei sedici Paesi coinvolti nella Politica di vicinato. Ad una domanda sull'Unione Mediterranea la Commissaria ha risposto che "tutti i progetti che entrano in tale dinamica e che possono essere supportati dall'Unione, sono i benvenuti" (cfr. l'intervista distribuita alla Conferenza di Malta, organizzata dal MEDAC, il 27-28 ottobre 2007). In un'altra dichiarazione la Commissaria sottolinea come sia favorevole "a tutto quello che può rinforzare la cooperazione [negli ambiti in cui opera l'Unione], anche se alcuni Stati sono più interessati di altri", riferendosi in particolar modo alla "marcia" solitaria del presidente francese. Sul punto cfr. www.Europa.eu.int/relationsexterieurs

e dell'est europeo, la cui preoccupazione principale è quella di consolidare, prima ancora che nel Mediterraneo, le loro democrazie e le loro economie. Essi infatti, oltre a dover superare gli effetti negativi di anni di pianificazione economica (in quanto Stati satelliti sovietici), sono più soggetti ai problemi dei loro vicini dell'est (particolarmente dell'Ucraina¹⁷⁴) e sono meno tenaci dei Paesi del Sud rispetto alle questioni spinose dell'immigrazione clandestina.

Nella Commissione e nel Parlamento alcuni si interrogano sulla pertinenza di un progetto dall'essenza intergovernativa i cui ambiti di intervento (ambiente, sicurezza collettiva, energia, sviluppo umano e sociale, dialogo culturale, etc.) non riguardano più, interamente o anche solo parzialmente, le iniziative politiche degli Stati, ma sono di competenza dell'Unione europea.

In particolare il Parlamento europeo si preoccupa di puntualizzare come tale iniziativa non possa prescindere dal Processo di Barcellona e debba anzi rinforzarlo ed approfondirlo, dal momento che essa non è né contro il partenariato, né intende sostituirlo¹⁷⁵. L'UM, peraltro, si è imposta nei dibattiti istituzionali e mediatici come unione di progetti, riferendosi alla continuità col Processo di Barcellona, più che ad un nuovo progetto di Unione. Essa si ispira agli inizi della costruzione europea e si fonda sul metodo seguito dai padri fondatori del progetto europeo¹⁷⁶: delle azioni concrete e delle solidarietà costruite¹⁷⁷.

Al momento del lancio dell'idea dell'Unione Mediterranea gli Stati europei del Mediterraneo evitano l'opposizione frontale con la Francia, ma è chiaro che,

¹⁷⁴ La situazione dell'Ucraina riguarda il rapporto che essa ha con la Russia. Quest'ultima, sebbene non si sia opposta ufficialmente all'indipendenza dell'Ucraina, non vuole che tale indipendenza abbia un riconoscimento internazionale. Infatti, mentre gli ucraini vorrebbero poter aderire all'Unione Europea e entrare a far parte dell'Alleanza Nord Atlantica, così da avere un riconoscimento internazionale della propria indipendenza, la Russia si oppone al fatto che la NATO arrivi fino alle sue soglie. Il problema è poi anche di ordine etnico, considerato che circa il 20% della popolazione ucraina è russa. Tale scontro danneggerebbe sicuramente la pace e la sicurezza mondiali.

¹⁷⁵ Le perplessità dell'Unione Europea sono state almeno in parte fugate dalla precisazione del ministro degli Esteri francese Kouchner e dell'ambasciatore Le Roy che il progetto di Unione Mediterranea non intende abolire il Processo di Barcellona, ma coesistere con esso e approfondirne il senso.

¹⁷⁶ I padri fondatori della Comunità Economica Europea, ovvero dell'odierna Unione Europea, sono il francese Jean Monnet, il franco-tedesco Robert Schuman, gli italiani Altiero Spinelli e Alcide De Gasperi, il belga Paul-Henri Spaak, il tedesco Konrad Adenauer.

¹⁷⁷ L'idea dell'integrazione europea è nata per far sì che non si verificassero mai più i massacri e le distruzioni delle Guerre mondiali, in particolare della Seconda.

anche se l'idea di una cooperazione rinforzata può legittimamente sedurli¹⁷⁸, l'attivismo francese li prende alla sprovvista e li infastidisce¹⁷⁹. Affermano però di sostenere il progetto, purché venga iscritto in un approccio “globalmente euro-mediterraneo”, come affermato dal ministro degli Esteri spagnolo, Miguel Angel Moratinos. Anche il Premier italiano, Romano Prodi, al riguardo dimostra la stessa prudenza. Questo atteggiamento andrà via via cambiando, come si vedrà successivamente con la Dichiarazione di Roma.

2.2 Reazioni degli Stati mediterranei

Al sud del mar Mediterraneo non può dirsi che, almeno in un primo momento, le reazioni siano state entusiastiche.

Rispetto agli altri Paesi del Maghreb, il Marocco ricerca soprattutto uno “statuto differenziato” sia per la sua prossimità geografica, che per la sua partecipazione in progetti comunitari (il sistema Galileo¹⁸⁰, la partecipazione all'operazione Althea¹⁸¹ in Bosnia e la firma dell'accordo “Cielo aperto”, etc.). Ma nell'attesa che venga riconosciuto al Marocco questo ruolo, il ministro degli Esteri marocchino si dice favorevole all'Unione Mediterranea, purché questa non intenda solo frenare l'immigrazione e lottare contro il terrorismo per preservare soltanto la sicurezza dell'Europa.

L'Algeria si conforma al suo Accordo di associazione con l'UE, mentre la Tunisia preferirebbe un rafforzamento della formula 5+5¹⁸² relativa al Mediterraneo occidentale.

¹⁷⁸ In particolare l'Italia ha assoluto interesse a giocare un ruolo di primo piano in tale iniziativa politica, che può concorrere alla ridefinizione della questione del Mezzogiorno, offrendo una cornice nuova e promettente, lo sviluppo dell'intera area mediterranea, ad uno dei più drammatici problemi del nostro Paese.

¹⁷⁹ È evidente, infatti che l'intenzione generale di tale progetto è quella di bilanciare a Sud l'espansione verso Est che ha recentemente conosciuto l'Europa, e che ha certamente indebolito il ruolo della Francia, la quale si ritiene invece in grado di esercitare un ruolo autorevole nel Mediterraneo.

¹⁸⁰ Il *Galileo Positioning System* è un sistema satellitare globale di navigazione civile sviluppato in Europa come alternativa al *Global Positioning System* (NAVSTAR GPS), controllato dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti.

¹⁸¹ L'operazione Althea è sicuramente una dei più importanti interventi di tipo militare della UE; essa è stata intrapresa per continuare l'operazione di stabilizzazione della Bosnia Erzegovina.

¹⁸² Tra i cinque Paesi del Mediterraneo occidentale che fanno parte dell'UMA (Unione del Maghreb Arabo, cfr. nota 29) e i cinque Paesi dell'Europa mediterranea occidentale (Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Malta).

Nel Machrek arabo si rimane dubbiosi quanto al valore aggiunto dell'Unione Mediterranea e riguardo alla sua capacità di risolvere i contrasti strutturali che hanno menomato il Processo di Barcellona. Ma ciò non impedisce al Presidente egiziano, Hosni Mubarak, di ritenere quella dell'UM un'eccellente proposta che merita di essere esaminata¹⁸³.

La Turchia è più cauta: non accetta infatti che l'Unione mediterranea costituisca nei suoi confronti solo un'alternativa rispetto alla sua richiesta di adesione. La Turchia è disposta a giocare un ruolo di primo piano nell'architettura mediterranea, ma non al prezzo di una non adesione.

Infine, la posizione d'Israele, a differenza di quanti si sono dimostrati scettici, è chiaramente favorevole, ma le ragioni addotte la dicono lunga sui suoi intenti. Infatti l'UM costituirebbe per Israele un incentivo in grado di normalizzare le sue relazioni con i vicini arabi, senza doversi riconciliare con essi, ovvero per questi versi "risolvere" il conflitto che li oppone.

2.3 Reazioni dei *media* e degli intellettuali

Anche fra questi emergono posizioni differenti: alcuni esprimono dubbi e scetticismo, mentre altri riconoscono all'UM delle virtù.

Secondo Alexandre Adler¹⁸⁴, storico e giornalista francese, il Processo di Barcellona non è stato altro che un sistema senza capacità propulsiva. L'Unione Mediterranea, invece, darà una svolta alla politica, in quanto gli Stati, dovendo assumere ciascuno le proprie responsabilità, dovranno porre fine alle loro rivalità. Inoltre, secondo lui, il nuovo meccanismo sottintende che il mondo musulmano dovrà accettare di appartenere a spazi più vasti da condividere con i non musulmani. Sicché anche Israele e i suoi vicini, secondo la medesima logica, dovranno riconoscersi reciprocamente.

Purtroppo, però, la realtà non è così semplice. Il progetto del mercato comune in Europa non ha preceduto la risoluzione dei conflitti europei e la riconciliazione franco-tedesca. Voler fare il contrario nel Vicino-Oriente significherebbe postulare

¹⁸³ A. SIMSEK, *Debate over Mediterranean Union Heats up in Europe*, in Southern European Times, 13 agosto 2007.

¹⁸⁴ Le Figaro, 16 luglio 2007.

che l'integrazione conduce alla pace, mentre in Europa è stata la pace a condurre all'integrazione.

Più cautamente, Jean-Claude Casanova¹⁸⁵, economista ed intellettuale liberale francese, afferma che l'UM è un cammino giusto ma difficile: giusto perché costituirà il punto d'incontro delle tre sorelle latine¹⁸⁶, degli altri Paesi mediterranei dell'Europa e dei partner esterni e, pertanto, infonderà energia nuova; difficile perché sarà necessario convincere tutti i partner europei dell'utilità di tale progetto e persuadere i turchi che la decisione di Nicolas Sarkozy di rifiutare l'adesione della Turchia non riposa su alcuna ostilità verso i Paesi musulmani.

Ancora più interessante risulta il punto di vista di Alvaro Vasconcelos¹⁸⁷, direttore del Centro dell'Unione Europea Occidentale (UEO) a Parigi ed ex Segretario generale di EuroMeSCo. Questi si concentra sul postulato di base del Processo di Barcellona, secondo cui lo sviluppo dei Paesi terzi mediterranei conduce necessariamente alla loro stabilità e auspicabilmente alla loro democratizzazione, affermando che questa equazione è stata un fallimento. Pertanto, continua, è oramai conveniente dare la priorità alla democrazia. Nonostante le critiche mosse al processo di Barcellona, questo resta, secondo lui, il quadro più adeguato, ferma restando la necessità di rinforzare il partenariato, per esempio attraverso un "Piano Marshall" per il Mediterraneo¹⁸⁸ o tramite un'Unione euro-mediterranea¹⁸⁹. Quest'ultima idea, in particolare, basata su una prospettiva comune, può realmente mobilitare la regione europea (che si fonda su dei valori che hanno contribuito alla riuscita dell'integrazione europea) verso un progetto di più ampio respiro, che, però, dovrà *in primis* realizzare la pace, in quanto questa è condizione necessaria per il successo dell'iniziativa regionale e per l'approfondimento democratico nell'area mediterranea.

Quest'idea di pace, come fondamento del progetto euro-mediterraneo, è

¹⁸⁵J.-C. CASANOVA, *L'Union méditerranéenne: un chemin juste et difficile*, in <http://info.club.Corsica.com/Casanova>

¹⁸⁶ Italia, Francia e Spagna.

¹⁸⁷ A. VASCONCELOS, *Une Union euro-méditerranéenne*, in MED 2007, Barcellona, IEMED-Cidop, 2007, p. 15.

¹⁸⁸ Proposta del ministro degli Esteri portoghese Luis Amado.

¹⁸⁹ Proposta del ministro degli Affari esteri spagnolo Miguel Ángel Moratinos.

ripresa da Pascal Boniface¹⁹⁰, il quale sostiene che i progetti comuni hanno consolidato la pace e non l'hanno preceduta.

In effetti, quest'argomentazione difficilmente può essere rifiutata, considerando che è necessario promuovere il processo di pace prima di poterne cogliere i frutti.

3. I correttivi apportati al progetto dell'Unione Mediterranea

Le riserve e le obiezioni incontrate dalla proposta fatta dal presidente francese hanno condotto esperti e politici ad introdurre delle modifiche, cosicché l'Unione Mediterranea potesse essere accettata e appoggiata attivamente da tutti gli Stati membri del nord e del sud Europa.

Sui chiarimenti e sui correttivi che i responsabili politici hanno apportato al progetto dell'Unione mediterranea vi sono numerosi rapporti, pubblicati tra ottobre e dicembre del 2007. Di questi i più significativi sono: il Rapporto di un Gruppo di esperti riunito dall'Istituto del Mediterraneo sul progetto dell'Unione Mediterranea¹⁹¹ ed il Rapporto d'informazione, della Commissione parlamentare, "Come costruire l'Unione Méditerranéenne" registrato alla Presidenza dell'Assemblea nazionale francese¹⁹².

3.1 Il Rapporto del Gruppo di esperti riunito dall'Istituto del Mediterraneo

Presieduto dal Professore Jean-Louis Reiffers, questo Gruppo informale di alti esperti ha pubblicato il suo rapporto nell'ottobre 2007. Esso intende rispondere ad alcune obiezioni e apportare dei chiarimenti al progetto di Unione mediterranea, attraverso l'analisi e l'approfondimento di una decina di tematiche. Il Rapporto comprende due ambiti: il primo analitico, il secondo propositivo.

¹⁹⁰ P. BONIFACE, *Le projet méditerranéen face au problème israélo-palestinien*, in *Réalités*, 1-7 novembre 2007, p. 19.

¹⁹¹ INSTITUT DE LA MÉDITERRANÉE, *Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne*, Marseille, octobre 2007; sul punto cfr. anche www.iemed.org/aindex.php

¹⁹² Cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0449.asp>

Per quel che concerne l'analisi essa poggia ampiamente sui rapporti annuali della rete FEMISE¹⁹³ finanziata dall'UE. Si tratta essenzialmente di un bilancio del Processo di Barcellona e della Politica di Vicinato, di cui si sottolineano i limiti e anche le incoerenze. Ma il Gruppo si guarda bene dal rigettare in blocco le politiche europee, che definisce come dei "dispositivi centrali".

È dunque a livello delle proposte, e non tramite l'analisi, che il Gruppo dell'Istituto del Mediterraneo intende apportare un contributo significativo e fornire un correttivo al progetto iniziale del presidente francese. Così, per ammorbidire le posizioni della Germania riguardo al progetto dell'UM, il Gruppo ritiene che la Germania debba esserne uno dei motori. Ma c'è da chiedersi perché non dare altrettanta considerazione anche a tutti gli altri Paesi europei, in modo da fare dell'UM un progetto europeo. Proprio questo argomento è stato al centro delle discussioni informali tra Sarkozy e la Merkel, il 3 marzo 2008, sulle quali il presidente francese si è visto costretto a fare delle concessioni, fino ad accettare che l'UM sia estesa all'insieme dei Paesi dell'Unione europea. Di fatto, il progetto franco-tedesco sarà poi approvato dal Consiglio europeo del 13 marzo successivo.

Sulla questione turca, il rapporto suggerisce che l'UM non venga presentata come un'alternativa alla volontà di adesione della Turchia, correggendo, in tal modo, le prime proposte di Sarkozy¹⁹⁴.

È sulla questione del legame dell'Unione Mediterranea con le altre politiche europee che il rapporto si avviluppa in una serie di formulazioni complicate, affermando che esso è un progetto che non può sostituire i dispositivi europei, ma è semplicemente complementare ad essi, perché fondato su una "specifica strategia politica comune", imperniata su "un'economia relazionale", ovvero su tutto quello che non rientra nelle competenze esclusive dell'UE¹⁹⁵.

Pertanto il Gruppo, senza interrogarsi sull'opportunità o meno di ammettere nell'UM Paesi ancora oggi in conflitto e dimostrando di non avere appreso granché

¹⁹³ Cfr. nota 163.

¹⁹⁴ Nel discorso di Tolone del 7 febbraio 2007 il futuro presidente francese afferma, infatti, che l'Unione Mediterranea offrirà un ruolo importante alla Turchia che "non ha un suo ruolo nell'Unione europea perché non è un Paese europeo [...]" ma "un grande Paese mediterraneo, con il quale l'Europa mediterranea può fare avanzare l'unità del Mediterraneo".

¹⁹⁵ In particolare negli ambiti della formazione, dell'educazione, della cultura, o in quei settori che non sono sufficientemente trattati dall'UE, come le infrastrutture, l'ambiente, l'equilibrio sociale e territoriale e la gestione dell'acqua.

dal Processo di Barcellona, decide di invitare tutti i Paesi rivieraschi, anche quelli in conflitto (come quelli del Medio Oriente), con l'erronea convinzione che "la soluzione dei conflitti non debba essere un prerequisito per partecipare all'UM".

Sebbene sia risaputo quanto il deterioramento del conflitto arabo-israeliano avesse condizionato il Processo di Barcellona.

Per quel che concerne l'architettura istituzionale, il Gruppo propende per una "Cooperazione rinforzata", senza arrivare in proposito ad una proposta definitiva.

Lo stesso vale per la definizione del perimetro: il Gruppo vuole che l'Unione Mediterranea sia limitata ai Paesi rivieraschi, pur aprendola allo stesso tempo a tutti gli Stati che desiderano aderirvi.

La medesima imprecisione si ritrova per ciò che concerne le risorse finanziarie da mobilitare. Il Gruppo ritiene che bisogna bussare a tutte le porte (l'UE, i Paesi membri, i fondi arabi, le Istituzioni internazionali); è in dubbio invece se creare un'istituzione finanziaria specializzata o una Banca mediterranea. Il Gruppo sembra protendere per una Banca Mediterranea, senza nulla specificare in anticipo sul mandato, sulla struttura, sugli obiettivi e sulle sinergie con altre istituzioni finanziarie, specialmente con la Banca europea degli investimenti.

Nonostante il Rapporto, per i suddetti motivi, non abbia risposto a tutte le domande, ha tuttavia il merito di averle poste, di avere proposto alcune riflessioni e di avere aiutato i politici a riformulare le proposte iniziali dell'Unione mediterranea.

3.2 Il Rapporto della Commissione parlamentare

Registrato alla presidenza dell'Assemblea nazionale francese, il 5 dicembre 2007, il Rapporto della Commissione parlamentare attinge molto dal rapporto del Gruppo dell'Istituto del Mediterraneo. Così questo parla di un perimetro "a geometria variabile"¹⁹⁶ e "modulabile secondo i progetti", si riferisce prioritariamente ai Paesi rivieraschi, ma aggiunge che l'UE e la Lega degli Stati arabi ne sono membri di diritto. È la prima volta che la Lega degli Stati arabi viene menzionata.

Il rapporto della Commissione, al pari del rapporto dell'Istituto del

¹⁹⁶ Tale definizione è ripresa da quella data dal presidente francese, nel discorso tenuto a Tangeri, nel Palazzo Reale di Marshan, il 24 ottobre 2007.

Mediterraneo, prevede la stessa architettura istituzionale. Ma quello che per quest'ultimo è l'Alto Commissariato¹⁹⁷ qui diventa il G-MED¹⁹⁸. Anche il rapporto della Commissione prevede delle Agenzie specializzate, ma omette il dispositivo audit (ovvero lo strumento permanente di valutazione dei risultati) e propende per un'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo. Il rapporto propone naturalmente di non duplicare le Istituzioni esistenti e di mantenere un legame con l'Unione europea; arriva addirittura a proporre “una Carta di partenariato tra l'UM e l'UE”, i cui assi principali sarebbero: la partecipazione di diritto dell'Unione europea alle istanze dell'UM, il rispetto dell'*acquis* di Barcellona e l'affermazione che l'appartenenza all'UM non è un'alternativa all'adesione.

Per quel che concerne i progetti prioritari, il rapporto della Commissione sottolinea l'importanza di “progetti concreti che rispondano ai bisogni e alle attese delle popolazioni”. Ma qualunque sia il progetto, bisogna prevedere un meccanismo di co-decisione, il coinvolgimento di ciascun membro su base volontaristica e aprire il processo alla società civile. Fra i progetti che sembrano meritare un'attenzione particolare, il rapporto predilige: la gestione dell'acqua, l'ambiente e lo scambio di conoscenze. Per il finanziamento, la Commissione parlamentare suggerisce la creazione di “un gruppo d'investimenti finanziari” (GIEMED).

Secondo la Commissione obiettivo finale dell'UM è “preservare il Mediterraneo come bene pubblico comune” e assicurare la prosperità e la sicurezza delle sue popolazioni. Insomma, i principali correttivi apportati dalla Commissione parlamentare alla proposta iniziale di Sarkozy portano alla necessaria preservazione dell'*acquis* di Barcellona, al coinvolgimento dell'Unione europea e della Lega Araba come membri di diritto e allo scollegamento tra l'appartenenza all'Unione mediterranea e l'adesione della Turchia all'UE.

Poche invece le novità per quel che concerne il perimetro geografico, la

¹⁹⁷ Una struttura intergovernativa che funzioni in co-decisione secondo una Carta che precisa i valori condivisi e gli obiettivi da raggiungere.

¹⁹⁸ Il G-Med, ricalca il format delle riunioni del G8 e dovrà riunire i rappresentanti dei Paesi che hanno risposto positivamente all'invito del Presidente Sarkozy. Anche degli Stati non rivieraschi del Mediterraneo saranno ammessi a partecipare a queste riunioni. Perciò il G-Med del giugno 2008 potrebbe consistere in due distinte riunioni: una con i soli Paesi rivieraschi del Mediterraneo e l'altra allargata agli Stati non rivieraschi, senza relegarli allo status di osservatori. In tal modo l'Unione mediterranea a geometria variabile sarà la somma di questi due insiemi. Una riunione del G-Med si terrà una volta l'anno, alternativamente al nord e al sud del Mediterraneo (cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0449.asp#P402_61654).

priorità dei progetti, i meccanismi di finanziamento, i possibili legami con lo strumento di vicinato, il Fondo Euro-Mediterraneo d'Investimento e Partenariato (FEMIP) e la Banca europea d'investimento (BEI).

4. La Dichiarazione di Roma e l'Unione per il Mediterraneo¹⁹⁹

Qualche giorno dopo la presentazione del Rapporto della Commissione parlamentare, la diplomazia francese giunge a riunire i capi di Stato e di Governo di Francia, Italia e Spagna²⁰⁰ in un Summit tripartito, tenuto a Roma il 20 dicembre 2007. Per i tre Paesi “*l'Unione per il Mediterraneo (UPM)* avrà come vocazione [quella] di riunire l'Europa e l'Africa attorno ai Paesi rivieraschi del Mediterraneo” e di istituire con questi Paesi “un partenariato fondato sull'uguaglianza”.

Il valore aggiunto dell'Unione per il Mediterraneo consisterà nel dare “uno slancio politico” alla cooperazione mediterranea e assicurare la mobilitazione “della società civile, delle collettività locali, delle associazioni e delle ONG”. Secondo i firmatari della Dichiarazione di Roma, l'UPM dovrà avere come interesse primario quello di essere “il cuore e il motore della cooperazione nel Mediterraneo e per il Mediterraneo”. A questo fine, essi convengono sull'opportunità di organizzare una riunione dei Paesi rivieraschi, il 13 luglio 2008, cui segue, il giorno dopo, un Summit di tutti i Paesi rivieraschi con i ventisette Paesi dell'UE, al fine di fissare “i principi e l'organizzazione dell'UPM”.

In attesa del Summit, i capi di Stato e di Governo francese, italiano e spagnolo si impegnano ad “identificare gli ambiti prioritari di cooperazione, i progetti più appropriati”, lo studio della loro fattibilità e delle fonti di finanziamento, e di “prendere in considerazione la lista dei Paesi che intendono impegnarsi in ogni progetto concreto”.

Nella Dichiarazione di Roma, i firmatari si preoccupano di presentare l'Unione per il Mediterraneo come un “complemento” delle altre procedure di cooperazione e di dialogo destinato “a dare loro un impulso supplementare” fermo

¹⁹⁹ Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna (cfr. http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838).

²⁰⁰ Rispettivamente il presidente francese, Sarkozy, il presidente del Consiglio italiano, Prodi, e il primo ministro spagnolo, Zapatero.

restando che “il Processo di Barcellona e la Politica di Vicinato rimarranno centrali”.

La Dichiarazione di Roma si conclude con l’assicurazione che l’UPM non interferirà né nel processo di stabilizzazione per i Paesi interessati, né nel processo di negoziazione in corso tra l’UE, la Croazia e la Turchia.

Essenzialmente, la Dichiarazione di Roma poggia sul Rapporto dell’Istituto del Mediterraneo e su quello della Commissione parlamentare francese. Ma vi si trovano certo sfumature che denotano la presa in considerazione di obiezioni spagnole ed italiane.

La prima sfumatura concerne la denominazione del progetto: ormai si parla di Unione per il Mediterraneo e non di Unione Mediterranea. Questa è un’idea cara al ministro degli esteri spagnolo, Moratinos²⁰¹. La modifica è meno banale di quanto non appaia a prima vista, perché essa solleva un’ambiguità: non si tratta di una unione politica del Mediterraneo, del resto oggi impossibile da prendere in considerazione, ma di uno sforzo unificato per la pace, la prosperità e il dialogo nel Mediterraneo.

La seconda sfumatura riguarda i promotori del progetto. Infatti, fino alla Dichiarazione di Roma, il progetto di Unione Mediterranea appariva chiaramente come “un’idea francese”. Con la Dichiarazione di Roma, l’UPM diventa un’iniziativa comune di Francia, Italia e Spagna. Ma essa è lontana dall’acquietare i timori e i sospetti di altri Paesi europei²⁰², come la Germania. Questa infatti considera di essere essa stessa un Paese mediterraneo, nella misura del volume degli scambi con i Paesi del Sud e del peso della sua popolazione immigrata d’origine mediterranea, specialmente turca.

²⁰¹ Da un lato, il ministro degli Esteri spagnolo ha affermato “dobbiamo fare l’Unione per il Mediterraneo non l’Unione Mediterranea”, il che adombra l’obiettivo di elevare il profilo politico del PEM; dall’altro la formula “Barcelona Plus” usata da Madrid prefigura un programma di riforma e rinvigorisce del PEM. Per i francesi la soluzione sta per l’appunto nell’UM, che dovrebbe perseguire un’agenda più concentrata ed efficace di quella del PEM.

²⁰² I Paesi membri dell’Unione Europea che oggi si preoccupano del potenziale impatto negativo dell’UM sui rapporti all’interno dell’UE hanno ragione a mettere in opera strategie volte a evitare che l’iniziativa francese si riduca a un puro schema sub-regionale e ad assicurarne la complementarità con le politiche dell’UE. Ma la Dichiarazione di Roma sembra sufficientemente chiara a tale riguardo: “L’Unione non intende sostituirsi alle procedure di cooperazione e dialogo in cui già sono associati i Paesi del Mediterraneo [...]. Il Processo di Barcellona e la Politica Europea di Vicinato manterranno quindi la loro centralità in seno al partenariato tra l’Unione Europea ed i partner del Mediterraneo”. Tuttavia, i Paesi membri dell’Unione Europea dovrebbero anche rispondere alla legittima critica da cui in definitiva nasce l’UM: la frammentazione introdotta dalla PEV e la blanda conferenza diplomatica cui è ridotto il PEM sono una buona politica mediterranea?

La terza sfumatura, già presente nel rapporto dell'Istituto del Mediterraneo e in quello dell'Assemblea nazionale francese, riguarda la Turchia. La Dichiarazione di Roma scollega l'UPM dal progetto di adesione: la Turchia cioè potrà sia partecipare all'Unione per il Mediterraneo che mantenere la richiesta di adesione all'Unione europea; si tratta infatti di un procedere parallelo e non mutualmente esclusivo dei due progetti. Prendendo una posizione contraria all'adesione della Turchia, il presidente francese ha suscitato una levata di scudi e inasprito gli interlocutori turchi²⁰³. Scindendo le due questioni, si elimina un ostacolo e si favorisce il coinvolgimento della Turchia nell'UPM.

La Dichiarazione di Roma tende a rassicurare tutti, ma non è riuscita a garantire un decollo facile all'Unione per il Mediterraneo. Persiste ancora una grande incertezza riguardo agli obiettivi, alle strutture, al finanziamento e ai partecipanti.

5. L'Unione per il Mediterraneo al Consiglio Europeo

Si potrebbe erroneamente pensare che, dopo le aspre trattative franco-tedesche, per le concessioni fatte dal presidente francese alla cancelliera tedesca, il progetto di Unione Mediterranea occupi un posto di primo piano nelle conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008²⁰⁴. Tuttavia non soltanto esso occupa il solo Annesso 1 e consta appena di cinque righe, ma inoltre si presenta con una nuova denominazione, *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*.

Ecco *in extenso* il paragrafo ad esso dedicato:

“Il Consiglio europeo ha approvato il principio di un'Unione per il Mediterraneo che comprenderà gli Stati membri dell'UE e gli Stati costieri

²⁰³ All'ingresso della Turchia nell'Unione Europea, Sarkozy continua a dichiararsi contrario, sebbene subito dopo la proposta dell'Unione mediterranea è emerso chiaramente che esiste a tal proposito una certa dialettica interna in Francia; infatti il ministro degli Esteri, Kouchner, si è dichiarato assai meno ostile ad una piena adesione della Turchia, e dato che finora la Francia non ha mostrato un'effettiva volontà di bloccare il procedere dei negoziati di adesione (che è poi la cosa veramente essenziale), l'adesione della Turchia all'Unione Europea è comunque da configurare come la conclusione di un processo, e non un dato acquisito stabilmente sin da oggi. D'altro canto la Turchia non è disposta ad accettare surrogati ad una piena adesione alla UE ed inoltre tale adesione è in genere ben vista dai Paesi arabi, che, nel caso contrario, potrebbero trovare poco incoraggiante una preclusione così marcata nei confronti di un Paese islamico.

²⁰⁴ Cfr. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st07/st07652-re01.it08.pdf>

mediterranei non appartenenti all'UE²⁰⁵. Ha invitato la Commissione a presentare al Consiglio le proposte necessarie per definire le modalità di quello che si chiamerà *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, in vista del vertice che si terrà a Parigi il 13 luglio 2008”.

Così l'UE ha avuto l'ultima parola: l'Unione per il Mediterraneo non sarà che un rilancio del Processo di Barcellona. Ciò che è stato presentato come “una grande visione” ed “un'esperienza originale ed unica”²⁰⁶, per uscire dai sentieri già percorsi dalla politica comunitaria “troppo incentrati sul commercio”, è stato trasformato in un progetto edulcorato.

Probabilmente il presidente francese non ha potuto non sottoscrivere questo compromesso per non indirizzare l'UE e i suoi grandi Stati contro il progetto.

Ma il passaggio da Unione per il Mediterraneo a Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo è più che una semplice trasposizione semantica. Esso reintegra il progetto nella dimensione europea²⁰⁷, pone il problema della condivisione

²⁰⁵ La proposta si presenta come un compromesso tra l'ambizioso progetto francese e la visione di Roma e Madrid, più legata alla collaborazione con le istituzioni e i progetti già avviati dall'Unione europea, visione sostenuta anche dalla Germania che sottolinea il rischio che iniziative di cooperazione regionale senza tutti i Paesi membri dell'Unione europea potrebbero portare ad uno sfaldamento dell'Unione Europea nel suo nucleo centrale.

²⁰⁶ Cfr. Discorso del Presidente della Repubblica Francese sul tema dell'Unione del Mediterraneo, Palazzo Reale Marshan, Tangeri, martedì 23 ottobre 2007.

²⁰⁷ Ma come può essere “europeizzata” l'UM, vale a dire resa complementare alla politica europea? La risposta più ovvia è che la si realizzi attraverso cooperazioni rafforzate nel quadro dell'UE (ovvero con procedure consistenti nel realizzare una più forte cooperazione tra alcuni Stati membri dell'Unione europea in determinati temi, come giustizia, difesa, gestione economica etc.; si tratta di procedure istituzionalizzate con il Trattato di Amsterdam e poi modificate dal Trattato di Nizza). Questo suggerimento viene da più parti, fra l'altro, anche dal Rapporto dell'Istituto del Mediterraneo di Marsiglia. Il fatto che l'iniziativa miri ad alcuni obiettivi specifici facilita l'applicazione del modello della cooperazione rafforzata, sia che questi obiettivi vengano scelti fra quelli che il PEM e la PEV non perseguono, sia che si punti ad attuare, con piani appositi, obiettivi che le politiche comunitarie perseguono solo con scarsa efficacia o che non interessano la generalità dei membri dell'UE. Al contrario, perseguire tali obiettivi attraverso una struttura politica basata sui capi di Stato e di Governo non sembra istituzionalmente compatibile con l'UE. Occorre anche aggiungere che, mentre il PEM consente di associare da subito i Paesi balcanico-adriatici - Paesi che un giorno potrebbero divenire membri, ma che intanto non lo sono - la cooperazione rafforzata è un meccanismo UE che non consente la diretta partecipazione di Paesi non membri. Dunque, ne resterebbe frustrata l'apparente intenzione del progetto francese di includere i Paesi del Mediterraneo del Sud. Un'altra via per assicurare la complementarietà dell'UM con l'UE potrebbe essere quella di trasformarlo in un consolidamento o rafforzamento dei due schemi sub-regionali oggi esistenti, il Gruppo dei 5+5 (cfr. nota 182) e il Forum euro-mediterraneo per il dialogo e la cooperazione (cui partecipano Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, da parte europea, e Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Turchia, come Paesi non europei). I contorni di queste due formazioni sono più o meno ben definiti dal punto di vista sub-regionale (più nettamente il 5+5, meno il Forum), ma entrambe hanno una copertura mediterranea circoscritta in quanto escludono gran parte del Levante, o meglio le sue componenti più problematiche. Nelle prime formulazioni, specie durante la campagna per le elezioni presidenziali, l'UM sembrava, in effetti, un progetto essenzialmente rivolto al Maghreb e volto a

del fardello finanziario al momento della costituzione di nuove Istituzioni, ma d'altra parte rende più complicato l'aspetto decisionale dal momento che prevede una presidenza bicefala, un comitato permanente e un segretariato.

Mentre inizialmente si è sostenuta l'idea di un "quadro alleggerito", che fosse più ristretto della Politica di vicinato, con i suoi quarantatre membri, e più efficace del Processo di Barcellona, che ne conta trentanove (dopo l'integrazione della Mauritania e dell'Albania nel 2007), ci si ritrova adesso con un progetto che comprende potenzialmente quarantatre Paesi: i ventisette Paesi dell'UE, dieci Paesi arabi, Israele e i cinque Paesi del Mediterraneo orientale e adriatico. Ne risulta dunque sia una Politica di vicinato bis, che un Barcellona plus.

5.1 Analisi della Comunicazione della Commissione Europea sul "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo"²⁰⁸

Il Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008 ha incaricato la Commissione di presentare delle proposte in vista di definire le modalità della messa in opera di ciò che ormai si chiama "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo". La Commissione ha reso pubblico l'ultimo rifacimento della sua comunicazione nel maggio 2008, come base di discussione fino al Summit del 13 luglio. La comunicazione corregge le proposte iniziali francesi su una serie di questioni, prendendo in considerazione tre elementi d'orientamento generale della diplomazia francese: dare un impulso politico rinnovato ad un più alto livello (summit euro-

evitare che, come accaduto al PEM, gli sforzi di cooperazione s'infrangessero sullo scoglio, rivelatosi insuperabile, del conflitto arabo-israeliano. Le formulazioni più recenti sembrano invece riferirsi all'insieme del bacino mediterraneo e, quindi, includere il Levante. Ovviamente, se la volontà è di includere l'insieme del Mediterraneo, la trasformazione del 5+5 o del Forum o di entrambi nell'UM non sarebbe fattibile. Ad ogni modo, mentre oggi nessun Paese dell'Europa del nord ha in mente di diventare membro dei 5+5 o del Forum, se queste formazioni si traducevano in un'UM ad alto profilo politico, i Paesi del nord Europa potrebbero cambiare idea e, se fosse loro offerto solo lo status di osservatori, il carattere alternativo dell'UM alla sfera euro-mediterranea tornerebbe ad emergere. La risposta francese può anche essere una ricetta efficace per far uscire la politica mediterranea dall'indubbia crisi in cui si trova, ma occorre tenere ben presenti e dare soluzione adeguata ai due problemi politici che essa solleva. Da una parte, c'è la necessità di svilupparla in modo da renderla complementare con la politica mediterranea dell'UE. Dall'altra, occorre tener presente il fatto che l'iniziativa dell'UM deriva dall'allargamento. Tecnicamente, ha a che fare col Mediterraneo ma, politicamente, riguarda l'Unione Europea e il suo destino. Che la si veda da una prospettiva o dall'altra, è vitale che sia preservata la coesione interna dell'UE in quanto bene pubblico europeo.

²⁰⁸ Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, COM (2008) 319/4, del 20 maggio 2008.

mediterranei con cadenza regolare), una revisione del funzionamento su base paritaria (co-decisione ed uguaglianza) ed infine il lancio di un progetto concreto.

C'è da chiedersi dunque qual è la diagnosi fatta dalla Commissione e come definisce le modalità di questo nuovo progetto.

5.1.1 Diagnosi

Sin dal principio, la Comunicazione ricorda la centralità del Processo di Barcellona: “in quanto partenariato comprendente trentanove Governi e più di settecentomilioni di abitanti, ha offerto terreno fertile per un impegno e uno sviluppo costanti”. È “l'unica area nella quale l'insieme dei partner si impegnano in un dialogo costruttivo”, anche se, riconosce la Comunicazione, “la persistenza del conflitto mediorientale ha sottoposto il partenariato a dura prova”.

Il partenariato, prosegue la comunicazione, ha permesso di far avanzare le riforme politiche e la democrazia partecipata, ma questo obiettivo “è stato oscurato dagli avvenimenti mondiali e regionali”. Malgrado ciò, c'è un aspetto non trascurabile, la società civile “occupa un posto ormai più centrale nel processo”, così come il dialogo interculturale, di cui la fondazione Anna Lindt per il dialogo delle culture è la più netta espressione.

Con un registro diverso, la Comunicazione ricorda che l'UE resta il principale partner dei Paesi mediterranei. La progressiva liberalizzazione ha dato un colpo di frusta agli scambi e, sul piano macroeconomico e per quel che concerne gli indicatori di sviluppo umano, sono stati constatati dei miglioramenti. Certo la questione delle esportazioni agricole è ancora problematica, così come la lentezza della liberalizzazione dei servizi. Quanto alla debole attrattiva della regione per gli investimenti, questa potrebbe essere spiegata, secondo la Commissione, da una gestione economica insufficiente, da cui deriva una crescita limitata, e dalle conseguenze della crescita demografica. “L'effetto combinato di queste lacune” non ha permesso di diminuire lo scarto di prosperità tra l'UE e i suoi partner. In questo stato di cose “la mancata presa di responsabilità da parte dei partner mediterranei” e “l'assenza di equilibrio istituzionale” tra l'UE e i suoi partner “è fonte di preoccupazioni condivise”.

Dopo queste blande constatazioni, la Commissione si dice cosciente della mancanza di visibilità del Processo di Barcellona e sottolinea l'importanza di un accresciuto impegno e di nuovi catalizzatori per "trasformare gli obiettivi di Barcellona in concrete realtà".

Insistendo sulla validità del quadro del Processo di Barcellona, "spina dorsale delle relazioni euro-mediterranee", la Commissione prospetta che il nuovo progetto sarà "un partenariato multilaterale" imperniato su dei progetti regionali e transnazionali, e comprendente tutti i Paesi dell'Unione Europea e tutti i Paesi rivieraschi. Questo nuovo progetto completerà le relazioni bilaterali e imprimerà un nuovo slancio al Processo di Barcellona.

Il Summit del 13 luglio sarà un momento molto importante per "una dichiarazione politica" e per la presentazione di una breve lista di progetti-faro.

5.1.2 Una migliore condivisione delle responsabilità

Sugli aspetti istituzionali la Commissione apporta delle precisazioni opportune ad un progetto, fino a questo momento, rimasto sfumato.

a) Co-presidenza

Al riguardo sembra che la questione raccolga il sostegno generale perché essa "aumenterà e migliorerà l'equilibrio e la partecipazione di ognuno alla cooperazione". Essa verrà esercitata sull'insieme del partenariato. "Per la parte europea la presidenza dovrà essere compatibile con le disposizioni che regolano la rappresentanza esterna dell'UE"; il che significa che la Francia potrà assumere la presidenza per la parte Europea fino alla fine del 2008. Dopo questa data, fin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁰⁹, la presidenza per la parte europea verrà esercitata dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione (a livello dei capi di Stato e di Governo) e dall'Alto Rappresentante (a

²⁰⁹ Il Trattato di Lisbona (noto anche come Trattato di riforma) è, però, entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, undici mesi dopo dalla data inizialmente prevista (il 1° gennaio 2009). L'intesa è arrivata dopo due anni di "periodo di riflessione" ed è stata preceduta dalla Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione dei 50 anni dell'Europa unita. La presidenza francese per la parte europea, che sarebbe dovuta rimanere fino all'inizio di dicembre del 2009, permane tutt'ora: infatti presidenti congiunti dell'Unione per il Mediterraneo sono ancora Nicolas Sarkozy (Francia) e Hosni Mubarak (Egitto).

livello dei ministri degli Esteri).

Per la parte dei Paesi Mediterranei, la presidenza si farà per *consensus*, con una durata del mandato fissata in due anni.

b) Comitato permanente congiunto (CPC)

Per migliorare la gestione generale del progetto la Commissione propone un Comitato permanente congiunto, con sede a Bruxelles, e costituito dai rappresentanti permanenti delle differenti figure coinvolte, presenti a Bruxelles. Questo comitato dovrà preparare le riunioni degli alti funzionari e del Comitato euro-mediterraneo, assistere i co-presidenti nella preparazione dei summit e servire da meccanismo di reazione rapida.

c) Segretariato

La Commissione ritiene che il ruolo del Segretariato consisterà essenzialmente nel formulare delle proposte di iniziative congiunte e nell'assicurare l'attuazione delle decisioni prese. Il segretariato "potrebbe avere una personalità giuridica distinta e uno statuto autonomo. Sarà composto da funzionari distaccati fra i partecipanti al processo". Sarà presieduto da un Segretario generale e da un Segretario generale aggiunto. Il Segretario generale designerà i membri del segretariato secondo i criteri di competenza e di equilibrio geografico. La sede del segretariato è ancora da definire.

5.1.3 Selezione dei progetti

I progetti scelti dovranno favorire la coesione e l'integrazione regionale e sviluppare le interconnessioni tra le infrastrutture. Dovranno, secondo la Commissione, costituire dei "progetti visibili e pertinenti per i cittadini della regione". Per la selezione gli elementi da tenere in considerazione riguarderanno: il carattere regionale, sub-regionale e transnazionale; la misura, la pertinenza e l'interesse; lo sviluppo equilibrato e duraturo, così come l'integrazione, la coesione e le interconnessioni regionali; nonché la fattibilità finanziaria.

I progetti che la Commissione ritiene essere prioritari riguardano le autostrade

del mare, il disinquinamento del mar Mediterraneo, la protezione civile e il piano solare mediterraneo.

5.1.4 Il finanziamento

La Commissione anticipa che “le priorità fissate nel Programma indicativo nazionale e alcune potenziali contribuzioni comunitarie ai nuovi progetti regionali non intaccheranno le dotazioni budgetarie bilaterali provenienti dallo strumento europeo di vicinato e partenariato o dallo strumento di pre-adesione”.

Bisogna trovare dei mezzi finanziari supplementari per finanziare i nuovi progetti regionali. L’UE prenderà in considerazione solo “alcuni progetti rispondenti agli obiettivi dei programmi regionali”. Conseguentemente il finanziamento supplementare dovrà essere dato dal settore privato, dai contributi dei partner mediterranei, dalle Istituzioni internazionali, dalla BEI, dalla FEMIP (soprattutto) e dagli investimenti nel quadro della politica di vicinato.

5.2 Considerazioni sulla Comunicazione della Commissione

Benché un comunicato dell’Eliseo abbia affermato che le autorità francesi approvano la diagnosi della Commissione, non vi è dubbio che la Comunicazione susciti dei malumori. Insistendo pesantemente sul quadro di Barcellona, la Commissione svuota l’iniziativa francese della sua “forza simbolica” e la riduce ad una semplice “riattualizzazione del Processo di Barcellona”. Allo stesso modo, finché l’origine dell’Unione Mediterranea si supponeva riflettere un nuovo attivismo francese nel Mediterraneo, la Commissione ha ritenuto opportuno ridurre l’ambizione francese ad un semplice complemento. Così il nuovo progetto coinvolgerà “tutti gli Stati” dell’UE e gli Stati rivieraschi”.

Per quel che concerne i finanziamenti, l’Unione europea non investirà nei nuovi progetti altre risorse, per non danneggiare gli impegni già presi nei programmi indicativi regionali. Certo, alcuni progetti “rispondenti ai programmi regionali dell’UE” potranno essere presi in considerazione. Ma c’è da chiedersi chi assicurerà poi effettivamente il proseguimento di un progetto che beneficia di diverse fonti di

finanziamento²¹⁰. Forse bisognerebbe attingere ad una sola fonte. Ma le varie proposte in merito, più che completarsi, si scontrano tra loro: c'è chi ipotizza una Banca di sviluppo per il Mediterraneo, chi una BEI mediterranea, chi, semplicemente, delle agenzie di consiglio, di garanzia e di apporto di fondi propri²¹¹.

Infine, se bisogna ricorrere al settore privato, ai fondi dei Paesi del Golfo, ai contributi degli Stati mediterranei, alla BEI e alle istituzioni internazionali per assicurare i finanziamenti dei progetti scelti, ci si può domandare quale sarà il ruolo dell'Unione europea, chi dovrà assumere l'audit finanziario e se si potrà impedire agli americani, ai cinesi o ai russi di contribuire ai finanziamenti.

D'altra parte i progetti considerati prioritari dalla Commissione, non recuperano tutti quelli identificati dai consiglieri di Sarkozy²¹².

Ma bisogna dire, a discarico della Commissione, che non si trattava di un elenco esaustivo. Inoltre, data la preoccupazione della Commissione di impedire la divisione dell'UE, essa ha intaccato e ridimensionato il progetto iniziale. Alla fine, ciò che essa propone assomiglia molto poco all'idea iniziale di Sarkozy sull'Unione Mediterranea. Sicché l'Unione europea, dietro spinta della Germania, è riuscita magistralmente a dimensionarne l'ambito d'applicazione.

Due giorni dopo la pubblicazione della Comunicazione, Juan Manuel Barroso, Presidente in carica della Commissione, afferma che “il Mediterraneo è senza dubbio la regione più critica per l'avvenire dell'Europa [...]. La Francia deve dunque giocare il suo ruolo europeo, senza arroganza, senza egemonia, senza ritenere prioritario il suo interesse nazionale”²¹³.

Per quel concerne l'architettura istituzionale, si comprende agevolmente che la co-presidenza dalla parte mediterranea sia scelta tramite *consensus*, poiché una co-presidenza a rotazione sarebbe impossibile dato il contesto attuale dei Paesi in stato di conflitto.

Riguardo alla sede del Segretariato, il Parlamento europeo, con la sua

²¹⁰ C'è da chiedersi cioè se non ci sia il rischio di quello che Hervé de Charette chiama “aggrovigliamento delle procedure”. Cfr. H. DE CHARETTE, *Union pour la Méditerranée: le Sud doit se faire entendre*, in Arabies, Giugno 2008, p. 4.

²¹¹ Tale la proposta italo-spagnola di creazione di un'agenzia per le piccole e medie imprese e per le piccole e medie industrie in modo da aiutarle ad investire sulle coste meridionali.

²¹² Come le questioni dell'acqua, della sicurezza, dell'approvvigionamento energetico, del trasporto terrestre, della formazione professionale e degli scambi universitari.

²¹³ La Croix, 22 maggio 2008 (cfr. <http://www.la-croix.com/archives/>).

Risoluzione del 5 giugno 2008²¹⁴, indica che esso “dovrebbe essere integrato nei servizi della Commissione e potrebbe comprendere dei funzionari distaccati fra tutti i partecipanti al processo”. Al sud questa proposta non viene condivisa e certi Paesi del Maghreb hanno già proposto la loro candidatura per accoglierne la sede. Ma qualora questa opzione venga accolta, forse Paesi come la Tunisia, il Marocco o l’Algeria difficilmente accetterebbero che dei funzionari israeliani vadano a lavorare in un Segretariato posto in uno di questi Paesi maghrebini.

Un altro problema che si pone è: se bisogna integrare il progetto d’Unione per il Mediterraneo nel quadro di Barcellona, come trattare i Paesi rivieraschi del Mediterraneo, che, pur invitati al Summit di Parigi, non sono membri del Processo di Barcellona (Croazia, Montenegro, Bosnia e Libia)?

La Commissione non risolve la questione che, invece, in sede di Parlamento europeo viene affrontata, invitando i Paesi che non ne fanno parte a fare loro l’*acquis* di Barcellona, in modo da perseguire gli stessi obiettivi e assicurando che, come ramo dell’autorità budgetaria dell’Unione, è disposto “a collaborare alla messa in piedi di un quadro istituzionale del Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”.

È necessario però, come premessa, verificare con i Paesi interessati la loro disponibilità in tal senso.

Si vede bene che, a dispetto delle precisazioni fornite dalla Comunicazione, molte questioni restano in sospeso, in particolare la presenza nella nuova struttura di membri che non sono parte pregnante nel Processo di Barcellona, cosa che non mancherà di creare seri problemi istituzionali e finanziari²¹⁵.

Ma è opinione comune che l’accumulo del deficit nel Mediterraneo non consente altri ritardi, anche se la strada da percorrere non sarà facile.

Molte reazioni provenienti da fonti diverse contribuiscono ad incupire il clima. Da parte europea, certi Paesi ritengono che il rinnovato interesse verso lo spazio mediterraneo rischia di sviare l’attenzione dai problemi dell’est europeo. Infatti, Paesi come la Polonia e la Svezia propongono un progetto mirante al

²¹⁴<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0538&language=IT>

²¹⁵ E. SOLERI LECHA, *Barcelone Process: Union for the Mediterranean*, documento di lavoro n. 28, Barcellona, Cidop, 2008, p. 28.

rafforzamento dei legami con i Paesi dell'Est e del Caucaso (Ucraina, Moldavia, Georgia, Armenia e Azerbaïjan).

Da parte araba, la reazione libica stupisce per la sua durezza. All'apertura di un mini-summit dei Paesi maghrebini con la Siria²¹⁶, il presidente libico, Mu'ammar Gheddafi, si lancia in un'aspra diatriba affermando che come "membri della Lega Araba e anche dell'Unione Africana" tali Paesi non correranno, in nessun caso, il rischio di perdere il loro prestigio e che non tollereranno di essere trattati come degli affamati [...] a cui gettare un osso²¹⁷.

Ciò che probabilmente esaspera di più il presidente libico, e che lo porta a così taglienti affermazioni, è il recupero del progetto francese da parte dell'UE, in nome della solidarietà e della coesione. Infatti, inizialmente la Libia non ha guardato negativamente l'iniziativa francese, dal momento che questa le offriva un "nuovo quadro", in un perimetro limitato, cosa che poteva rappresentare per essa un duplice vantaggio: la Libia non si sarebbe sentita costretta ad accettare l'*acquis* di Barcellona e avrebbe potuto sperare di giocare un ruolo importante in un progetto limitato ai rivieraschi. Il nuovo quadro invece le impone, come suggerito dal Parlamento europeo, d'accettare l'*acquis* di Barcellona e sfuma il suo possibile ruolo in uno spazio allargato.

La Tunisia rimane favorevole al progetto e spera di accogliere la sede del nuovo segretariato. Questa accoglienza è tanto più entusiastica dal momento che la partecipazione non è legata ad alcuna condizione di ordine politico.

Anche il Marocco dice di appoggiare il nuovo progetto, ma fondamentalmente ciò che importa ai Paesi maghrebini è uno Statuto avanzato con l'Unione europea in quanto tale (obiettivo raggiunto nell'ottobre del 2008).

L'Egitto, tiepido all'inizio, appare più entusiasta dopo che Sarkozy fa intravedere la possibilità, per il Presidente Mubarak, di occupare il posto di co-presidente per la parte dei Paesi del sud.

Quanto alla Siria, essa vede il nuovo progetto solo come un mezzo per accrescere la sua rispettabilità internazionale, in un momento in cui gli Stati Uniti la elencano tra il gruppo dei Paesi costituenti "l'Asse del male".

²¹⁶ Riunito a Tripoli il 9 giugno 2008, per trattare la questione dell'Unione Mediterranea.

²¹⁷ Citato da Le Figaro, 10 giugno 2008, e da El Pays: El magreb da la espalda a Sarkozy, 12 giugno 2008.

A dire il vero, malgrado le posizioni ufficiali mostrate, c'è un disagio fra tutti i Paesi arabi che si esplica attraverso lo stupore davanti a tante iniziative europee e soprattutto attraverso il sentimento che questo nuovo progetto, come altri in precedenza, li forzi a normalizzare le loro relazioni con Israele, prima della riconciliazione. Preoccupati di gestire il sentimento popolare, soprattutto dopo il fallimento del sogno di Annapolis²¹⁸ e dal momento che la colonizzazione israeliana prosegue, alcuni dirigenti preannunciano che essi rifiuteranno ciò che il giornale *Le Nouvel Observateur* definisce “coreografia del Summit che darà l'impressione di una normalizzazione delle loro relazioni con Israele”²¹⁹.

Il ministro degli esteri algerino afferma che “non è l'UPM che deve favorire la normalizzazione tra Israele e i Paesi arabi [...]. Il processo di normalizzazione deve discendere da un altro tipo di dibattito”. Detta da un ministro algerino l'affermazione può sembrare strana dal momento che l'Algeria partecipa dal 1995 al Processo di Barcellona così come Israele. In realtà ciò che shocka i Paesi arabi è vedere i media europei, soprattutto francesi, festeggiare il sessantesimo anniversario della creazione dello Stato d'Israele²²⁰, dato che questa creazione ha significato, dal punto di vista arabo, la *dé-existence* palestinese e la catastrofe di tutto un popolo. Inoltre, il progetto di un rilancio dei legami tra l'UE ed Israele, al centro delle discussioni della Commissione mista UE-Israele²²¹, non può cadere in un momento peggiore. Gli arabi, così come molte personalità europee, considerano il progetto inopportuno quanto a tempismo ed erroneo quanto al principio. Essi, dunque, sono più freddi nei confronti dell'Unione per il Mediterraneo proprio perché percepiscono la Francia come il principale assertore delle relazioni rinforzate tra l'Unione europea ed Israele.

In particolare, una frase della Risoluzione del Parlamento europeo sembra avere risvegliato i loro sospetti: “il Paese che assicura la presidenza dovrà invitare ai

²¹⁸ La Conferenza di Annapolis è stata una conferenza di pace per il Medio Oriente tenutasi il 27 novembre 2007, presso la United States Naval Academy di Annapolis negli Stati Uniti. La conferenza ha espresso per la prima volta una soluzione tra i due Stati per risolvere di comune accordo il conflitto israelo-palestinese. Essa si è conclusa con il rilascio di una dichiarazione congiunta di tutte le parti (vi hanno infatti partecipato 50 delegazioni, compresi i siriani ed i sauditi). Tuttavia, gli avvenimenti successivi hanno dimostrato l'evanescenza di tale progetto. Cfr. <http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/esteri/medio-oriente-37/nessun-accordo/nessun-accordo.html>

²¹⁹ *Le Nouvel Observateur*, 7 giugno 2008 (<http://tempsreel.nouvelobs.com/debats/politique/>).

²²⁰ Maggio 1948-maggio 2008.

²²¹ Riunita il 16 giugno del 2008.

summit e alle riunioni ministeriali tutti i Paesi partecipanti al Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”. È evidente in questa affermazione la partecipazione anche d’Israele.

Tutto ciò sembra confermare agli occhi di alcuni Paesi arabi che l’integrazione d’Israele in ogni progetto mediterraneo prevale su ogni altra considerazione. Il fatto che i canali ufficiali e i media europei non abbiano cessato di ricordare che Israele “è la sola democrazia nella regione”, mentre definiscono dei dirigenti arabi, anche qualificati, come “bizzarri”, “strampalati” e “corrotti”, non fa che aggravare un profondo malinteso.

I pareri dei giornalisti e degli intellettuali arabi rimangono divisi rispetto all’insieme dei progetti. Senza ottimismo esagerato, senza franca adesione, ma anche senza rigetto totale, secondo certi intellettuali arabi qualunque progetto euro-mediterraneo deve fondarsi sull’appropriazione comune, reale e non virtuale e sul co-sviluppo. Ciò presuppone la fine delle politiche obsolete che guardano ai Paesi del Sud come a degli “ausiliari di polizia che hanno l’incarico della protezione delle risorse energetiche, del mantenimento [...] di un forzoso mercato per i prodotti finiti europei e del controllo di popolazioni potenzialmente candidate all’emigrazione²²².

Altrettanto fondamentale è la preoccupazione di numerosi intellettuali arabi quanto al possibile affievolimento dei principi di buon governo e di democrazia nel nuovo progetto, in nome della *realpolitik* o sotto l’effetto dell’urgenza. Del resto, nella sua visita in Tunisia, Sarkozy afferma che nessuno può ergersi a censore o dare delle lezioni di democrazia. Cosa che, naturalmente, nessun intellettuale arabo chiederebbe all’UE.

Questi sperano, anzi, che nei progetti e nelle strutture del Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo le società civili, che hanno un reale ancoraggio nei loro Paesi d’origine, siano realmente coinvolte. Un progetto che rimane relegato al mondo delle imprese e alle conferenze ministeriali, rischia di perdere in credibilità agli occhi dei cittadini e finirà, come i precedenti per sprofondare nell’indifferenza²²³.

²²² M. CHAFIQ MESBAH, *UPM, utopie ou réalité: un point de vue algérien*, in *Défense Nationale et Sécurité Collective: Union pour la Méditerranée*, Paris, Cerem, 2008, p. 43.

²²³ Al di là dei punti oscuri, resta il fatto che il progetto francese è importante, ed è certamente destinato ad avere sviluppi. Nel 2008, dopo la Slovenia, la Francia avrà la Presidenza del Consiglio Europeo, ed in quel contesto sarà convocata a Marsiglia una nuova riunione dei Ministri degli Esteri

CAPITOLO SECONDO

L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO

1. Il Summit di Parigi per il Mediterraneo

Scrivendo nel giornale *Le Monde*, due giorni prima della data prevista per il Summit di Parigi, il ministro degli Esteri francese, Kouchner, fa suoi gli adattamenti apportati dall'UE all'iniziativa francese, reiterando che il progetto lanciato dal presidente Sarkozy è “una grande idea, semplice ma ambiziosa, audace ma concreta”²²⁴. Il ministro sottolinea poi gli sforzi fatti dalla diplomazia francese per tranquillizzare i timori dei Paesi a nord e a sud delle rive del Mediterraneo. Effettivamente la diplomazia francese ha giocato un ruolo di grande importanza durante tutto il periodo che precede il Summit di Parigi, ma bisogna riconoscere che essa è stata ampiamente aiutata da una serie di circostanze “favorevoli”: infatti l'*impasse* libanese, in seguito all'accordo di Doha²²⁵, è stata superata ed è stato formato un nuovo Governo; tra Hamas ed Israele è stata negoziata una tregua sotto l'egida dell'Egitto²²⁶; tra Israele e la Siria, grazie alla mediazione turca, sono state avviate delle trattative²²⁷; tra Israele e l'Hezbollah è stato approvato un accordo per

euro-mediterranei, nell'ambito della quale la Francia cercherà sicuramente di dare alla propria politica mediterranea una definizione più precisa.

²²⁴ *L'Europe, l'avenir passé par la Méditerranée*, in *Le Monde*, 11 luglio 2008, p. 18.

²²⁵ Con l'accordo di Doha si è posta fine a una crisi politica molto complessa, la più grave crisi libanese dai tempi della guerra civile (1975-1990), che ha paralizzato il Libano per 18 mesi, spaccando in due il Paese. Iniziata alla fine del 2006 con l'uscita dei membri dell'opposizione dal precedente governo di unità nazionale, è culminata in violenti scontri. Nel momento in cui la crisi politica in Libano ha raggiunto l'apice, i Leader del Paese sono stati invitati ad un incontro nella capitale del Qatar dove hanno accettato un accordo sostenuto da Iran, Stati Uniti e alcuni Paesi Arabi. L'Accordo di Doha, che ha condotto all'elezione di un nuovo presidente (Micahel Suleiman), reso noto il 21 maggio 2008, è stato visto da alcuni analisti e politici come un evento di grande importanza, che segna un punto di svolta in Medio Oriente (cfr. <http://www.medarabnews.com/2008/06/04/gli-scenari-medorientali-dopo-l%E2%80%99accordo-di-doha/>).

²²⁶ Che ha preso il via il 19 giugno 2008, costituirà, almeno fino a 19 dicembre (quando militanti palestinesi e israeliani si accuseranno a vicenda interrompendo la tregua), il primo passo avanti nei rapporti tra Hamas e Israele dal giugno 2006 (cfr. <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/04/22/hamas-offre-una-tregua-israele-ma-deve.html>).

²²⁷ L'obiettivo delle trattative, avviate ufficialmente nel maggio 2008, dopo un lungo lavoro diplomatico, è quello di arrivare a un trattato di pace tra i due Paesi, ancora tecnicamente in guerra dal 1967. Ma è un obiettivo che per ora si scontra con l'ostinazione israeliana a tenere il possesso delle Alture del Golan, la fascia di territorio siriano occupata nel 1967 dove oggi vivono circa 20 mila coloni israeliani (cfr. <http://www.carta.org/campagne/dal+mondo/14473>).

riportare a casa due soldati israeliani²²⁸.

Così il 13 luglio 2008 si è tenuto il Summit di Parigi durante il quale il presidente francese, in carica anche come Presidente del Consiglio Europeo, ha affermato: “Quello che abbiamo fatto nell’Unione europea possiamo crearlo anche per il Mediterraneo, da oggi dobbiamo impegnarci per essere uniti e per costruire uno spazio di sicurezza, solidarietà e giustizia”²²⁹.

Nonostante il clima internazionale più disteso, tre capi di Stato della sponda sud del Mediterraneo fanno defezione: il presidente libico, Gheddafi, e il re del Marocco, Mohammed VI, e il re della Giordania, Abd Allah II ibn al-Husayn.

È invece presente Bashar al-Asad, presidente della Siria, ma gli onori che gli vengono riservati suscitano il disappunto dell’organizzazione internazionale per i diritti umani, Amnesty International. A dire il vero, dietro la riabilitazione a livello internazionale della Siria vi è una scelta tattica: da un lato, la si vuole indurre a riconoscere la piena sovranità del Libano²³⁰, dall’altro, la si vuole portare a prendere le distanze dall’Iran, potenza questa considerata come elemento di disturbo nella regione.

In compenso, la presenza di Ehud Olmert, Primo ministro israeliano, non ha suscitato le stesse reazioni indignate. Infatti, più che sull’occupazione della Cisgiordania e delle Ature del Golan, ci si è concentrati sul fatto che israeliani ed arabi fossero seduti intorno allo stesso tavolo delle trattative²³¹.

Dal lato europeo, tutti i ventisette Paesi membri hanno partecipato al Summit,

²²⁸ Rapiti da Hezbollah il 12 luglio di due anni prima. È un accordo costoso: Israele libererà prigionieri catturati il 12 luglio del 2006 nella guerra contro gli Hezbollah; consegnerà i resti di dozzine di miliziani di Hezbollah uccisi in passato, e fornirà informazioni su alcuni diplomatici iraniani scomparsi. In cambio, Israele riceverà i resti dei due soldati rapiti e delle informazioni sul suo pilota abbattuto sopra i cieli del Libano, nel 1986, e probabilmente trasferito in Iran dove secondo alcuni resoconti sarebbe morto dopo innumerevoli torture (http://www.transatlanticinstitute.org/html/pu_articles.html?id=473).

²²⁹ Cfr. <http://www.governoinforma.it/3358.aspx>

²³⁰ Il riconoscimento della sovranità del Libano da parte della Siria comporta tra l’altro uno scambio di ambasciatori, ovvero all’avvio di relazioni diplomatiche fra i due Stati.

²³¹ “Abbiamo sognato tanto e ora il sogno diventa realtà”, ha detto Sarkozy. “È stato un grande onore avere tutti i Paesi delle due sponde, uno straordinario consenso, gli arabi erano seduti assieme a Israele ed è stato un grande momento”, ha spiegato il presidente francese.

così come il Presidente della Commissione²³², l'Alto rappresentante²³³ e il Presidente del Parlamento europeo²³⁴.

2. La Dichiarazione di Parigi sull'Unione per il Mediterraneo²³⁵

La Dichiarazione di Parigi è una copia della Dichiarazione di Barcellona adottata nel 1995. Essa è stata firmata dai quarantatre rappresentanti degli Stati parte: oltre ai ventisette Paesi dell'UE e ai dieci Paesi del Maghreb e del Machrek che si affacciano sulle sponde del Mediterraneo, (quali Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e l'Autorità Nazionale Palestinese), l'*Unione per il Mediterraneo* accoglie altri nuovi aderenti: il piccolo Stato europeo di Monaco, la Mauritania (in precedenza solo osservatrice nel processo di Barcellona) e soprattutto i Paesi mediterranei dei Balcani (la Croazia, la Bosnia Erzegovina, il Montenegro, l'Albania)²³⁶⁻²³⁷.

Il formato geopolitico è indubbiamente innovativo rispetto a quello che gli Stati membri dell'UE e i suoi partner mediterranei hanno costantemente adottato sin dal 1972. In effetti, le denominazioni di Euro-Med e Mediterraneo hanno sempre riguardato formati meno comprensivi, vale a dire limitati a quella parte dell'Europa che è organizzata come Unione Europea e a quella parte del bacino mediterraneo che

²³² Il portoghese José Manuel Barroso (ancora in carica).

²³³ L'incarico di Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, introdotto dal Trattato di Amsterdam ed operativo fra il 1999 ed il 2009, è stato ricoperto per la quasi totalità del periodo dallo spagnolo Javier Solana. L'Alto rappresentante ricopriva contemporaneamente anche l'incarico di Segretario generale del Consiglio europeo. Era dunque il funzionario dell'Unione europea che dirigeva la Politica estera e di sicurezza comune, prima della riforma operata dal Trattato di Lisbona. Adesso l'incarico è ricoperto da Catherine Margaret Ashton che, di fatto, rappresenta l'UE come primo "ministro degli Esteri" dell'Unione.

²³⁴ Il tedesco Hans-Gert Poettering (Presidente del Parlamento europeo dal 16 gennaio 2007 al 14 luglio 2009).

²³⁵ *Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée: Paris, 13 juillet 2008*, in Europe documents 2008, n. 2500, 15 juillet, pp. 1-7.

²³⁶ In realtà la Dichiarazione è stata adottata anche con la partecipazione di osservatori dell'ONU, dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM), del Consiglio di cooperazione degli Stati arabi del golfo (CCG), della Lega degli Stati arabi, dell'Unione Africana, dell'Unione del Maghreb arabo (UMA), dell'Organizzazione della Conferenza islamica, della Banca africana di sviluppo, della Banca europea per gli investimenti, della Banca Mondiale, dell'Alleanza delle civiltazioni e della Fondazione euro-mediterranea Anna Lindt per il dialogo delle culture.

²³⁷ Albania e Mauritania sono entrate nel PEM nel primo semestre del 2008, appena poco prima che al PEM si sostituisse l'UPM, testimoniando una tendenza all'ampliamento verso il Mediterraneo indipendente dall'iniziativa francese, esclusivamente mediterranea, che si è poi trasformata nell'iniziativa europea dell'UPM.

è rappresentata dagli Stati del Nord Africa e del Vicino Oriente. A questo (che è stato il formato del PEM) l'UPM ha aggiunto una serie di Stati dell'Europa meridionale che sono mediterranei, che non fanno parte dell'UE, ma che potrebbero un giorno entrare a farne parte (come il Principato di Monaco e, soprattutto, gli Stati che si affacciano sul mare Adriatico e che costituiscono l'area dei Balcani occidentali).

Di questo nuovo formato euro-mediterraneo sembra non dover fare più parte la Libia, che nel PEM ha partecipato come osservatore sin dalla fine degli anni 1990 e che, invece, ha rifiutato di entrare nell'UPM. Fa ora parte dell'UPM, per contro, la Mauritania che si trova ad avere due appigli, quello mediterraneo e quello sub-sahariano.

In particolare, l'allargamento ai Balcani occidentali mette in discussione la vecchia rappresentazione geopolitica dei rapporti euro-mediterranei²³⁸. Da un lato, annulla la centralità del Nord Africa e del Vicino Oriente. Dall'altro, mette insieme due aree con caratteristiche molto diverse, a partire dalle dinamiche conflittuali che le attraversano. È un'unificazione che avviene nel nome di una un'ottica pan-mediterranea, nonché di una solidarietà pan-mediterranea.

La Dichiarazione di Parigi ha ufficialmente lanciato il "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" e ne ha definite finalità e struttura istituzionale²³⁹.

In essa viene stabilita anzitutto la filosofia generale di questo "nuovo partenariato multilaterale e rinforzato". Per i firmatari si tratta soprattutto di una "ambizione strategica per il Mediterraneo", che si traduce in "un impegno risoluto in favore della pace, della democrazia, della stabilità regionale e della sicurezza, attraverso la cooperazione e l'integrazione regionale". In relazione a ciò sono richiamati:

²³⁸ La configurazione geopolitica dell'UPM è dunque sostanzialmente diversa da quella del PEM. Lo spazio geopolitico euro-mediterraneo, prevalso fino al vertice di Parigi del luglio 2008, rifletteva alcune scelte politiche di fondo: innanzitutto, un rapporto prioritario dei Paesi dell'UE con i Paesi arabi del Mediterraneo piuttosto che con l'insieme dei Paesi arabi; conseguentemente, si è scelto di includere sia arabi che israeliani, scommettendo su una risoluzione del conflitto israelo-palestinese e arabo-israeliano, grazie anche al ruolo che l'UE avrebbe potuto svolgere come fattore di pace e sviluppo a lungo termine. Il PEM ha perciò rappresentato il canale della politica europea nei confronti del conflitto arabo-israeliano e dell'area orientale ad esso più immediatamente interessata, il Nord Africa e il Vicino Oriente, ma anche del più vasto Medio Oriente e del mondo arabo-musulmano.

²³⁹ Sebbene l'accordo sull'implementazione di quest'ultima sia stato in parte rinviato alla successiva Conferenza dei ministri degli Esteri euro-mediterranei (cfr. oltre al paragrafo 3).

- le misure pratiche miranti a prevenire la proliferazione nucleare e l'accumulo eccessivo di armi convenzionali;
- le misure miranti al rafforzamento della "democrazia e del pluralismo" e al "pieno rispetto dei diritti dell'uomo ivi compresi i diritti economici, sociali e culturali, civili e politici"²⁴⁰. A tal proposito viene preso in considerazione anche il rafforzamento del ruolo delle donne nella società, il rispetto delle minoranze e il dialogo culturale;
- il sostegno al processo di pace israelo-palestinese e ai negoziati tra la Siria ed Israele;
- la condanna del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni. I firmatari si dicono "determinati a mettere integralmente in atto il Codice di condotta in materia di lotta contro il terrorismo"²⁴¹ e ad

²⁴⁰ A livello internazionale i diritti umani e le libertà fondamentali trovano riconoscimento nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (ma già nel preambolo dello statuto si trovava un esplicito richiamo alla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali). Mentre la Dichiarazione aveva efficacia meramente propositiva, con il Patto sui diritti civili e politici e il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966, gli Stati parti delle Nazioni Unite decidono di vincolarsi a livello pattizio per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Nel sistema dell'Unione Europea i diritti umani hanno assunto un rilievo crescente. Con il Trattato di Amsterdam del 1997 essi sono stati posti a fondamento dell'Unione (tramite la modifica dell'articolo 6 del Trattato di Maastricht). La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sottoscritta a Nizza nel dicembre 2000, pur non avendo formale valenza giuridica, è un ulteriore, significativo passo in avanti. Essa riconosce i principi delle Nazioni Unite, ivi compresi i Patti, nonché i diritti contemplati nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Col Trattato di Lisbona la Carta diviene un vero e proprio catalogo dei diritti e delle garanzie vincolanti del diritto comunitario (il testo dell'articolo 6 viene infatti modificato dal Trattato di Lisbona: [*"Articolo 6 - 1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta -delle Nazioni Unite- che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali"*]). Con essa l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. I diritti in essa riconosciuti sono validi e cogenti *erga omnes*, laddove con il Trattato di Maastricht quei principi erano stati richiamati con mero valore programmatico nei confronti dei soli Stati membri. Tuttavia già negli anni novanta, l'UE aveva inserito la clausola del rispetto dei diritti umani nei trattati coi Paesi terzi, allo scopo di condizionarne l'applicazione al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici da parte dei contraenti, con una evoluzione tale che lascia sperare una più efficace azione di condizionamento anche su quei Paesi dove i diritti umani vengono ancora oggi disconosciuti.

²⁴¹ Adottato dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Cfr. http://www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112_835_it.pdf

“agire sui fattori che favoriscono la propagazione del terrorismo” ricordando che essi “rifiutano totalmente di associare una religione o una cultura, qualunque essa sia, al terrorismo”²⁴².

Inoltre i Paesi firmatari si accordano sui principi generali che devono guidare l’azione collettiva, ovvero la migliore suddivisione delle responsabilità, la pertinenza dei progetti e una maggiore visibilità; il partenariato inglobante, fondato sul *consensus*; il coinvolgimento della società civile, delle autorità locali e regionali, nonché del settore privato.

Per quel che concerne gli obiettivi principali, la Dichiarazione di Parigi afferma che il nuovo partenariato “si appoggerà sull’*acquis* di Barcellona”, sottolineando che “è arrivato il momento di infondere uno slancio nuovo e duraturo al Processo di Barcellona”, grazie a “sforzi accresciuti e a nuovi catalizzatori”, in particolare “la rivalutazione del livello politico delle relazioni dell’UE con i suoi partner mediterranei” (co-presidenza, vertici biennali tenuti alternativamente nei Paesi dell’UE e nei Paesi MED, il rafforzamento del ruolo dell’Assemblea parlamentare euro-mediterranea, riconoscimento del contributo della fondazione Anna Lindt).

Un altro obiettivo è di fare dell’UPM un’unione di progetti. Per conseguenza saranno scelti primariamente i progetti suscettibili di rendere le relazioni UE-MED “più concrete e più visibili” (disinquinamento, autostrade marittime e terrestri, piano solare, università euro-mediterranee, sviluppo delle imprese)²⁴³.

²⁴² Tale precisazione è stata necessaria in quanto il primo approccio europeo, nel rapporto con i Paesi partner mediterranei riguardo la lotta al terrorismo, faceva riferimento ad un fenomeno “legato a un estremismo violento di matrice religiosa” (cfr. J. SOLANA, *Un’Europa sicura*, cit., p. 3) e “perpetrato da Al Qaeda e da estremisti che si ispirano a questa organizzazione” (cfr. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, doc. 14781/1/05, 24 novembre 2005, p. 2 ;e CONSEIL DE L’UNION EUROPÉENNE, *Note de la présidence et du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Coreper. Stratégie de l’Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*. Bruxelles, 14469/1/05, 22 novembre 2005). Già dalla Politica di Vicinato l’accento circa le “sfide alla sicurezza” viene posto sulla necessità di “sviluppare un lessico non emotivo, per dibattere tali questioni senza che si venga a creare un collegamento tra Islam e terrorismo” (cfr. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *The European Union Strategy*, cit., p. 4).

²⁴³ Tutti i progetti saranno a geometria variabile, gestiti dai soli Paesi interessati a prendervi parte. Per tutti i progetti rimane dunque 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 al Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo. Si tratterà di predisporre per ogni progetto (in genere attraverso una Conferenza di lancio) un mix di risorse finanziarie: dagli aiuti bilaterali ai crediti delle banche di sviluppo internazionali e regionali, al 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),

2.1 Commenti alla Dichiarazione di Parigi

La Dichiarazione di Parigi riprende i principi enunciati e le proposte fatte nella Comunicazione della Commissione del maggio 2008²⁴⁴. Si fatica a reperirvi un qualunque apporto o correttivo proveniente dalla sponda sud del Mediterraneo. Forse se ne potrebbe rinvenire una traccia nel richiamo ai “diritti economici, sociali, culturali, civili e politici”, nella dissociazione tra “religione e terrorismo”, nella “facilitazione dell’immigrazione regolare”.

Il Summit di Parigi non fa che elencare alcuni progetti, ma, in definitiva, sono i ministri degli Esteri ad essere incaricati di operare una prima selezione in occasione della riunione prevista prima della fine della presidenza francese al Consiglio europeo²⁴⁵.

Nell’insieme, la lettura della Dichiarazione non apporta niente di fondamentalmente nuovo, a parte la menzione dei principi generali d’uguaglianza, di partecipazione, di appropriazione comune e l’insistenza su dei progetti concreti e visibili. Si ha la sensazione che la diplomazia francese si sia concentrata sulla realizzazione di un vertice col quale accontentare tutti, smussando gli angoli.

Infatti la Dichiarazione condanna il terrorismo, al quale dedica tutto un paragrafo, ma non l’occupazione dei territori palestinesi. Certo i firmatari affermano di essere risolti “a mettere fine alle occupazioni”, senza dire esplicitamente quali. La Dichiarazione dice di “sostenere” il processo di pace israelo-palestinese, ma omette di menzionare il Piano arabo di pace adottato nel Summit arabo di Beirut nel 2002²⁴⁶ e reiterato in occasione del Summit di Riyad del 2007²⁴⁷.

ai fondi comunitari (se i progetti saranno eleggibili ai programmi già decisi da Bruxelles) e agli investimenti privati.

²⁴⁴Cfr. Parte Seconda- Capitolo Primo, paragrafo 5.1 “Analisi della Comunicazione della Commissione Europea sul Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”.

²⁴⁵Che si è tenuta il 3-4 novembre 2008 a Marsiglia. Cfr. paragrafo 3.1. “Analisi della Dichiarazione di Marsiglia”, del presente Capitolo.

²⁴⁶<http://www.repubblica.it/online/mondo/terriquarantacinque/scheda/scheda.html>

²⁴⁷http://archiviostorico.corriere.it/2007/marzo/29/vertice_arabo_Riad_approva_piano_co_9_070329034.shtml

Per non scontentare la Turchia si ribadisce (come già enunciato nella Dichiarazione di Roma²⁴⁸) la dissociazione dell'appartenenza all'UPM dalla richiesta di adesione o dal processo di pre-adesione.

D'altra parte la Dichiarazione dedica più paragrafi al Processo di Barcellona e alla necessità di appoggiarsi all'*acquis* di Barcellona. Si tratta soprattutto di non far apparire l'Unione per il Mediterraneo come un progetto "concorrente" o "nuovo".

Viceversa, nell'interpretazione dei consiglieri di Nicolas Sarkozy, in particolare di Henry Guaino, l'UPM pratica "una filosofia nuova che consiste nel sostituire una logica di progetti a una logica burocratica dove si dispone di un budget e ci si domanda come spenderlo"²⁴⁹. Sicché si può affermare che l'Unione per il Mediterraneo si fonda sull'*acquis* di Barcellona, ma è una filosofia nuova²⁵⁰.

Per quel che concerne i finanziamenti, la Commissione ha fatto valere il suo punto di vista, perché, così come esplicitato nella Comunicazione, non è pronta a fornire dei contributi supplementari ai nuovi progetti, e sicuramente non "a detrimento delle dotazioni budgetarie bilaterali esistenti". A cosa serve ricordare che il Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo è concepito come un "partenariato multilaterale mirante ad accrescere il potenziale di integrazione e di coesione regionale", se nello stesso tempo si insiste sul mantenimento delle "dotazioni bilaterali esistenti"?

Per quel che concerne la partecipazione, solo la Libia ha fatto defezione, dato che il Presidente Gheddafi ha affermato che l'UPM divide il mondo arabo e l'Africa.

In realtà, il presidente libico non ha apprezzato l'allargamento del perimetro dell'UPM e la sua comunitarizzazione, poiché ciò significa, ai suoi occhi, che la Libia si trova costretta ad accettare l'*acquis* del Processo di Barcellona, senza esserne parte pregnante. A ciò bisogna aggiungere, naturalmente, l'avversione libica per tutto ciò che può sembrare come una normalizzazione delle relazioni con Israele attraverso la partecipazione ad un progetto comune.

Riguardo alla Siria si può dire che essa è uscita dall'ostracismo cui era stata condannata, ma la esagerata attenzione ad essa riservata, di certo, non è piaciuta né

²⁴⁸ Cfr. Parte Seconda- Capitolo Primo, paragrafo 4 "La Dichiarazione di Roma e l'Unione per il Mediterraneo".

²⁴⁹ H. GUAINO, cité par Libération, 12 juillet 2008.

²⁵⁰ R. ALIBONI, *Union for the Mediterranean: building on the Barcelona acquis*, ISS, Paris, 2008, 13 maggio 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report01.pdf, pp. 25 e ss..

all'Egitto, né alla Giordania. Ma mentre il Presidente Mubarak ha tenuto ad essere presente al Summit di Parigi, essendo stato nominato co-presidente dell'UPM, il re di Giordania ha preferito delegare il suo primo ministro²⁵¹.

Quanto all'assenza del re del Marocco, essa è difficilmente spiegabile, dal momento che il Marocco è stato piuttosto favorevole all'Unione per il Mediterraneo²⁵².

Certamente la Turchia ha tenuto ad essere presente, ma solo dopo aver ricevuto ripetute assicurazioni, da parte dei diplomatici francesi ad Ankara, che il processo di pre-adesione è totalmente dissociato dal progetto Unione per il Mediterraneo.

Israele, dal canto suo, raccoglie, dalla partecipazione al Summit, un progresso diplomatico, "senza tuttavia fare un gesto particolare nel quadro del processo di pace"²⁵³.

Dalla parte europea, la Commissione è soddisfatta per aver "comunitarizzato" un'iniziativa francese. In questa "europeizzazione" del progetto, il ruolo della Germania è stato determinante²⁵⁴. La placida perseveranza della Merkel alla fine ha avuto ragione sulla ostinazione del presidente francese.

Gli altri Paesi europei non rivieraschi sono stati meno reattivi nei confronti dell'UPM. Infatti, per i Paesi scandinavi, come per i Paesi PECO (Europa centrale ed orientale) le relazioni con i più vicini Stati, come la Russia, l'Ucraina e la Bielorussia, sono più importanti di quelle con i Paesi mediterranei²⁵⁵.

²⁵¹ Nader Dahabi.

²⁵² C'è da chiedersi se tale assenza sia legata a dispute intermaghrebine o alla presenza del presidente algerino, Abdelaziz Bouteflika, per la questione del Sahara Occidentale (questione rimasta irrisolta dagli anni '70, quando si levò un'ondata di ribellione contro il tentativo, da parte del Marocco, di annettere il territorio in seguito al ritiro della Spagna. Il Marocco ha da allora saputo mantenere il controllo con la forza delle armi, ma il Fronte Polisario, che aveva trovato rifugio in Algeria, rimane comunque una forza con cui il confronto è obbligato. Da allora, il Parlamento Europeo ha adottato numerose risoluzioni o dichiarazioni aventi più o meno lo stesso contenuto, ma non sempre facendo riferimento esplicito al diritto di autodeterminazione del popolo Saharawi -vedi ad esempio la risoluzione P6_TA-2005-0414). Ma non ci sono elementi che permettano di confermare l'una o l'altra ipotesi.

²⁵³ N. NOUGAYRÈDE et G. PARIS, *Le pari proche-oriental de la France*, in *Le Monde*, 12 luglio 2008, p. 2.

²⁵⁴ R. GILLESPIE, *A "Union for the Mediterranean" or for the EU?*, in *Mediterranean politics* 2008, v. 13, n. 2, luglio 2008, p. 280.

²⁵⁵ La Polonia è concentrata sull'Ucraina, i Paesi baltici sulla vicina Russia, i bulgari e i romeni sul Mar Nero e il Caucaso. Invece la Slovenia, che ha da poco concluso la presidenza del Consiglio europeo (gennaio-giugno 2008), si mostra più interessata essendo stata scelta come sede per una "Università euro-mediterranea".

In definitiva il Summit di Parigi ha superato come successo diplomatico il merito inizialmente attribuito al presidente francese. Ma è a partire da adesso che il vero lavoro comincia e il cammino non sarà facile; poiché c'è un reale rischio di confusione tra una “grande visione per il Mediterraneo” e i “grossi progetti mediterranei”, anche se nessuno mette in dubbio l'importanza delle autostrade del mare, dello sfruttamento delle energie rinnovabili o della salvaguardia dell'ambiente. Ora a troppo insistere sull'unione di progetti si può correre il rischio di dissociare lo spazio economico dallo spazio umano. Niente illustra meglio questo rischio della questione del controllo dell'immigrazione. Infatti, criminalizzando le forme irregolari di circolazione o la clandestinità e continuando a sollecitare i Paesi mediterranei per controllare tali flussi, il progetto di Unione per il Mediterraneo elude la questione umana. Peggio ancora, la trasforma in problema, sfuggendo così “al bisogno primario che è quello di gestire il Mediterraneo come uno spazio umano comune”²⁵⁶.

In conseguenza il primo vero cantiere dell'UPM dovrebbe essere “la gestione della mobilità umana nel Mediterraneo”, come fa presente una lettera aperta²⁵⁷ scritta da un gruppo di eminenti personalità. “Come parlare di Unione a delle popolazioni alle quali si impone di rimanere nei propri Paesi? Queste popolazioni hanno bisogno delle loro mobilità senza le quali l'integrazione regionale resterebbe una finzione”.

Il progetto di rapporto della Commissione degli Affari esteri del Parlamento europeo, del 10 settembre 2008, torna su questa questione spinosa della mobilità, sottolineando la preoccupazione del Parlamento europeo “di fronte alla tendenza dominante fra gli Stati membri, che privilegiano una visione delle politiche mediterranee improntata alla sicurezza, in particolare nella gestione del fenomeno migratorio”²⁵⁸.

Il secondo cantiere deve essere la risoluzione dei conflitti. L'integrazione regionale, tra vicini, esige che la regione si liberi di tutte le cause che costituiscono

²⁵⁶ A. BENSSAD, *Pour les Européens s'agit-il de s'ouvrir au Sud ou de le contenir?*, in *Le Monde*, 11 luglio 2008.

²⁵⁷ Il testo della lettera è stato redatto da AKRAM BELKAID e ERIK ORSENNA e firmato da una ventina di personalità (fra cui Romano Prodi, ex Presidente della Commissione, Chris Patten, ex commissario e Fathallah Oualalou, ex ministro marocchino) in *Le Monde*, 11 luglio 2008.

²⁵⁸ Rapporteur: P. NAPOLETANO, *Projet de Rapport sur les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens* (2008/2231[INI]). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-412.142+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

ostacolo al lavoro collettivo e alla circolazione dei beni, dei servizi, dei capitali e delle persone. L'UE non può più accontentarsi delle sole promesse o di inviare delle forze di interposizione (come in Libano) o di polizia. Essa deve prendere le questioni di petto e convocare una conferenza di pace sul Vicino-Oriente, che appare ancora più urgente dopo che il sogno di Annapolis²⁵⁹ è svanito.

I negoziati indiretti tra Israele e la Siria, la tregua tra Hamas e Israele e la tregua sul fronte libanese offrono al momento degli spiragli di opportunità.

Bisogna scegliere il momento per porre fine ad un conflitto che non solo inquina la regione, ma interferisce nel rapporto tra l'Europa e gli arabi. Ne va della sicurezza della regione e di quella del Mediterraneo e dell'Europa²⁶⁰. La già citata lettera aperta afferma senza esitazione: “ciò che minaccia l'Europa, non sono i poveri, ma gli umiliati, gli esclusi dal diritto e dallo sviluppo”²⁶¹. L'accerchiamento di Gaza, il proseguimento del colonialismo in Cisgiordania e nelle Alture del Golan, e la costruzione di un muro di settecento chilometri che sventra la Palestina, non soltanto appannano l'immagine d'Israele nel mondo, ma gettano un velo di dubbio sulla coerenza, la credibilità e l'efficacia della politica estera comune della stessa Unione europea. La soluzione del conflitto arabo-israeliano non eliminerà per miracolo il fondamentalismo, il radicalismo e il terrorismo. Ma contribuirà sicuramente a ridurre il fascino dei movimenti radicali e la loro capacità di reclutamento, e a pacificare le relazioni tra arabi ed europei. Indirettamente, la soluzione di questo conflitto maggiore produrrebbe una bella dimostrazione che potrebbe innestare un circolo virtuoso e contribuire alla soluzione di altri problemi meno spinosi, come quello di Cipro e del Sahara Occidentale²⁶².

Per quel che concerne il cantiere riguardante l'educazione si può dire che esso è un ambito che riguarda soprattutto la responsabilità degli stessi Paesi del sud, dove a dire il vero dei progressi sono già registrati sia nel Maghreb che nel Machrek, tanto sul piano dei tassi di scolarizzazione, che su quello di alfabetizzazione degli adulti.

²⁵⁹ Cfr. nota 218.

²⁶⁰ F. RIZZI, *Un mare di conflitti: i presupposti di una politica europea del Mediterraneo*, in *Bullettin européen* 2007, v. 58, n. 688, settembre 2007, pp. 1-6.

²⁶¹ Cfr. nota 257.

²⁶² D. BECHEV e N. KALYPSO, *The Union for the Mediterranean: a genuine breakthrough or more the same?*, in *The International Spectator* 2008, v. 43, n. 3, settembre 2008, p. 13.

Ma la situazione tra i Paesi è diversa e occorrono degli sforzi supplementari²⁶³ per ridurre il tasso di analfabetismo (soprattutto in Marocco e in Egitto), accrescere l'istruzione femminile, migliorare il livello dell'insegnamento e della ricerca e offrire una formazione che risponda ai bisogni del mercato. È a questo punto che il contributo dell'UPM si rende necessario. Non si tratta soltanto di creare un'Università euro-mediterranea, ma di moltiplicare i gemellaggi di scuole, di università, di laboratori, di centri specializzati di ricerca. È necessario facilitare la mobilità degli studenti, dei ricercatori e dei professori, la concessione di borse di studio, la promozione di programmi di scambi e la creazione di biblioteche specializzate. Queste proposte non vogliono costituire delle alternative ai grandi cantieri del Mediterraneo, ma piuttosto il "biocarburante" destinato a umanizzare i rapporti Nord-Sud per rispondere alle esigenze del vivere insieme.

In questo modo l'UPM può aprire un nuovo capitolo nelle relazioni euro-mediterranee e anche euro-arabe.

Ma al di là del finanziamento dei progetti²⁶⁴, è la volontà politica che bisogna inizialmente mobilitare per superare i rancori ereditati dal passato e porre fine alle lamentele del presente per costruire un avvenire comune.

Le giovani generazioni del sud del Mediterraneo, specialmente quelle arabe, non hanno conosciuto né il colonialismo, né le lotte di liberazione nazionale (a parte il caso dei palestinesi): esse reclamano apertura e comprensione, piuttosto che rimpianti e rivincite. Così, invece di sbarrare le frontiere ed erigere dei muri sempre più alti, è giunto il tempo di moltiplicare i passaggi e facilitare la mobilità. Questo è ciò che l'Unione per il Mediterraneo deve realizzare: "poiché la storia lo esige, la geografia lo impone, l'avvenire lo reclama"²⁶⁵.

²⁶³ UNITED NATIONS and THE ARAB LEAGUE, *The millennium development goals in the Arab Region 2007: a youth lens*, Beyruth, ESCWA, 2007.

²⁶⁴ L'approccio è infatti prevalentemente di tipo funzionalista con l'obiettivo di costituire un polo economico e socio-culturale, in grado di fare concorrenza al gigante asiatico (grazie a partenariati concreti che coinvolgano anche fondi privati) con l'auspicio che l'Europa riuscirà a far sì che i capitali del Golfo finiscano nel Mediterraneo, piuttosto che emigrare altrove (Usa, Giappone, etc.).

²⁶⁵ Cfr. B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée*, cit., p. 221.

3. La Conferenza ministeriale di Marsiglia (3-4 novembre 2008)²⁶⁶

Fino all'ultimo minuto è stato incerto se la prima Conferenza dei quarantatré ministri degli Affari esteri parte dell'UPM si sarebbe tenuta.

Infatti Israele si è opposta alla partecipazione della Lega degli Stati arabi a tutte le riunioni dell'Unione per il Mediterraneo ed inoltre la scelta del seggio per il Segretariato ha avvelenato l'atmosfera. Ma dato che alcuni Stati hanno avuto timore che la Conferenza non si tenesse per un paventato eventuale fallimento, si è finito per smussare gli angoli così da trovare un consenso su queste due questioni.

3.1 Analisi della Dichiarazione di Marsiglia²⁶⁷

Lunga venti pagine, la Dichiarazione di Marsiglia si ispira molto alla Dichiarazione di Barcellona, ma essa pone l'accento su una migliore condivisione delle responsabilità, su una nuova architettura istituzionale, che riflette il principio di uguaglianza e di *co-ownership*, e sui progetti prioritari.

Ma i ministri cominciano col proporre un'ennesima variazione nella denominazione; infatti dalla Conferenza di Marsiglia il progetto non si chiamerà più Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo, ma solamente Unione per il Mediterraneo.

Per risolvere le questioni che inasprivano gli animi, da un lato viene scelta Barcellona come sede del Segretariato generale e dall'altro i ministri decidono che "la Lega degli Stati arabi parteciperà a tutte le riunioni, a tutti i livelli" dell'UPM.

Poi, la Dichiarazione approccia la questione israelo-palestinese. A questo riguardo i ministri "riaffermano la loro volontà di pervenire ad una soluzione giusta, globale e durevole del conflitto arabo-israeliano, conformemente ai termini di riferimento e ai principi enunciati in occasione della Conferenza di Madrid²⁶⁸, ivi

²⁶⁶http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/it/accueil/PFUE-11_2008/PFUE-03.11.2008/Euromed_affaires_etrangeres.html

²⁶⁷Déclaration Finale, Marseille, 3-4 novembre 2008 in http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Declaration_finale_Union_mediterranee_FR.pdf

²⁶⁸ La Conferenza di Madrid è stata ospitata dal governo della Spagna e co-sponsorizzato da Stati Uniti e dall'URSS. È stata convocata il 30 ottobre 1991 ed è durata per tre giorni. Si è trattato di un

compreso lo scambio della terra contro la pace, e sulla base delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite”. I ministri sottolineano ugualmente l’importanza dell’iniziativa di pace araba e riaffermano il loro sostegno agli sforzi miranti a favorire il progresso in tutti gli ambiti del processo di pace nel Vicino-Oriente. Inoltre essi “si felicitano del ruolo positivo giocato dall’UE nel processo di pace mediorientale” affermando il loro sostegno “alle trattative indirette tra Israele e la Siria, sotto gli auspici della Turchia” e compiacendosi “della stabilizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Siria e il Libano”.

Accostandosi alla delicata questione delle armi di distruzione di massa, la Dichiarazione sottolinea che le parti si sforzeranno di realizzare nel Vicino-Oriente una zona dove armi di distruzione di massa, armi nucleari, chimiche e biologiche e i loro vettori, che sono mutualmente ed effettivamente verificabili, siano assenti.

3.2 Architettura istituzionale

Dopo queste considerazioni generali sulla pace in Medio Oriente e sul sostegno al processo di pace, la Dichiarazione di Marsiglia presenta la nuova architettura istituzionale dell’Unione per il Mediterraneo. L’UPM è una classica organizzazione intergovernativa²⁶⁹, guidata da una co-presidenza. Le decisioni sono prese all’unanimità da un vertice biennale di capi di Stato e di Governo²⁷⁰ e, annualmente, da una conferenza dei ministri degli Esteri. Il lavoro dei capi di Stato e di Governo e dei ministri è preparato da una conferenza permanente di Alti Funzionari, assistiti da un Comitato permanente di rappresentanti nazionali che ha sede a Bruxelles. L’esecuzione delle politiche e dei progetti approvati dall’UPM compete a un Segretariato, destinato a godere di autorevolezza e autonomia.

Si tratta, perciò, di un organismo molto diverso dal PEM e dalle altre organizzazioni che lo hanno preceduto. Tutte queste organizzazioni, infatti, anche

tentativo da parte della comunità internazionale di avviare un processo di pace attraverso negoziati riguardanti Israele e i palestinesi, nonché Paesi arabi come la Siria, il Libano e la Giordania.

²⁶⁹ R. BALFOUR, *The transformation of the Union of the Mediterranean*, in *Mediterranean politics* 2009, v. 14, n. 1, marzo 2009, http://www.swetswise.com/link/access_db?issn=1362-9395&vol=14&iss=1&page=99&FT=1, p. 103.

²⁷⁰ I partecipanti hanno convenuto di organizzare un vertice ogni due anni, alternativamente nell’Unione europea e in uno dei Paesi partner.

quando hanno integrato dimensioni intergovernative più o meno rilevanti, altro non sono state che l'attuazione di politiche dell'UE e non dei Governi.

3.2.1 La co-presidenza

Essa prevede un co-presidente del Sud del Mediterraneo, “scelto tramite *consensus* per un periodo non rinnovabile di due anni” e un co-presidente del Nord rappresentante l'UE, “conformemente alle disposizioni del Trattato che sono in vigore”. I due co-presidenti, Nicolas Sarkozy (Francia) e Hosni Mubarak (Egitto), convocheranno e “dirigeranno le riunioni dell'UPM”.

La co-presidenza dura due anni, ma al momento non è ancora molto chiaro se il co-presidente UE sarà quello che di sei mesi in sei mesi guida l'Unione europea oppure un presidente ad hoc in carica per due anni come quello non-UE. Il Presidente Sarkozy ha chiesto e ottenuto una deroga che gli permette di essere il co-presidente dell'UPM oltre il trascorso semestre di presidenza francese dell'UE. Questa decisione è stata però contestata dalla Repubblica Ceca (che avrà la presidenza UE nel primo semestre 2009²⁷¹). Si è allora raggiunto uno strano compromesso in base al quale il co-presidente europeo dell'UPM sarà Sarkozy per due anni, affiancato però da quello dell'UE, che cambia ogni sei mesi²⁷². In generale, il nesso con la presidenza UE rafforza la co-presidenza UE nell'UPM. È però anche vero che il cambiamento semestrale del co-presidente comunitario, mentre l'altro resta lo stesso, rischia di minare la coesione della co-presidenza e non favorisce il suo difficile lavoro di mediazione e negoziazione al vertice dell'UPM. La soluzione adottata a Marsiglia, una presidenza nazionale per due anni accompagnata da quella semestrale dell'UE, non soddisfa i requisiti di stabilità e coesione e, certamente, non contribuisce a rafforzare il membro europeo della co-presidenza UPM²⁷³.

²⁷¹ Con Mirek Topolánek (gennaio-maggio 2009) e con Jan Fischer (maggio-giugno 2009) sempre per la Repubblica Ceca.

²⁷² Ma dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, il nuovo presidente rimarrà in carica per due anni e mezzo. La nuova figura sostituirà l'attuale sistema della presidenza di turno, secondo il quale gli Stati membri presiedono ciascuno l'UE per sei mesi, così da dare maggiore stabilità alla presidenza. Il primo Presidente del Consiglio europeo, a partire dal 1° dicembre 2009, che inaugura il nuovo sistema è il belga Herman Van Rompuy.

²⁷³ *Ibidem*.

3.2.2 Gli Alti Funzionari e il Comitato permanente congiunto

Gli Alti Funzionari²⁷⁴ sono incaricati di trattare tutti gli aspetti dell'iniziativa. Essi devono vagliare e valutare i progressi compiuti in tutti gli ambiti dell'Unione per il Mediterraneo, ivi comprese le questioni che erano state precedentemente trattate dal Comitato Euro-Mediterraneo²⁷⁵. Gli Alti funzionari si dovranno riunire regolarmente allo scopo di preparare le riunioni ministeriali a cui sottoporre le proposte di progetto, nonché la programmazione di lavoro annuale.

Inoltre avranno l'incarico "di approvare le linee direttrici e i criteri di valutazione che permettano di giudicare il valore dei progetti proposti".

Nelle loro proposte gli alti funzionari rispetteranno egualmente il principio secondo il quale ogni progetto deve: contribuire alla stabilità e alla pace nella regione euro-mediterranea; non attentare agli interessi legittimi di un membro dell'Unione per il Mediterraneo; tenere conto del principio di geometria variabile; rispettare la decisione dei Paesi membri interessati da un progetto in corso quando questo sia fonte di sviluppo. Il Comitato permanente congiunto, che rimpiazza il Comitato Euromed, tratterà soltanto le questioni di minore rilevanza che non sono affrontate dagli Alti Funzionari; ad esso però viene attribuito anche il compito di organizzare le riunioni ministeriali e i vertici biennali svolgendo in tal modo un ruolo rilevante nell'intero processo.

3.2.3 Il Segretariato congiunto

Il posto centrale in seno all'architettura istituzionale è occupato dal segretariato generale²⁷⁶. Esso dà slancio al processo per quel che riguarda

²⁷⁴ Tali figure erano già presenti nel Processo di Barcellona. Anzi, l'integrazione più rilevante di elementi intergovernativi si è avuta nel PEM, proprio con la conferenza degli Alti Funzionari incaricati di portare avanti un "dialogo politico" e di animare il primo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (l'edificazione di un'area di pace e sicurezza). Malgrado gli Alti funzionari costituissero una presenza importante, il PEM nel suo insieme è stato però una politica dell'UE coordinata dalla Presidenza UE di turno e dal segretariato della Commissione. L'UPM non fa che rinazionalizzare in via formale il dialogo politico degli Alti Funzionari, che di fatto avevano perso il loro orientamento multilaterale e comunitario.

²⁷⁵ Cfr. Parte Prima- Capitolo Primo, paragrafo 3.2 "Pro e contra del Partenariato Euro-Mediterraneo".

²⁷⁶ Sulle funzioni del Segretariato inizialmente c'è un conflitto di attribuzioni, in particolare con la Commissione Europea (fino ad oggi l'unica a gestire concretamente il Processo di Barcellona). È probabile che in definitiva la Commissione europea (che era il Segretariato del processo di

l'identificazione, il seguito e la promozione dei nuovi progetti, così come la ricerca di finanziamenti²⁷⁷ e di partner per la messa in opera. Inoltre assicura una concertazione operativa con tutte le strutture del processo, in particolare con le co-presidenze, elabora dei documenti di lavoro per le istanze di decisione ed ha una personalità giuridica distinta e uno statuto autonomo.

Ma il mandato del Segretariato è di natura tecnica: raccoglie i progetti, informa il Comitato permanente e gli Alti Funzionari della loro messa in opera.

Per quel che concerne la composizione, oltre al Segretario generale, esso comprende cinque segretari generali aggiunti. Per il primo mandato i cinque segretari generali aggiunti saranno scelti tra Autorità palestinese, Israele, Malta, Grecia e Italia. Quanto al Segretario generale, questo sarà scelto da un Paese del sud²⁷⁸.

Il segretariato sarà finanziato da una "sovvenzione di funzionamento ripartita in maniera equilibrata tra i partner euro-mediterranei, su una base volontaria, e dal budget comunitario". Per quel che concerne la sede, il Paese d'accoglienza offrirà l'edificio, mentre, un accordo di sede tra il Paese ospite e il Segretariato, garantirà a quest'ultimo uno statuto autonomo.

Oltre a questi organi, la Dichiarazione di Marsiglia sottolinea la necessità di rafforzare la posizione dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM)²⁷⁹ e

Barcellona) resterà il Segretariato del processo precedente; e le vecchie strutture continueranno ad occuparsi delle materie di competenza del Partenariato Euro-Mediterraneo. Invece, delle nuove attività (i grandi progetti comuni, trasversali e regionali, nel campo dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti e dell'istruzione, etc.) si occuperà il Segretariato congiunto dell'Unione per il Mediterraneo.

²⁷⁷ L'UPM potrà finanziare i suoi progetti attraverso diverse fonti, dalla partecipazione del settore privato al prelievo dal budget europeo, dal contributo dei partner o di Paesi terzi o dalla Banca europea di investimento.

²⁷⁸ In quanto era stato deciso che la nazionalità del Segretario generale si sarebbe decisa in base alla scelta fatta riguardo alla sede del Segretariato congiunto permanente (del nord se la sede fosse stata scelta in un Paese del sud e viceversa); tra le possibili sedi erano in lizza Barcellona, Malta, Marsiglia, Rabat e Tunisi. Dato che è stata scelta Barcellona come sede del segretariato, la nazionalità del Segretario sarà di uno dei Paesi del sud. Cfr. paragrafo 7 "Gli sviluppi più recenti", del presente Capitolo.

²⁷⁹ Anche la Dichiarazione di Parigi, si raccomandava di rafforzare il ruolo dell'Assemblea parlamentare euromediterranea (APEM). Tale concetto verrà ribadito nel Progetto di parere della commissione per gli affari costituzionali destinato alla commissione per gli Affari esteri sulle relazioni fra l'Unione europea e i Paesi mediterranei (2008/2231[INI]) Relatore: Í. MÉNDEZ DE VIGO, del 15 settembre 2008. (Sul punto cfr. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pa/742/742155/742155it.pdf). È previsto che l'APEM si riunirà il 13 e il 14 marzo prossimi ad Amman, in Giordania, per discutere del processo di pace mediorientale. In questo senso se la sua posizione verrà rinforzata nell'ambito dell'UPM, la sua azione potrà di certo essere più incisiva.

prende in considerazione la proposta del Comitato delle regioni di creare un'assemblea regionale e locale euro-mediterranea (ARLEM)²⁸⁰.

3.2.4 Ambiti di applicazione

Riguardo agli ambiti di cooperazione per il 2009 non viene lasciato da parte nessun settore importante²⁸¹, come il dialogo politico e la sicurezza, la sicurezza marittima, il partenariato economico e finanziario, l'energia, i trasporti, l'agricoltura, lo sviluppo urbano, l'acqua, l'ambiente, la società dell'informazione, il turismo, l'area di libero scambio, il dialogo economico, la cooperazione industriale, le statistiche, la cooperazione sociale, umana e culturale, la sanità, lo sviluppo umano, il dialogo tra le culture, la giustizia e il diritto, il rafforzamento del ruolo delle donne, Euromed giovani, la cooperazione con la società civile e gli attori locali, le migrazioni.

La Dichiarazione ha permesso di trovare l'accordo su un primo elenco di sei grandi Progetti prioritari:

- lotta all'inquinamento del Mediterraneo, mirante a ripulire il Mediterraneo entro il 2020, un programma che già esisteva ("Horizon 2020"), per ristabilirne l'equilibrio ecologico, attraverso strategie per l'acqua, come verrà stabilito nelle linee guida alla Conferenza ministeriale sull'acqua, il 22 dicembre. La Strategia completa sarà presentata nel 2010²⁸² e riguardo ad essa sono stati presentati una serie di progetti da valutare;
- le autostrade di terra e di mare, funzionali a migliorare le relazioni tra gli Stati ed il commercio regionale. "Il Mediterraneo -recita la Dichiarazione di Parigi- non è un mare che separa, ma è un mare che unisce le popolazioni. Costituisce una grande via di comunicazione commerciale. Pertanto, conviene accordare un'attenzione particolare alla cooperazione nel campo della sicurezza marittima, in una

²⁸⁰ La prima riunione ufficiale dell'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea (ARLEM) di fatto si terrà il 21 gennaio 2010 a Barcellona (cfr. oltre paragrafo 7)

²⁸¹ N. JAZRA BANDARRA, *Quelle Union pour la Méditerranée?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2008, n. 519, giugno 2008, pp. 370-375.

²⁸² Cfr. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1113&format=HTML>

prospettiva d'integrazione globale nella regione mediterranea". La facilità e la sicurezza di accesso e di circolazione delle merci e delle persone su terra e su mare, sono essenziali per mantenere relazioni e rafforzare il commercio regionale. Lo sviluppo delle autostrade del mare, ivi incluso la connessione dei porti, in tutto il bacino mediterraneo, come la costruzione di autostrade costiere e la modernizzazione del collegamento ferroviario "trans-Maghreb", permetteranno di accrescere il flusso e la libertà di circolazione delle persone e delle merci ed aumenteranno la sicurezza in mare.

A tal riguardo sono stati presentati progetti pilota elaborati dagli esperti nel corso di due incontri (luglio e ottobre 2008). I progetti verranno valutati alla Conferenza Ministeriale.

- la protezione civile, il cui obiettivo è quello di sviluppare un programma di prevenzione e risposta ai disastri naturali nel bacino mediterraneo, collegandolo più strettamente con il Meccanismo di protezione civile europeo²⁸³;
- lo sviluppo di energie alternative, tramite il piano mediterraneo per l'energia solare (*Mediterranean Solar Plan*, MSP), il cui scopo è lo sviluppo di fonti di energia alternative (in particolare solare), che, focalizzando l'attenzione sulla fattibilità, la concezione, la creazione e il relativo mercato, di un Piano solare mediterraneo (volto a ricoprire i deserti del Maghreb di pannelli solari), assicuri uno sviluppo sostenibile. Sono quindi stati definiti gli obiettivi e la struttura di tale piano ed è iniziata la raccolta di proposte di progetto, per cui sono stati discussi il finanziamento e le modalità di sviluppo;
- l'educazione e la ricerca: Università mediterranea. In quest'ambito si tende a contribuire alla comprensione reciproca tra i popoli attraverso lo sviluppo di un'area euro-mediterranea dell'educazione, della scienza e della ricerca. Pertanto viene promosso lo sviluppo di programmi post universitari, di ricerca e di scambio e la creazione di una Università

²⁸³ Istituito dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2001 (Decisione 792 del 23 ottobre) e aggiornato nel 2007 (Decisione 779 dell'8 novembre), cfr. http://www.protezionecivile.it/cms/view.php?cms_pk=14180&dir_pk=395#mic

euro-mediterranea (già prevista dalla Conferenza ministeriale euro-mediterranea del Cairo, luglio 2007) che è stata inaugurata in Slovenia (a Portoroz); scopo di tale creazione è mettere in piedi una rete di cooperazione per associare istituzioni partner e le Università esistenti della regione euro-mediterranea. È stata inoltre approvata l'iniziativa del Marocco per la creazione di una Università a vocazione euro-mediterranea a Fez e convocato un *working group* per l'educazione superiore che aiuterà la cooperazione nell'area. Inoltre il programma *Erasmus Mundus* (ovvero il programma europeo di cooperazione e mobilità diretto a rafforzare l'eccellenza e l'attrattiva dell'istruzione superiore europea nel mondo e a favorire la cooperazione con i Paesi terzi) entrerà in una nuova fase, per la quale sono stati previsti un bilancio più sostanzioso e un campo d'applicazione ampliato²⁸⁴

- l'iniziativa mediterranea per lo sviluppo del business ha lo scopo di assistere le organizzazioni che operano in appoggio alle piccole e medie imprese con strumenti finanziari e assistenza tecnica. A tal proposito tra i progetti vi è anche la proposta della creazione di un'Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese e del microcredito nei Paesi mediterranei (una proposta italo-spagnola che ha già raccolto il consenso di diversi Stati del sud del Mediterraneo, come Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia, che sono entrati nel gruppo di lavoro) così come del Nord²⁸⁵.

3.3 L'approccio per grandi progetti

Il primo pilastro dell'UPM sta dunque in una direzione politica condivisa tra

²⁸⁴ Nel periodo 2009-2013 l'Unione europea aumenterà il suo sostegno agli studenti e ai professori migliori provenienti da Paesi terzi, offrendo loro borse di studio per partecipare a programmi congiunti in Europa. Inoltre, l'Unione europea estenderà Erasmus Mundus agli studi di dottorato e fornirà un maggiore aiuto finanziario agli studenti europei. Il bilancio previsto per il programma Erasmus Mundus nel periodo 2009-2013 ammonta, orientativamente, a 950 milioni di euro, un aumento considerevole rispetto allo stanziamento globale destinato ai partenariati nell'ambito di Erasmus Mundus e delle finestre di cooperazione esterna Erasmus Mundus per il periodo 2004-2008.

²⁸⁵ Dato che diversi Stati membri della Unione europea hanno espresso il timore che l'uso del termine Agenzia facesse pensare ad un futuro finanziamento comunitario, la Dichiarazione del Vertice definisce il progetto "Iniziativa per lo sviluppo imprenditoriale nel Mediterraneo" e sottolinea che i contributi dei Governi avverranno su base volontaria.

gli Stati membri dell'UE e gli Stati non membri. Il secondo sta in un programma di pochi grandi progetti, concepiti per dare benefici rapidi e tangibili ai cittadini euro-mediterranei, al posto del programma onnicomprensivo, considerato troppo ambizioso e farraginoso dalla Commissione e dall'UE (come, per esempio, la realizzazione della *deep integration*). L'obiettivo è di dare all'UPM quella visibilità politica che è mancata al PEM²⁸⁶.

Questo programma è di fatto aggiuntivo a quello della Commissione. Esso non si sostituisce a quest'ultimo né lo sopprime²⁸⁷. È attraverso la realizzazione dei progetti, reputati più immediatamente benefici per i cittadini euro-mediterranei, che l'UPM conta di dare un fondamento concreto alla solidarietà euro-mediterranea e alle sue prospettive di cooperazione politica.

I criteri in base ai quali sono stati individuati i progetti prioritari non sono stati resi noti. Anche per questo motivo è difficile esprimersi sulla loro congruità. Non c'è dubbio che fra le prime liste indicative provenienti dal governo francese e la lista finale ci sono molte differenze dovute all'intervento della Commissione: alcuni dei principali progetti (come quello delle autostrade marittime e quello del disinquinamento del mare Mediterraneo) appaiono infatti come continuativi rispetto agli orientamenti già da tempo presenti nei "Programmi di lavoro" del PEM e costantemente perseguiti dalla Commissione.

Se l'UPM funzionerà, questi progetti, che sono rimasti a un livello di attuazione insoddisfacente, potrebbero trovare la spinta che fino ad ora è loro mancata. Altri progetti sembrano scaturire da scelte nazionali che hanno trovato nell'UPM un canale per affermarsi. È questo il caso del progetto sull'energia solare, che riflette priorità di investimento soprattutto della Germania e della Spagna.

Nelle prime fasi del progetto di Unione Mediterranea, si è discusso molto di progetti di sviluppo dell'energia nucleare per usi civili in una prospettiva coerente

²⁸⁶ A questo proposito la Dichiarazione di Marsiglia dice: "the Heads of State and Government agreed to build on and reinforce the successful elements of the Barcelona Process by upgrading their relations, incorporating more co-ownership in their multilateral cooperation framework and delivering concrete benefits for the citizens of the region".

²⁸⁷ Il Rapporto Reiffers già da molto tempo ha sottolineato questo punto: "... il ne s'agit pas d'une action de substitution, mais [...] au contraire l'action engagée [dall'UE nell'EMP] doit être poursuivie et approfondie", cfr. INSTITUT DE LA MÉDITERRANÉE, *Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne*, Marseilles, octobre 2007, paragrafo 33.

con gli interessi della stessa Francia²⁸⁸. La scelta del solare potrebbe riflettere un compromesso politico fra Parigi, Berlino e Madrid. Altri progetti, come quello dell'università euro-mediterranea in Slovenia non suggeriscono una linea d'azione incisiva in materia di sviluppo regionale. Per avere un impatto significativo, i programmi nel settore dell'istruzione e della ricerca dovrebbero essere ben più vasti e penetranti.

In generale, i grandi progetti dovrebbero essere inquadrati in una strategia complessiva di sviluppo. Il Rapporto Reiffers²⁸⁹, per esempio, ha menzionato la necessità di cambiare i punti di partenza degli individui e delle imprese nei Paesi non-UE. In questo caso, i progetti dell'UPM tendono sì a questo obiettivo, ma in lassi di tempo assai diversi fra loro, sicché il loro impatto sarebbe lontano e debole.

Dietro ai progetti approvati a Marsiglia non s'intravede una strategia organica. Se c'è, andrebbe resa nota, cosicché la si possa discutere pubblicamente. I progetti che l'UPM si appresta a realizzare potrebbero anche non avere particolari controindicazioni, ma sarebbe importante spiegarne meglio i benefici. Anche questo è un compito cui la leadership dell'UPM, una volta stabilita, dovrebbe attendere.

Dal punto di vista pratico, è chiaro che le iniziative intraprese dalla Commissione o, più in generale, dall'UE non divengono automaticamente parte dell'agenda dell'UPM, come invece accadeva nel PEM. Esse dovranno essere filtrate dagli organi dell'UPM. Non c'è dubbio che la co-presidenza sarà investita di queste iniziative e il co-presidente europeo dovrà negoziarle con il suo collega. Dovranno, le stesse iniziative, essere filtrate dal Segretariato? A questa domanda non sembra esserci per ora una risposta precisa.

D'altra parte, il ruolo del Segretariato dell'UPM è oggettivamente limitato dal fatto che fra i suoi finanziatori figurano, in modo non secondario, i fondi della Commissione e della Banca Europea per gli investimenti (BEI). Quando il progetto era stato lanciato si parlava di fonti private. Ma allora il progetto era francese e probabilmente si pensava, in un'ottica nazionale, a specifici progetti, diversi da quelli che sono stati poi approvati dal Vertice di Parigi e precisati dai ministri a Marsiglia,

²⁸⁸ H. DE CHARETTE, *Nicolas Sarkozy et la politique étrangère de la France: entre changement et continuité*, in *La revue internationale et stratégique* 2008, n. 70, estate 2008, pp. 6-12.

²⁸⁹ INSTITUT DE LA MÉDITERRANÉE, *Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne*, cit..

come per esempio allo sviluppo dell'energia nucleare per usi civili.

Si profila perciò un dualismo, che potrebbe sfociare in competizioni corporative fra le varie istituzioni. Questo non sarebbe utile a nessuno e, perciò, la leadership euro-mediterranea è chiamata sia a trovare un equilibrio fra PEV e UPM, che a fare sì che il dualismo sia superato in un'ottica di cooperazione e sinergia.

3.4 Commento alla Dichiarazione di Marsiglia

La Dichiarazione di Marsiglia è interessante per l'avvio dell'Unione per il Mediterraneo e sotto questo aspetto è rimarchevole il lavoro dell'ambasciatore Serge Telle²⁹⁰, incaricato del partenariato al Quai d'Orsay, ovvero al Ministero degli Esteri francese. Egli non ha risparmiato alcuno sforzo pur di assicurare il successo della Conferenza di Marsiglia. Il suo compito è stato ostacolato dall'ostruzionismo israeliano e dalle rivalità tra i Paesi per la definizione della sede del Segretariato. In principio Israele si è opposto alla partecipazione della Lega Araba alle riunioni dell'UPM. Del resto è ben nota l'ostilità di Israele verso l'attuale segretario generale della Lega, Amr Moussa²⁹¹, accusato di essere un arabista anti israeliano. Ciò che teme Israele è di trovarsi sempre sotto accusa. Ma c'è da chiedersi come uno Stato che non rispetta le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite possa non esserlo.

Del resto sulla questione della partecipazione della Lega degli Stati arabi, l'Egitto, in quanto co-presidente, e gli altri Paesi arabi hanno mostrato grande fermezza, in quanto un partner non può esercitare il suo diritto di veto alla partecipazione della Lega degli Stati arabi nella misura in cui la maggior parte dei Paesi del sud-est mediterraneo sono arabi e nella misura in cui l'UPM avrà bisogno del finanziamento di altri Paesi arabi non rivieraschi, come i Paesi del Golfo. I ministri europei e gli altri partner hanno aderito a questo punto di vista.

Anche se alla fine Israele ha dovuto cedere, non esce completamente sconfitto dalla Conferenza di Marsiglia. Infatti un israeliano sarà scelto come segretario

²⁹⁰Cfr. *Serge Telle est nommé directeur adjoint du cabinet de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères*, dirigé par PHILIPPE ETIENNE, in *Les Echos*, 12 luglio 2007, in <http://archives.lesechos.fr/archives/2007/lesechos.fr/07/12/300186980.htm>

²⁹¹<http://it.euronews.net/2008/07/12/intervista-a-amr-moussa-segretario-della-lega-araba/>

generale aggiunto. Ma, per un motivo di equilibrio, anche un palestinese siederà come segretario generale aggiunto. Per i tre altri segretari aggiunti saranno scelti un italiano, un greco e un maltese²⁹².

In questo modo i ministri riuniti a Marsiglia hanno voluto distribuire i ruoli e coinvolgere nel nuovo progetto la maggior parte degli Stati europei del Mediterraneo. Alcuni hanno visto in questa scelta una specie di premio di consolazione. Ma dal momento che i principali Paesi interessati dai problemi e dalle dinamiche mediterranee sono anzitutto i Paesi rivieraschi, non può condividersi tale posizione. Anche se, forse, sarebbe stato giudizioso scegliere almeno un segretario aggiunto tra i Paesi europei non rivieraschi. Inoltre dal momento che i segretari generali aggiunti saranno incaricati di stilare dei dossier tematici, c'è il rischio evidente di doversi contrapporre per riuscire a rientrare in una ristretta cerchia di *nomination* politiche. Questa è la cosa peggiore che possa capitare perché, in fin dei conti ciò che importa è la competenza e non la nazionalità. Un segretario aggiunto maltese per esempio non siederà al Segretariato per difendere solo gli interessi di Malta. Si suppone che una volta nominato egli si metta a servizio dell'Unione per il Mediterraneo e non al servizio del suo Paese d'origine.

Pertanto è opinione comune che i ministri euro-mediterranei debbano essere molto attenti a tali rischi in quanto è in gioco la credibilità di tutto il dispositivo.

La scelta del Segretario generale è altrettanto spinosa. Si sa già che dovrà essere del sud, ma le opzioni possibili non sono numerose. Il Marocco presiede già la fondazione Anna Lindt²⁹³. L'Algeria non è ufficialmente candidata, ma avrebbe il diritto di pretenderlo. L'Egitto occupa la co-presidenza. Per la Giordania non si può parlare propriamente di un Paese rivierasco. Un segretario libanese o siriano non sarebbe sostenuto perché i due Paesi mostrano nei riguardi di Israele una notoria ostilità a causa della prosecuzione dell'occupazione. Quanto a Israele e alla Autorità palestinese, come detto sopra, questi hanno già ottenuto ciascuno un posto di segretario generale aggiunto. Restano allora la Turchia e la Tunisia. Ma la prima ha come obiettivo prioritario l'adesione. La seconda non ha ancora digerito il rifiuto di stabilire la sede del Segretariato a Tunisi, cosa che considera come un disconoscimento, tenuto conto che essa è stata la prima ad aver sottoscritto l'Accordo

²⁹² Cfr. paragrafo 7 "Gli sviluppi più recenti", del presente Capitolo.

²⁹³ Nella persona di André Azoulay.

di Associazione e probabilmente la prima della classe in termini di modernizzazione economica.

La scelta del Segretario generale e dei segretari generali aggiunti si farà nel corso del 2010²⁹⁴.

Mentre superata è ormai la questione della sede, che sarà stabilita a Barcellona, in particolare nel Palazzo Pedralbes. La candidatura di Barcellona si è imposta dopo il ritiro di quello di La Valletta, a Malta, e le obiezioni formulate, al Nord come al Sud alla candidatura di Tunisi.

Avendo troncato le questioni spinose della partecipazione, dell'architettura istituzionale e del seggio, la Conferenza ministeriale di Marsiglia ha messo l'UPM sui binari. Il treno può ormai mettersi in marcia. Verso dove, a quale velocità, con quali passeggeri e con quale tipo di carburante saranno le principali questioni che si porranno nei mesi a venire.

4. L'importanza della *co-governance* mediterranea nel quadro dell'Unione per il Mediterraneo

Si potrebbe pensare che data la maggiore eterogeneità dei partecipanti all'UPM, considerando che ne fanno parte Paesi del nord, del sud e dell'est del Mediterraneo, tale progetto sia destinato ad arenarsi come già le precedenti iniziative rivolte al Mediterraneo. Ma è proprio tale diversità geografica, culturale, storica che fa dell'UPM un'organizzazione internazionale *sui generis*, appunto perché fondata sulla *co-governance*. Infatti è proprio tramite quest'ampia partecipazione, anche così diversa, che si può sperare in una maggiore integrazione dell'area mediterranea, funzionale alla realizzazione di progetti comuni che realmente appiani le discrepanze e promuova uno sviluppo finalmente costante.

Invero la partecipazione dei Paesi del Maghreb a progetti più ristretti rispetto all'Unione per il Mediterraneo -come il "Mediterraneo occidentale" (la famosa formula 5+5), il "Forum del Mediterraneo" (costituito da quattro di questi Paesi senza la Libia), il "Dialogo Mediterraneo della NATO"²⁹⁵ (a cui non partecipa la

²⁹⁴ Cfr. paragrafo 7 "Gli sviluppi più recenti", del presente Capitolo.

²⁹⁵ Sino ad oggi, il Dialogo Mediterraneo della NATO è stato innanzitutto politico, utilizzato per promuovere una maggiore comprensione delle politiche e delle attività della NATO nei Paesi del

Libia), l'Unione del Maghreb Arabo (UMA)- o dei Paesi mediterranei ad iniziative più ampie -come il Processo di Barcellona (in cui la Libia partecipa solo come osservatore) e la Politica di Vicinato (cui non partecipano la Mauritania, che fa parte del gruppo ACP, e la Libia)- non ha consentito finora di poter risolvere questioni come quella del Sahara Occidentale (che inasprisce il clima maghrebino dagli anni '70) o come quella israelo-palestinese; senza dimenticare le relazioni tese tra l'Algeria e il Marocco (la frontiera tra questi due Paesi è chiusa da diciotto anni) e la sorda rivalità per la leadership regionale.

Ma tutte queste questioni, per importanti che siano, non hanno lo stesso potenziale distruttivo e la stessa risonanza del conflitto arabo-israeliano. Per la longevità del conflitto tra Israele e i suoi vicini, per la sua violenza stessa, per i suoi straripamenti fuori dai confini regionali, per le sue ricadute internazionali, per la sua natura e per la strumentalizzazione che ne fanno gli Stati locali e gli attori esterni, come i gruppuscoli radicali, questo conflitto costituisce una fonte permanente d'instabilità nella regione e di tensione internazionale. La soluzione del conflitto arabo-israeliano faciliterebbe sicuramente la cooperazione regionale e renderebbe più agevole l'effettiva inclusione di tutti i Paesi partner. Diverso è certamente il caso del Sahara Occidentale, per il quale, con un po' di realismo e di buon senso, si può certamente trovare la via d'uscita. Senza voler minimizzare i conflitti intra-maghrebini è evidente quanto sia necessario che si faccia uno strenuo lavoro per dare coesione al Maghreb e ai suoi vicini del Machrek²⁹⁶.

Ciò diviene ancor più necessario allorché la mondializzazione in corso esige di rompere con i metodi solitari e le strategie nazionali fredde ed egoiste, così da fare del Mediterraneo meridionale ed orientale parte pregnante e non parte soccombente delle evoluzioni del mondo.

Dialogo, mentre simultaneamente si valutavano le loro esigenze di sicurezza. Di conseguenza, lo scambio di informazioni ha costituito l'elemento centrale del Dialogo mediante il Gruppo per la cooperazione nel Mediterraneo, un foro creato nel Vertice di Madrid dall'Alleanza Nord Atlantica (1997). Tramite questo, gli alleati intrattengono regolari discussioni politiche con ciascun singolo partner del Dialogo, la cosiddetta composizione a 19+1, o con tutti e sette i paesi del Dialogo (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia) la cosiddetta composizione a 19+7.

²⁹⁶ Tuttavia, a seguito della guerra a Gaza è riemersa la contrapposizione fra i membri arabi dell'UPM e Israele che impedisce in questo momento all'organizzazione di avviare concretamente la propria attività (cfr. oltre).

La *co-governance* mediterranea è quindi necessaria anche in ragione delle nuove prospettive della mondializzazione economica²⁹⁷, che favorisce la politica dei blocchi. Ed è la stessa UPM che crea dei blocchi regionali di integrazione, allo stesso modo delle esperienze fatte dal continente americano (tra Canada, Stati Uniti e Messico) o dal continente asiatico (tra Cina, Giappone e Corea). L'idea consiste nello sfruttare la prossimità geografica, l'integrazione e la complementarità nella realizzazione di progetti comuni, scegliendo lo sviluppo di blocchi integrati. L'Europa ha bisogno dei Paesi del sud e dell'est del Mediterraneo per potersi sviluppare e, viceversa, i Paesi mediterranei necessitano di un'azione congiunta per crescere e far crescere la regione. "Il Mediterraneo, Nord e Sud, sta formando un'unica entità economica: l'Europa deve farne un punto di forza"²⁹⁸. Oggi più che mai, in questo periodo di crisi, è necessario promuovere una forte integrazione economica che venga però da uno spazio coeso nel quale sia possibile svilupparsi, non solo economicamente, ma anche democraticamente, pacificamente, in un valorizzante scambio culturale.

La *co-governance* mediterranea è infine necessaria anche in ragione delle minacce transnazionali, come il terrorismo, la migrazione incontrollata²⁹⁹ e i rischi ambientali, che tendono a gettare confusione sulla pace e sulla stabilità nel Mediterraneo. Tutti devono sentirsi coinvolti da queste minacce e problemi, tutti devono tentare di porvi rimedio attraverso la partecipazione e la concertazione. Questi problemi, nella visione dell'Unione per il Mediterraneo, non possono essere per loro natura affrontati solamente nei Summit, perché essi sono vissuti quotidianamente da tutti i popoli mediterranei nella vita di tutti i giorni. La loro risoluzione deve consistere in pochi ma efficaci progetti³⁰⁰ che possano facilmente raggiungere le aree e i soggetti cui sono rivolti.

Politici e popolazioni devono essere associati per regolare dei problemi multidimensionali, complessi e urgenti, che per di più si evolvono rapidamente.

²⁹⁷ C. SAINT-PROT ed Z. EL TIBI, *Quelle Union pour quelle Méditerranée?*, Observatoire d'études géopolitiques (OEG), Paris, 2008, p. 96.

²⁹⁸ <http://www.euromed-capital.com/spip.php?rubrique124>

²⁹⁹ La migrazione incontrollata costituisce un problema non solo per i Paesi di accoglienza (perché indipendentemente dalle politiche più o meno restrittive nei confronti di tali flussi si pongono problemi di accoglienza e di integrazione), ma anche per i Paesi d'origine, in termini di depauperamento di risorse umane.

³⁰⁰ D. SCHMID, *La Turquie et l'Union pour la Méditerranée: un partenariat calculé*, in *Politique étrangère*, n. 1, 2008, p. 68.

Infatti nel caso in cui anche l'Unione per il Mediterraneo non riuscisse a realizzare i suoi obiettivi (l'integrazione economica, sociale, politica e culturale, e la normalizzazione dei rapporti tra i partner) il Mediterraneo si frantumerebbe moltiplicando i rischi di marginalizzazione economica e di deriva politica. È dunque necessario un reale ed effettivo impegno di tutte le parti in causa, così da rendere tale iniziativa un "gioco a somma positiva".

5. La storia del Mediterraneo ad una svolta

Nessuna persona di buon senso può rifiutare i principi del progetto dell'Unione per il Mediterraneo, dal momento che essa realizza una vecchia aspirazione dei popoli. La condivisione delle decisioni e la partecipazione degli Stati del sud Mediterraneo, in condizioni di parità con gli Stati dell'UE, costituiscono uno dei principali tratti distintivi dell'UPM rispetto al PEM. Starebbe qui anzi il valore aggiunto dell'UPM rispetto al PEM e, più in generale, alle esperienze precedenti. L'UPM deve poter assicurare una partecipazione più attiva e consapevole dei partner non-UE e, di riflesso, una maggiore efficacia e visibilità della cooperazione euro-mediterranea³⁰¹.

Il contesto della mondializzazione, pur con tutte le sue minacce e le sue incertezze, porta con sé le possibilità di un mondo comune, in particolare per i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Non c'è un'altra via, a meno di non volere altro che l'isolamento ed il conflitto. La ricerca di un nuovo assetto regionale ed internazionale meno ingiusto e di una nuova civiltà esige un'analisi oggettiva ed una certa capacità di immaginare il futuro. Le condizioni per aprire nuove prospettive non sono date in anticipo. Ragione di più per operare insieme, considerando i traguardi e i fallimenti delle esperienze precedenti in questo settore, al fine di non accentuare ulteriormente i dubbi e le divergenze.

Il progetto dell'Unione per il Mediterraneo ha il merito di dare l'occasione di lasciar decantare le questioni di fondo legate alle relazioni tra i popoli della regione. La diagnosi è eloquente. La situazione resta preoccupante. Bisogna incontrarsi, discutere con sincerità per far fronte, in modo coerente, alle sfide comuni. La

³⁰¹ D. BECHEV e N. KALYPSO, *The Union for the Mediterranean*, cit., p. 19.

partecipazione del Nord, del Sud e dell'Est del Mediterraneo contribuisce alla messa in atto di questo progetto. Tuttavia, il cammino di un'Unione sarà lungo.

Sulle sponde meridionali ed orientali, malgrado l'eterogeneità dei Paesi che fanno parte di quest'area, le possibilità di riuscita e gli sforzi di modernizzazione dipendono da una serie di problemi da affrontare, poiché il livello di sviluppo è palesemente asimmetrico rispetto a quello dei Paesi europei; la debolezza della consuetudine al buon governo ed il carattere arcaico di alcuni regimi creano seri problemi; le insufficienze in materia di cooperazione e d'integrazione regionale e sub-regionale indeboliscono le basi del nuovo progetto. Inoltre le fonti di reddito sono soprattutto legate alle ricchezze del sottosuolo o dipendenti da fattori aleatori; l'analfabetismo, la crisi dei sistemi educativi e l'assenza di controllo demografico pongono problemi di fondo; la fuga dei cervelli, l'immigrazione clandestina e l'esodo dalle campagne in direzione delle città accentuano l'impovertimento e la frammentazione sociale; la debolezza dei rapporti tra lo Stato e la società, e delle relazioni del dialogo Nord-Sud, suscita reazioni negative.

Da un lato i popoli di quest'area mostrano una tendenza al ripiegamento su se stessi ed al culto del passato, nella strumentalizzazione della "religione-rifugio", e dall'altro un'imitazione cieca e alienante di un modello occidentale in crisi.

Relativamente al Nord, la diagnosi è caratterizzata, allo stesso modo, da altrettanti punti contraddittori, come: l'indebolimento degli aiuti destinati al Sud, pari a meno dello 0,2% dei rispettivi bilanci e un ammontare degli investimenti inferiore al 2% rispetto al volume globale degli investimenti esteri (tre volte meno di quanto promesso, dieci volte meno di quanto sarebbe auspicabile); una politica di discriminazione nei confronti delle popolazioni originarie del Sud o provenienti dalle aree svantaggiate, e una strategia di esclusione dei nuovi migranti; un'*islamofobia* caratterizzata da sconfinamenti nella xenofobia e da deliri mediatici che amplificano le derive dei gruppi estremisti e le contraddizioni dei sistemi del Sud; l'impotenza rispetto ai principali conflitti, come il dramma israelo-palestinese che tiene in ostaggio ogni progetto di partenariato; sul piano storico, il rifiuto di riconoscere i fatti e i misfatti della storia della colonizzazione europea; le misure eccessivamente restrittive in materia di mobilità e di circolazione delle persone; le contraddizioni di un sistema dominante fondato sulla triade laicismo oltranzista, scientismo

disumanizzante, e capitalismo selvaggio, tre tendenze ormai giunte in un vicolo cieco.

Oggi che la centralità e la dimensione strategica del Mediterraneo sono riconosciute, non ci si può limitare a progetti tecnici, come quelli scelti dalla Commissione dell'Unione Europea, che sembrano ridurre l'ideale dell'UPM ai temi della lotta all'inquinamento marino ed alle autostrade. Malgrado l'interesse che hanno questi settori, ciò è emblematico del persistere dell'unilateralismo, che può svuotare questo grande progetto del suo contenuto. D'altra parte è innegabile che anche i Paesi dal Maghreb al Machrek, da Israele alla Turchia e all'Autorità Nazionale Palestinese, nonché i Paesi mediterranei dei Balcani, dovrebbero fare un grande sforzo di buona volontà, per mettere da parte ciascuno i propri egoismi a favore della realizzazione di un progetto comune che alla fine appagherebbe tutti.

È auspicabile, dunque, che l'UPM sia un effettivo partenariato tra gli Stati membri dell'UE e gli altri Paesi dell'area mediterranea.³⁰² La coerenza e la visibilità di una tale Unione sarebbero molto più grandi. Non vi sarebbe più alcuna apprensione, né quella relativa alla normalizzazione prematura dei rapporti con Israele, né quella che mira a scongiurare l'adesione della Turchia all'UE, né infine quella che mira ad una riorganizzazione all'interno di una regione geostrategica a vantaggio degli interessi economici e di sicurezza di una sola parte. In ogni caso, la priorità deve essere data alla democratizzazione ed all'umanizzazione delle relazioni Nord-Sud, per rispondere alle esigenze della convivenza. La storia delle due sponde del Mediterraneo è ad una svolta decisiva: il riavvicinamento tra le due rive³⁰³, che assumerà certamente il ruolo di missione costruttiva, se vi saranno le condizioni.

6. L'Unione per il Mediterraneo: un anno dopo

Il 13 luglio scorso è stato il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo che, come detto sopra, è stata costituita nel 2008 a Parigi nel quadro di una riunione di capi di Stato e di Governo. Messa poi più o meno a punto dalla

³⁰² Basti pensare a come il dialogo euro-arabo è stato messo in cantiere e oramai, da un certo tempo, dimenticato.

³⁰³ D. BILLION, *L'Union pour la Méditerranée: une opportunité pour renforcer la coopération entre les rives de la Méditerranée. Entretien avec Alain Le Roy*, in *La revue internationale et stratégique* 2008, n. 70, estate 2008, pp. 13-19.

Conferenza dei ministri degli Esteri, svoltasi a Marsiglia nel novembre 2008, l'UPM è stata però subito dopo bloccata dai Paesi arabi in risposta all'intervento di Israele a Gaza del dicembre 2008-gennaio 2009 (per l'offensiva scatenata da Israele con l'operazione "Piombo fuso"³⁰⁴). Solo alla fine del giugno scorso, sono emersi sia pur esitanti tentativi e segnali di sblocco.

L'iniziativa è venuta dalla Spagna, che nella seconda metà di giugno ha organizzato, su invito del ministro degli Esteri, Moratinos, una riunione informale degli Alti Funzionari dell'UPM a Barcellona, nel palazzo di Pedralbes (destinato dal governo spagnolo a essere la sede del Segretariato dell'UPM), allo scopo di cominciare a discutere lo statuto del Segretariato: un passo essenziale per il suo funzionamento effettivo.

Anche grazie all'Egitto, e all'azione del Presidente Mubarak, l'Unione ha potuto essere rianimata, dal momento che in seguito all'intervento militare israeliano, gli altri Paesi arabi si erano fermamente rifiutati di sedersi allo stesso tavolo con il rappresentante di Gerusalemme. Il ragionamento portato avanti dalla diplomazia egiziana è stato semplice: poiché il boicottaggio dell'UPM non ha portato alcun effetto negativo ad Israele, la cosa "politicamente più corretta" era quella di utilizzare tale Unione come una tribuna per denunciare le azioni di Gerusalemme. A latere di questa riunione, gli Alti Funzionari arabi hanno approvato il principio di uno sblocco delle riunioni tecniche, anche in presenza di Israele, lasciando però impregiudicata la loro astensione da riunioni politiche.

In effetti, il 25 giugno si è tenuta a Parigi una riunione ministeriale informale sullo sviluppo sostenibile. Il 7 luglio si sono poi avute, a Bruxelles, una riunione ministeriale economica e finanziaria e una degli Alti Funzionari. Mentre la riunione dei ministri ha affrontato i temi economico-finanziari all'ordine del giorno (gli effetti della crisi globale, i progetti previsti dalla UPM e i finanziamenti che questi progetti

³⁰⁴ L'operazione Piombo fuso è stata una campagna militare lanciata dalle Forze armate israeliane. L'operazione militare si è protratta dal 27 dicembre 2008 al 18 gennaio 2009. Obiettivo dichiarato dell'intervento israeliano è stato quello di neutralizzare Hamas che, a partire dal 2001, ha bersagliato i centri urbani nel sud di Israele, costretto a un ritmo di vita scandito da sirene di allarme e corse nei rifugi sotterranei (obbligatorie per legge). Da parte israeliana l'azione militare è descritta anche come una risposta all'intensificarsi del lancio di razzi da parte di Hamas contro obiettivi civili, non appena scaduta la *tregua* di sei mesi, ottenuta il 19 giugno 2008 dopo un lungo lavoro di mediazione da parte dell'Egitto. Da parte palestinese, per altro, il lancio di razzi contro il territorio israeliano è stato motivato dalla violazioni della tregua di parte israeliana, violazioni che nel periodo della tregua hanno portato all'uccisione di 19 palestinesi, la maggior parte dei quali durante gli attacchi aerei israeliani dell'inizio di novembre.

iniziano a ricevere), gli Alti Funzionari hanno avuto uno scambio di idee sul concreto avvio delle attività istituzionali dell'UPM. Questa seconda riunione è stata preceduta da una riunione separata degli Alti Funzionari arabi in cui nessuno ha obiettato allo sblocco. Continua tuttavia a prevalere l'idea di partecipare alle riunioni tecniche e ai progetti economico-finanziari, ma non alle riunioni politiche.

Il sentimento diffuso negli ambienti europei è che il processo è di fatto sbloccato. Tuttavia, da parte araba manca ancora chiarezza e determinazione e la ripresa, anche se c'è, appare limitata. Una successiva riunione degli Alti Funzionari si è tenuta il 16 luglio. È difficile però, al di là delle formule diplomatiche, che la dimensione politica dell'UPM venga veramente sbloccata.

Da parte araba ci sono posizioni diverse. Però, la propensione a lavorare sul solo versante economico-finanziario e sui grandi progetti, spogliando di fatto l'UPM dei suoi obiettivi politici, tende ad essere un'interpretazione di fondo dell'UPM più che una posizione congiunturale. Mentre l'anno precedente i governi arabi avevano accolto l'iniziativa con unanime soddisfazione, gli umori sono ora cambiati, non solo fra i Paesi del Levante, ma anche fra quelli del Maghreb: nell'enfatizzare l'aspetto economico i partner arabi sono sostanzialmente tutti d'accordo. D'altra parte, mentre la natura intergovernativa dell'UPM è stata presentata dai suoi fautori come il superamento della situazione di ineguaglianza politica che comprometteva il funzionamento del Partenariato Euro-Mediterraneo, è chiaro che proprio questo più compiuto status politico, che l'UPM ha dato agli arabi, non poteva che portarli a una posizione meno compiacente rispetto alla coabitazione con Israele. Coabitavano per buona educazione finché erano ospiti della casa UE. Ora che sono a casa propria, immediatamente di fronte alle proprie opinioni pubbliche, è più difficile farlo. Perciò, prima o poi doveva accadere. L'iniziativa israeliana di Gaza lo ha fatto accadere forse prima di quanto ci si potesse aspettare.

È auspicabile a questo punto che i Paesi arabi riprendano un dialogo politico con gli europei nell'UPM. A una ripresa dei rapporti economici, invece, gli arabi sono effettivamente interessati e l'UPM si presta bene a rispondere a questo interesse. Si può, in conclusione, ritenere che l'UPM inizierà a funzionare, dal momento che il Segretariato è stato stabilito a Barcellona. In questo, d'altra parte, gli arabi hanno in Europa buoni alleati interessati a sviluppare i grandi progetti

economici previsti dall'UPM, a cominciare dalla BEI e dagli enormi interessi governativi e privati europei.

Accanto alla dimensione mediterranea dell'UPM, si deve considerare quella europea, nella quale i contrasti politici si palesano forse più che nell'altra. La co-presidenza europea dell'UPM mette, in effetti, in rilievo un quadro di competizione intracomunitaria che investe sia gli equilibri istituzionali dell'UE, sia le sempre latenti divisioni fra orientamenti mediterranei ed est-europei.

Con la pretesa di Sarkozy di tenere la co-presidenza europea dell'UPM oltre il semestre di presidenza francese si è aperta una sorta di guerricciola, per alcuni aspetti ridicola, per altri un po' pericolosa. La Francia ha voluto affermare una supremazia sulla politica mediterranea senza riguardo per la coesione e la coerenza della politica europea. La presidenza ceca, succeduta a quella francese nel primo semestre di quest'anno, ha finto di protestare ma ha accettato la pretesa francese in cambio dell'appoggio di Parigi ai progetti di Partenariato Orientale (*Eastern Partnership*).

Con ciò si è insinuata nella già debole compagine della politica estera europea una tendenza concreta a dare a ciascuno il suo: ai Paesi del sud Europa il vicinato mediterraneo e a quelli del Centro Europa il vicinato est-europeo. Insomma, una buona prospettiva di frammentazione dell'UE.

La presidenza svedese³⁰⁵, in corso dal 1° luglio, sembrava non volesse fare compromessi, ma è addivenuta all'accordo secondo cui le riunioni politiche saranno presiedute dal presidente svedese dell'UE e quelle economico-finanziarie dal presidente francese, condividendo in tal modo il ruolo di co-presidente dell'UPM. Così, la riunione sullo sviluppo sostenibile, sopra accennata, è stata presieduta da Christine Lagarde³⁰⁶ per la Francia e da Youssef Boutros-Ghali³⁰⁷ per l'Egitto, mentre le riunioni degli Alti Funzionari sono state presiedute dalla Svezia.

Contro quest'anomalia ha protestato il Belgio, che prenderà la presidenza UE nel secondo semestre del 2010, e quindi, in teoria, la co-presidenza dell'UPM, avvertendo che non accetterà decurtazioni delle sue prerogative. Posto che nel giugno 2010 il biennio di co-presidenza UPM, che la Francia si è preso, scadrà, ci si

³⁰⁵ Con Fredrik Reinfeldt (luglio-dicembre 2009).

³⁰⁶ Ministro dell'Economia, dell'Industria e dell'Impiego francese.

³⁰⁷ Ministro delle Finanze egiziano.

può chiedere contro chi il Belgio sta mettendo le mani avanti. La risposta sembra essere la Spagna. Questo Paese detiene la Presidenza dell'UE in questo primo semestre³⁰⁸ e, a quanto si dice, prenderà il posto della Francia nella co-presidenza dell'UPM, ma bisognerà vedere se riuscirà ad ottenere l'appoggio affinché il biennio di co-presidenza sia ripetuto, stavolta a suo favore. In effetti, non c'è dubbio che nella fase attuale si è formato un asse fra Francia e Spagna nel quadro della politica dell'UPM. Questo asse tende a suggerire che, in ambito UE, il Mediterraneo deve andare ai mediterranei, un'idea rafforzata dai cinque segretari congiunti, tutti mediterranei, che affiancheranno il Segretario generale dell'UPM, che per statuto deve essere del sud Mediterraneo³⁰⁹.

Ci si pongono a questo punto due questioni. Da un lato circa l'influenza che avrà la co-presidenza europea dell'UPM, così strutturata, sulla coesione comunitaria; dall'altro riguardo all'idea di tenere l'UPM distinta rispetto al quadro istituzionale e alle regole che orientano i vari rapporti tra l'UE e i suoi vicini. È chiaro che tutto questo non faccia bene alla coesione europea. Oltretutto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, la presidenza UE cambierà i suoi caratteri³¹⁰. Inoltre, l'epopea della co-presidenza dell'UPM nasconde un contrasto tra coloro che vogliono consolidare e riaffermare il carattere intergovernativo dell'UPM (tenendo fuori UE e Commissione dal processo decisionale euro-mediterraneo) e coloro che invece ritengono utile un rientro della Commissione in questo processo. Su questo punto la Commissione ha stanziato, in occasione dell'anniversario dell'UPM, altri 72 milioni di euro oltre i 28 che aveva già accantonato l'anno scorso per la realizzazione dei progetti dell'UPM; in questo modo la Commissione si assicurerebbe un posto di "consulente" nel Segretariato, almeno per i progetti che contribuisce a finanziare. Così, la Commissione tornerebbe ad avere un'influenza sulle decisioni economiche euro-mediterranee. Ma toglierle questa influenza è stato esattamente uno degli obiettivi dell'UPM, che ha voluto rimettere nelle mani dei Governi, specialmente di quelli sud-mediterranei, decisioni che, nell'ambito del

³⁰⁸ José Luis Rodríguez Zapatero (gennaio-giugno 2010).

³⁰⁹ Cfr. paragrafo 7 "Gli sviluppi più recenti", del presente Capitolo.

³¹⁰ Cfr. nota 272.

Partenariato Euro-Mediterraneo, la Commissione avrebbe loro sottratto³¹¹. Francia e Spagna sembrano intenzionati a mantenere fermo questo punto e quindi a mantenere l'UPM come organizzazione intergovernativa, distinta e diacronica rispetto al quadro generale dei rapporti di vicinato dell'UE, probabilmente, perché ritengono che ciò assicurerà all'UPM quel destino politico che è mancato al Partenariato di Barcellona³¹².

Ma la chiave di volta della politica euro-mediterranea sta soprattutto nella soluzione del problema palestinese, di cui gli Stati dell'area continuano ad essere ostaggio. Invece, almeno per ora, il destino solo economico che i partner arabi intendono dare all'UPM non sembra essere in sintonia con le preoccupazioni e gli obiettivi di Spagna e Francia.

È proprio a causa dell'impasse che caratterizza i negoziati di pace nel conflitto israelo-palestinese, oltreché per lo scontro interno all'UE sorto per la gestione della presidenza e per le assegnazioni dei segretariati, che la Conferenza Ministeriale che si sarebbe dovuta tenere ad Istanbul intorno al 25 novembre 2009 è stata annullata³¹³.

Mentre appare difficile respingere l'attuale richiesta dei partner arabi di porre l'accento sui rapporti economici, occorre concentrare la propria attenzione sulle riforme politiche e sul rispetto dei diritti umani. In caso contrario si rischia di assecondare e rafforzare i regimi autoritari esistenti. Inoltre, è necessario elaborare una posizione europea nei confronti del problema palestinese.

Infatti l'UPM può e deve intervenire attraverso la realizzazione di progetti comuni che possano rendere più coesa l'area e per questa via provare a normalizzare i rapporti israelo-palestinesi e promuovere la democrazia e la pace; se si vogliono dei rapporti euro-mediterranei fruttuosi, ci si deve piuttosto preoccupare di rafforzare la

³¹¹ E. BARBÉ IZUEL, *La Unión por el Mediterráneo de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2009, v. 13, n. 32, gennaio/aprile 2009, p. 33.

³¹² D.BECHEV e N. KALYPSO, *The Union for the Mediterranean*, cit., pp. 13-20.

³¹³ L'Assemblea parlamentare Euro-Mediterranea (APEM) "ha espresso preoccupazione per il rinvio della Conferenza dei Ministri degli Esteri, programmata per il 24 e 25 novembre 2009 a Istanbul, e ha raccomandato di produrre il massimo impegno affinché si ricreino le condizioni politiche e diplomatiche per la piena ripresa delle attività da parte del ramo esecutivo dell'Unione per il Mediterraneo (UPM) a livello di Conferenza EuroMed dei Ministri degli Esteri", cfr. Dichiarazione dell'Ufficio di Presidenza sull'Unione per il Mediterraneo dell'APEM, il Cairo, 20 novembre 2009.

politica estera dell'UE e darle nuove direzioni, altrimenti come il Partenariato (più del Partenariato), l'UPM resterà ostaggio della questione palestinese.

6.1 La Conferenza di Napoli sull'Unione per il Mediterraneo

Venerdì 6 novembre 2009, presso l'aula delle Mura Greche di palazzo Corigliano, sede dell'Università L'Orientale di Napoli si è tenuta la Conferenza "*L'Unione per il Mediterraneo: un anno dopo*". L'incontro è stato organizzato³¹⁴ con l'intento di fare il punto della situazione, ad un anno dal summit di Marsiglia (3-4 novembre 2008), dei progressi fatti dall'Unione per il Mediterraneo.

Durante i lavori, per il Governo italiano, è intervenuta Stefania Craxi (sottosegretario agli Affari esteri) che ha annunciato alcune novità riguardanti l'UPM, quale la formalizzazione da parte del Governo italiano della richiesta di un segretariato aggiunto per l'Italia con poteri finanziari e compiti riguardanti lo studio di fattibilità dei progetti³¹⁵.

La novità più interessante è stata l'annuncio dell'avvio di una strategia di *City Diplomacy* euro-mediterranea. La *City Diplomacy*, riguarda la cooperazione a livello locale fra città ed aree metropolitane per lo sviluppo urbano³¹⁶. Il sottosegretario Craxi ha concluso annunciando che il Ministero degli Affari esteri organizzerà nel 2010 la prima edizione della Biennale del Mediterraneo³¹⁷.

³¹⁴ Dal Ministro Cosimo Risi (Consigliere diplomatico del Presidente della Regione Campania Antonio Bassolino) e dal vice Presidente della Regione Campania Antonio Valiante.

³¹⁵ Il 20 novembre scorso il Sottosegretario Craxi è stata a Tunisi per presenziare alla cerimonia per il 25° anniversario del passaggio del gasdotto Transmed in Tunisia. La questione della sicurezza energetica riveste un'importanza prioritaria nell'agenda delle nostre relazioni con i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, anche nell'ambito del rilancio del processo euro-mediterraneo avvenuto grazie all'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo (cfr. <http://www.esteri.it/MAE/briefing/11112008.pdf>).

³¹⁶ Tale concetto è stato affrontato al *Meeting delle Città del Mediterraneo*, tenutosi a Reggio Calabria il 20 ottobre 2009 (a cui il sottosegretario aveva partecipato), dai sindaci delle città costiere del Mediterraneo che avevano accettato l'invito dell'Alto Rappresentante del Segretario Generale dell'ONU per l'Alleanza delle Civiltà, Jorge Sampaio. In tale occasione i sindaci hanno accolto l'invito a sviluppare una serie di azioni di *City Diplomacy* finalizzate a costruire una rete euro-mediterranea di città interculturali. Tali proposte verranno incluse nella strategia regionale dell'*Alliance of Cities* per i Paesi euro-mediterranei che sarà approvata nella primavera del 2010 nel corso di una conferenza ospitata dal Governo egiziano.

³¹⁷ <http://www.bjcem.org/>

Dopo altri contributi, si è aperta una tavola rotonda coordinata da Roberto Aliboni dell'Istituto Affari Internazionali di Roma. Tema della tavola rotonda: “Lo spazio euro-mediterraneo: la dimensione economica”.

Tra gli argomenti affrontati, è stato ribadito in primo luogo che, l'UPM poggia su relazioni intergovernative e sul principio di cogestione, evidente nella scelta della doppia presidenza, la cui struttura, però, tende a marginalizzare la Commissione³¹⁸.

L'inefficacia del PEM è attribuita a due ordini di problemi: da un lato economici, dal momento che troppo poco si è investito rispetto ai grandi obiettivi che ci si era posti; dall'altro politici, dei quali il conflitto mediorientale è il nodo irrisolto e per la cui soluzione è necessaria da parte dell'UE una presa di posizione unitaria e che sia a sostegno di quelle realtà presenti nella società civile israeliana e palestinese che cercano di costruire i presupposti per una pace giusta e durevole.

Durante il dibattito è emerso che il fallimento del PEM è stato dovuto anche all'asimmetria del partenariato, forse troppo sbilanciato in favore dell'UE che, troppo impegnata ad occuparsi della liberalizzazione della circolazione di beni e capitali, non ha saputo rispondere alla necessità di liberalizzare e gestire anche la circolazione delle persone.

Si avverte che se l'economia tende a prevalere sulla politica l'UPM non sarà nient'altro che “un *label*”, ovvero solo un marchio dietro al quale però non c'è nulla di consistente³¹⁹.

A sole due ore dall'apertura dei lavori, l'Assemblea un po' assopita, è stata scossa da uno dei partecipanti³²⁰ che ha raccontato della sperimentazione di un laboratorio teatrale al quale hanno partecipato ragazzi israeliani e palestinesi. Ha riferito della loro difficoltà nel costruire uno spettacolo nel quale ognuno doveva mettersi nei panni dell'altro. Alla fine lo spettacolo è stato messo in scena grazie alla volontà dei partecipanti di superare certi tabù. Quella stessa volontà che è mancata a livello diplomatico.

³¹⁸ Rosa Balfour, analista politico dell'European Policy Centre di Bruxelles.

³¹⁹ Lofti Boumghar, segretario generale dell'INESG, Institut National pour les Etudes de Stratégie Globale di Algeri. Nel suo intervento ha poi lanciato una proposta di un partenariato più limitato, una *Alliance de la Méditerrané Occidentale* che preserverebbe il partenariato dai problemi politici e diplomatici legati alla questione palestinese.

³²⁰ Francesca Maria Corrao, docente di Lingua e Letteratura araba dell'Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

Un altro dubbio ha riguardato il finanziamento dell'UPM. Una delle novità del partenariato sarebbe dovuta risiedere nella sua capacità di muovere l'interesse dei capitali privati. Tale capacità ha finora però lasciato a desiderare. Inoltre, la zona di libero scambio si farà, la Tunisia è già entrata nell'ambito PEM/PEV, e come il Marocco vuole ottenere uno *status avancé* che le permetta dei rapporti privilegiati con l'UE³²¹.

In un altro intervento il mondo arabo è stato definito una "regione senza regionalismo": nonostante il mondo arabo, dal Medio Oriente al Marocco, abbia numerosi tratti comuni (lingua, religione, cultura, etc.), la regione resta una realtà disomogenea nella quale i diversi Stati non riescono a darsi regole comuni e ad avviare un processo di integrazione regionale. Prova di questa incapacità sono gli stessi trattati stipulati che spesso si sovrappongono o addirittura confliggono, ma che in ogni caso rimangono inattuati. Sarebbe dunque necessario, ai fini di una migliore integrazione economica interna della sponda Sud, riprodurre un processo di integrazione regionale analogo a quello realizzatosi in Europa³²².

Sono poi stati ricordati i progressi del programma ENPI CBC (per la Cooperazione Transfrontaliera nel Mediterraneo nel quadro dello Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato per il periodo 2007 - 2013) con la relativa dotazione di 170 milioni di euro e con l'adozione della pratica di *co-ownership* relativamente alle sue quattro priorità: sviluppo locale; protezione ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili; mobilità (di merci, capitali e persone); dialogo interculturale e religioso³²³.

Per concludere, alla Conferenza sono stati riaffermati tre elementi chiave per la costruzione di un partenariato efficace. In primo luogo è stata ribadita la volontà di cooperare per costruire un'area di pace, stabilità e benessere. Si è affermata la

³²¹ Ahmed Driss, direttore del Centre d'Etudes Méditerranéennes Internationales di Tunisi ha concluso proponendo un'ipotesi di partenariato che ricorda quella dell'algerino Boumghar e cioè di una Alleanza del Mediterraneo Occidentale sul modello del gruppo "5+5" con l'inclusione dell'Egitto. Questo riferimento riecheggia la proposta di Bichara Khader di costituire all'interno dell'UPM un partenariato più ristretto, un *Partenariato regionale privilegiato (PRP)*, comprendente gli otto Paesi rivieraschi dell'UE (Spagna, Francia, Italia, Grecia, Cipro, Malta, Portogallo e Slovenia, nonché la Turchia come Paese candidato all'adesione, e il Principato di Monaco) e i cinque Paesi dell'Unione del Maghreb Arabo più l'Egitto. Sul punto cfr. B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée*, cit., p. 227.

³²² Piero Pennetta, professore di Organizzazione Internazionale dell'Università degli Studi di Salerno.

³²³ Dott.ssa Anna Maria Catte, direttore dell'Ufficio dell'autorità di gestione comune del programma operativo ENPI CBC - Bacino del Mediterraneo di Cagliari.

necessità di un'assunzione di piena e di reciproca responsabilità da parte dei Governi che partecipano all'Unione per il Mediterraneo, affinché queste funzioni, ed infine è stata evidenziata la necessità d'investimenti concreti ed adatti a mettere in pratica progetti ed obiettivi.

7. Gli sviluppi più recenti

Ma l'UPM non è solo bei propositi. Infatti, mentre i negoziati tra i membri dell'Unione per il Mediterraneo sono vicini a una conclusione in merito alla struttura e al programma di lavoro definitivi, iniziano ad arrivare segnali incoraggianti.

Il nuovo anno si apre con un segnale positivo per l'Unione per il Mediterraneo, nata a Parigi nel luglio del 2008 e mai decollata: la nomina dell'ambasciatore giordano, Ahamad Khalaf Masadeh, come Segretario generale, con l'avvio ufficiale dell'attività a febbraio. Una decisione di fatto presa al Vertice svolto il 5 gennaio scorso al Cairo, tra Francia ed Egitto (co-presidenti dell'UPM), Spagna (che detiene la presidenza di turno dell'UE), Tunisia e Giordania, che formalmente arriva per acclamazione in una riunione a Bruxelles di Alti Funzionari dell'UPM, il 12 gennaio scorso. Dopo di che è stata fatta circolare una nota tra i quarantatré ministri degli Esteri che fanno parte dell'Unione per il Mediterraneo, per eventuali commenti sulla candidatura da comunicare entro 15 giorni.

Di fatto, il 27 gennaio scorso, il giordano Ahmad Masadeh è stato nominato ufficialmente segretario generale dell'Unione per il Mediterraneo. È quanto ha annunciato il ministro degli Esteri francese, Bernard Kouchner. “La designazione del Segretario generale -afferma in una nota- costituisce un passo decisivo nella costruzione istituzionale dell'Unione per il Mediterraneo”. Per l'UPM, aggiunge il capo del Quai d'Orsay, si tratta adesso di “recuperare i ritardi dovuti essenzialmente alle ripercussioni degli eventi politici dello scorso anno in Medio Oriente”. La designazione di Ahmad Khalaf Masadeh, fino ad oggi ambasciatore giordano presso l'Unione europea e la Nato a Bruxelles, era stata decisa per acclamazione nella riunione di Alti Funzionari dell'UPM che si è tenuta nella capitale belga. Ora è arrivata la conferma definitiva da parte dei quarantatré ministri degli Esteri dell'UPM, che dovevano ratificare la nomina in un processo che si è concluso due

giorni prima della nomina ufficiale.

La nomina del Segretario generale, che avrà come sede Barcellona, consentirà la preparazione del secondo vertice dell'Unione per il Mediterraneo, previsto a giugno nella città catalana, nel quadro della presidenza di turno spagnola dell'Unione europea³²⁴.

Dopo il rinvio della riunione dei ministri degli Esteri dell'UPM ad Istanbul nel novembre scorso, alla fine è stato questo lo stratagemma trovato per evitare il faccia a faccia fra arabi e israeliani e portare ugualmente a casa il risultato. Il cammino dell'Unione per il Mediterraneo, infatti, ha incontrato da subito le stesse difficoltà della cooperazione euro-mediterranea lanciata a Barcellona nel 1995. Arenata poco dopo la nascita a causa dell'offensiva israeliana a Gaza con l'operazione "Piombo fuso", l'Unione per il Mediterraneo ha ripreso a giugno 2009 le riunioni a livello ministeriale, prima sui temi dello sviluppo sostenibile, poi sulla crisi economica, sul ruolo delle donne e, infine, sull'area di libero scambio.

Il giordano Masadeh, il più giovane ambasciatore che il Paese abbia mai avuto, di fatto non ha visto concorrenti. Nel dicembre scorso, alcuni diplomatici avevano fatto sapere di un possibile candidato alternativo da parte della Tunisia, il cui nome però non è mai emerso.

"Oggi abbiamo fatto la storia", ha commentato Masadeh nel corso della riunione. La sua avventura dovrebbe cominciare a febbraio, quando la tabella di marcia prevede il lancio ufficiale dei lavori del segretariato³²⁵. Per un avvio effettivo dell'UPM manca ancora però un altro tassello decisivo, quello dell'approvazione dello statuto. Due sono ancora i nodi da sciogliere: il numero dei vicesegretari, che oscilla tra cinque e sei (Italia, Malta, Israele, Autorità Nazionale Palestinese, Grecia e probabilmente Turchia), ma anche sui portafogli da assegnare loro. Nella riunione di Alti Funzionari a Bruxelles un accordo su questi punti sembra ancora lontano e il

³²⁴ www.ansamed.info/it/news/MI01.XAM09303.html

³²⁵ Di fatto però la riunione in agenda per il 9 febbraio scorso a Bruxelles non ha avuto il via libera degli Alti funzionari dell'Unione per il Mediterraneo. La riunione, che deve decidere sullo statuto del Segretariato, spiegano fonti diplomatiche, slitta alla prossima riunione degli Alti funzionari, prevista a marzo a Barcellona, in cui, lo statuto verrà approvato con procedura scritta dai ministri degli Esteri dei quarantatré Paesi dell'Unione. Ad oggi, rimane in sospeso la questione dei vicesegretari e dei portafogli da assegnare, che andrà risolta prima dell'appuntamento di Barcellona. Tra un mese, nella città catalana gli alti funzionari avranno quindi il compito di approvare formalmente lo statuto, oltre che di determinare alcuni aspetti del funzionamento interno del segretariato, come organigramma, procedure e budget. Incerti rimangono i tempi della nomina dei vicesegretari, che spetta formalmente al segretario generale (Cfr. <http://www.ansamed.info/it/top/MI11.XAM19052.html>).

prossimo incontro è fissato a febbraio³²⁶.

Una volta avviato, il Segretariato dovrà occuparsi dei progetti promossi nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo, come il Piano solare, la lotta all'inquinamento del mare, una protezione civile comune, il sostegno alle piccole e medie imprese e l'Università del Mediterraneo.

Il primo compito per Masadeh sarà spinoso: preparare il secondo vertice dell'Unione per il Mediterraneo³²⁷.

Dal canto suo la Spagna punta a stabilire una stretta collaborazione con la Giordania, per dare impulso all'agenda mediterranea. È quanto ha sottolineato il Premier spagnolo e Presidente di turno dell'UE, José Luis Rodríguez Zapatero, nell'incontro avuto 28 gennaio scorso, al palazzo della Moncloa, con re Abdallah II di Giordania³²⁸. Il capo dell'esecutivo socialista, informano fonti ufficiali in una nota, si è congratulato con re Abdallah per la recente nomina di Masadeh al Segretariato generale dell'UPM e lo ha ringraziato per l'importante e positivo ruolo svolto da Amman nello sviluppo delle relazioni fra l'UE e i vicini della sponda Sud del Mediterraneo.

Una collaborazione che Madrid auspica possa essere approfondita in vista del vertice dei capi di Stato e di Governo dell'Unione per il Mediterraneo previsto per il prossimo giugno a Barcellona.

E, dal momento che l'attuale Programma di Azione Unione Europea-Giordania scade nel giugno prossimo, quando la Spagna sarà ancora alla presidenza dell'UE, Zapatero si è impegnato a presentare una bozza del nuovo Piano d'Azione entro il semestre, che contemplerà la proposta giordana di negoziato per uno Statuto Avanzato fra il Paese e l'Unione Europea, sul tipo di quello esistente col Marocco.

Ma è stata la situazione in Medio Oriente l'argomento centrale dei colloqui. Il premier spagnolo non ha nascosto un cauto ottimismo, con la convinzione che "esistono le condizioni per fare un passo definitivo verso la pace" nella regione. Ed ha ribadito il sostegno della Spagna alla ripresa dei negoziati in Medio Oriente per il riconoscimento di un eventuale Stato palestinese, per concretizzare così la soluzione

³²⁶ *Ibidem.*

³²⁷ <http://www.ansamed.info/it/top/MI11.XAM19071.html>

³²⁸ Dopo il pranzo con i monarchi spagnoli e i principi delle Asturie, nella residenza reale della Zarzuela.

dei due Stati per due popoli.

Il re Abdallah II ha concordato con Zapatero sull'importanza della riconciliazione nazionale palestinese e sulla necessità di coinvolgere altri attori determinanti nel processo di pace per favorire la creazione dello Stato palestinese e garantire la sicurezza dello Stato di Israele³²⁹.

L'incontro a Madrid è stato anche l'occasione, per Zapatero e re Abdallah, per ribadire il buono stato delle relazioni bilaterali³³⁰.

Un altro segnale positivo è l'istituzione dell'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea (ARLEM) la cui prima riunione di fatto si è tenuta il 21 gennaio 2010 a Barcellona, ospitata dal Governo autonomo di Catalogna, durante il semestre di presidenza spagnola dell'UE³³¹. "L'Unione europea ha bisogno del sostegno di tutti i suoi partner, compreso quello delle autorità locali e regionali, se si vuole raggiungere l'obiettivo di rilanciare il processo di Barcellona", ha dichiarato Luc Van den Brande, presidente del Comitato delle Regioni dell'UE³³², nel corso di un incontro, tenutosi il 1° dicembre 2009, cui hanno partecipato rappresentanti dell'Unione per il Mediterraneo, delle istituzioni europee e autorità locali e regionali delle tre sponde del Mediterraneo. "Questo forum -ha proseguito Van den Brande- permetterà di assicurare visibilità e seguito ai progetti avviati dall'UE e dai suoi Paesi partner del Mediterraneo meridionale e orientale" e "darà ulteriore impulso al dialogo euro-mediterraneo, strumento per promuovere la democrazia locale nella regione e per contribuire allo scambio delle migliori prassi". Dopo avere illustrato i caratteri di larga rappresentatività dell'ARLEM, Luc Van den Brande rileva che "la presenza del COPPEM (Comitato per il partenariato euro-mediterraneo con sede a Palermo) si è rivelata essenziale e il suo sincero supporto risolutivo".

"Lavoreremo nel 2010 -conclude- per portare le nostre richieste di fronte al consesso istituzionale dell'UPM e dell'UE e già abbiamo cominciato a farlo a Barcellona chiedendo alla presidenza spagnola dell'UE di allargare ai Paesi mediterranei la programmata riunione sulla politica regionale dell'UE, una politica

³²⁹ <http://www.ansamed.info/it/top/MI11.XAM17542.html>

³³⁰ Il premier spagnolo ha sottolineato la leadership mondiale delle imprese iberiche in settori come le energie rinnovabili e i trasporti, i cui progetti possono usufruire dei finanziamenti alle concessioni spagnole.

³³¹ A cui hanno partecipato oltre settanta rappresentanti eletti regionali e locali, provenienti da trenta Paesi delle tre rive del Mediterraneo.

³³² L'Assemblea che riunisce i rappresentanti regionali e locali europei.

che, prima o poi, deve guardare a sud - e per facilitare l'incontro degli attori regionali e locali delle tre rive sui grandi progetti. Il dato di fatto è che i quarantatré Governi dell'UPM contano oggi anche sul nostro appoggio, l'appoggio delle autorità regionali e locali, per il successo di un dialogo che è complesso ma che vale la pena edificare insieme”³³³.

La riunione costitutiva³³⁴ ha visto l'elezione dei due co-presidenti dell'Assemblea, il Presidente della Regione di Taza-Al Hoceima (Marocco), l'on. Mohamed Boudra, e il Governatore di Qalyubiya (Egitto), sua Eccellenza Adly Hussein, ai vertici dell'ARLEM³³⁵. Il presidente espresso dai Paesi europei è Luc Van den Brande, il quale in tale occasione ha affermato: “La nostra convinzione è che l'Unione per il Mediterraneo non debba cadere nella trappola di Barcellona, limitandosi alla diplomazia classica. Alla luce di questa considerazione, offriamo il contributo del nostro impegno sul campo, orientato verso la realizzazione di progetti concreti grazie all'apporto degli enti regionali e locali che lavorano giorno per giorno per migliorare la qualità della vita dei nostri concittadini. Il nostro obiettivo è offrire al dialogo euro-mediterraneo un'ulteriore opportunità di giungere finalmente alla realizzazione delle iniziative proposte a Parigi nel 2008”. Egli ha aggiunto che “la struttura da conferire all'ARLEM è quella di un organo orientato verso il territorio e in grado di funzionare indipendentemente dalla realtà politica internazionale. [...] L'ARLEM nasce oggi come struttura autonoma, ma con lo scopo di servire l'UPM. Per questo chiediamo che, non appena l'Unione per il Mediterraneo avrà messo a punto la sua struttura interna e la sua organizzazione, l'ARLEM possa contribuire ai suoi lavori in qualità di osservatore, e ciò già a partire dal Vertice di Barcellona che si terrà nel giugno 2010”.

³³³ http://www.agrientoweb.it/mediterraneo-riconosciuto-a-regioni-e-autonomie-locali-ruolo-chiave_37451/

³³⁴ Alla quale oltre a Van den Brande hanno partecipato Ángel Lossada Torres-Quevedo e Hamdi Sanad Loza, rispettivamente segretari di Stato spagnolo ed egiziano, e il presidente della Catalogna José Montilla.

³³⁵ Ai lavori dell'ARLEM ha preso parte una delegazione del Coppem (Comitato Permanente per il Partenariato Euro-Mediterraneo delle Autorità locali e delle Regioni) formata dal vice Presidente della Regione siciliana, Michele Cimino, dal Segretario generale; Carmelo Motta, e dal responsabile progetti, Michele Raimondi.

I segnali positivi registrati sembrano essere un chiaro indicatore dei futuri sviluppi di un'aggregazione che, a differenza delle esperienze precedenti, sembra avere tutte le carte in regola per portare ai risultati sperati.

PARTE TERZA

**LE CONDIZIONI DELLA REGIONE MEDITERRANEA:
TENDENZE ATTUALI**

CAPITOLO PRIMO

IL DIALOGO CULTURALE EURO-MEDITERRANEO ED EURO ARABO

Nell'Unione per il Mediterraneo il dialogo interculturale svolge un ruolo centrale ed è precondizione allo sviluppo di misure concertate miranti alla costruzione di relazioni pacifiche e allo sviluppo economico e democratico.

Tale esigenza si pone con tutti i Paesi parte dell'UPM, ma ovviamente, nonostante il dialogo con i Paesi mediterranei dei Balcani risulti ostacolato da profonde fratture etniche che frammentano questi territori sin dalla dissoluzione della Repubblica federale di Jugoslavia, è il dialogo con i Paesi della sponda meridionale che alimenta più preoccupazioni.

Il dialogo euro-mediterraneo, ed in particolare quello euro-arabo, ha subito nel tempo diverse evoluzioni, ma almeno fino alla Conferenza di Barcellona, del 1995, esso non aveva mai assunto grande rilevanza. Invero, la Conferenza ha gettato le basi di un processo che avrebbe dovuto portare all'istituzione di un quadro multilaterale di dialogo e di cooperazione tra l'UE e i Paesi terzi mediterranei. Ai sensi della Dichiarazione di Barcellona, si è convenuto di instaurare un partenariato, in ambito sociale, culturale ed umano, finalizzato al ravvicinamento e alla comprensione tra popoli e ad una migliore percezione reciproca. In tal modo, il partenariato si fonda da un lato, sul delicato compromesso tra l'esistenza, il riconoscimento e il rispetto reciproco di tradizioni, di culture e di civiltà diverse su entrambe le sponde del Mediterraneo e dall'altro, sulla valorizzazione delle radici comuni³³⁶.

³³⁶ In tale ottica, la Dichiarazione di Barcellona e il suo programma di lavoro pongono l'accento su : - l'importanza del dialogo interculturale e interreligioso; - l'importanza del ruolo dei mezzi di comunicazione di massa ai fini della conoscenza e della comprensione reciproca tra culture; - lo sviluppo delle risorse umane nel settore della cultura: scambi culturali, conoscenza di altre lingue, attuazione di programmi educativi e culturali rispettosi delle identità culturali; - l'importanza del settore sanitario e dello sviluppo sociale e il rispetto dei diritti sociali fondamentali; - la necessità di coinvolgere la società civile nel partenariato euro mediterraneo e il rafforzamento degli strumenti della cooperazione decentrata per favorire gli scambi tra i diversi settori dello sviluppo; - la cooperazione nel settore dell'immigrazione clandestina e della lotta al terrorismo, al traffico di droga, alla criminalità internazionale e alla corruzione. Cfr. Parte prima- Capitolo Primo, paragrafo 3.1 "La Conferenza di Barcellona".

Espressione più alta di tali propositi è la fondazione culturale Anna Lindt, che riesce ad affermare l'importanza del dialogo interculturale³³⁷.

Tuttavia il partenariato euro-mediterraneo non sembra aver esorcizzato le paure europee. Tanto che i discorsi sull'immigrazione, specie quella clandestina, tendono a trasformare il Mediterraneo in un'area cinta da cordoni che separano l'Europa civilizzata dai turbamenti del Sud.

Quindi al di là dei buoni propositi sulla solidarietà e la fratellanza euro-mediterranee, solennemente affermati nelle grandi riunioni diplomatiche, si impone, ora più che mai, una constatazione: la relazione culturale euro-mediterranea ed euro-araba è deteriorata, spezzata. Occorre pertanto coltivarla per poter far nascere i frutti di uno sviluppo comune fondato sul rispetto reciproco.

Già la Conferenza Internazionale, 17 dicembre 2008, a Vienna, per promuovere il dialogo e l'interazione tra il mondo arabo e l'Europa³³⁸, è stata il risultato della convinzione europea e araba che il dialogo è l'unico mezzo per costruire un futuro insieme.

1. Riflessioni per un manifesto umanista

Ma la relazione culturale tra l'Europa e gli altri Paesi mediterranei, soprattutto arabo-musulmani, è segnata da una serie di stereotipi e di rappresentazioni negative, specie dopo gli avvenimenti dell'11 settembre del 2001.

Portatore di una definizione dell'Altro, lo stereotipo è l'espressione di un sapere collettivo che si ritiene valido in qualche momento storico³³⁹. Occorre tener presente, oltre a ciò, che paradossalmente più qualcuno è prossimo, più questo alimenta degli stereotipi. È il caso dell'oriente turco-arabo che attira gli sguardi

³³⁷ Il 2008, proclamato Anno Europeo ed Euro-Mediterraneo per il Dialogo interculturale, vede in prima linea proprio la Fondazione Anna Lindt con un programma di eventi di grande visibilità in tutti i Paesi Euromed, realizzato in collaborazione con le reti nazionali.

³³⁸ Alla quale hanno partecipato molti rappresentanti dei Paesi arabi ed europei ma anche esponenti politici provenienti da Siria, Marocco, Giordania, Oman, Palestina, Tunisi, Kuwait, Francia, Danimarca, Germania, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Grecia e Siria (che ha voluto sottolineare l'importanza della propria partecipazione come Paese simbolo del dialogo culturale, religioso e spirituale nel mondo). Cfr. <http://www.euromedi.org/attivita/dettaglioattivita.asp?idevento=1664>

³³⁹ Attaccare per esempio a certi popoli del Sud l'etichetta di fanatici, integralisti e terroristi, corrisponde perfettamente a quest'immagine di stereotipo, che rivela il rifiuto del dialogo e soprattutto una cultura tautologica in cui viene esclusa tutta l'analisi critica, a profitto di qualche definizione essenzialista.

dell'Occidente su di sé. Comprendere che bisogna prescindere dall'Io europeo significa rompere con i binomi traumatizzanti, quali Oriente/Occidente, il simile/il differente, Noi/Loro, per inventare dei nuovi modi di convivenza mediterranea. In Europa il problema dell'alterità, araba e musulmana in particolare, si è posto con gravità a causa degli avvenimenti storici e della prossimità geografica. La situazione, infatti, si è fatta più critica con la fine del sistema bipolare. Al pericolo "rosso" (l'Unione sovietica) sembra succedere nell'immaginario comune occidentale il pericolo "giallo" (circa le economie emergenti di Cina e Giappone) e il "pericolo verde" (quello dell'Islam). Così l'Oriente, soprattutto arabo, diviene sinonimo di minaccia come opposizione alla civilizzazione. Ciò che vi accade viene percepito come barbarie e fanatismo (Asse del male).

A questo proposito, accogliere in Europa Paesi a forte maggioranza musulmana, come la Turchia o come la Bosnia Erzegovina³⁴⁰, non solo contribuirebbe a cambiare il paesaggio delle rappresentazioni geopolitiche del Mediterraneo, sfumando l'idea di una frattura etnico-religiosa dell'area, ma rappresenterebbe anche una magnifica pedagogia sul dialogo culturale.

Il lavoro di smantellamento dell'immaginario collettivo negativo dell'Altro deve però venire ugualmente dai Paesi del sud del Mediterraneo, in particolare da quelli arabi. Come gli europei, anche loro hanno un sguardo deformato riguardo all'Occidente sia prossimo che lontano. Di certo l'Occidente non viene visto solo negativamente, considerando il fascino che esso esercita per l'arte del governo, le libertà dei suoi cittadini, i suoi avanzamenti in campo tecnologico, economico e sociale, ma, allo stesso tempo, esso è detestato per il fatto di essere percepito come superiore e dominatore.

Oggi il mondo arabo vive in una situazione difensiva tale che nessun lavoro di autocritica sembra possibile, data la preoccupazione di affermare la propria identità considerata costantemente aggredita. Del resto, quando si leggono dei testi arabi sull'identità³⁴¹, si è sorpresi di constatare che non è tanto l'identità in sé che preoccupa, ma l'identità in rapporto all'Altro: a Israele, all'Europa, all'Occidente, ai non musulmani e ai Paesi vicini non arabi. È come se l'esistenza altrui

³⁴⁰ Anche se la Bosnia Erzegovina non ha ancora uno status ufficiale di Paese candidato come la Turchia.

³⁴¹ S. SHEEHL, *Foundations of Modern Arab Identity*, University Press of Florida, 2004.

presupponesse la coscienza di sé. Ciò produce un paradosso: “il mondo arabo vuole essere l’artefice della propria storia, ma si rivela, allo stesso tempo, incapace di concepirla diversamente rispetto a quella dell’Altro che si combatte”³⁴². Per tal motivo la storia del Sud rimane prigioniera della morsa etnica, finendo con una sopravvalutazione del passato “glorioso” e con una cultura “vittimista” che ostacola la produzione di un discorso innovativo. D’altro canto, bisogna riconoscere che la storia del mondo arabo è stata costellata da una serie di avvenimenti dolorosi da cui l’Europa non può certamente affrancarsi³⁴³. Ma ciò che è dannoso in tutte le rappresentazioni collettive, in particolare di quelle che gli arabi hanno dell’Occidente, soprattutto europeo, è il fantasma della cospirazione, come se la sola preoccupazione dell’Occidente fosse di domare gli arabi per prendere il controllo del loro spazio e delle loro risorse. Questa attitudine, che potrebbe spiegare, in parte il rapporto passato tra l’Europa e il mondo arabo, comporta tuttavia il rischio di una contraddizione irreversibile nelle posizioni, che potrebbe portare ad una *escalation* di violenza dannosa per tutti. Senza considerare poi il fatto che un’opposizione sistematica che si nutre delle sofferenze passate non permette di guardare al futuro mediterraneo in termini di buon vicinato. La riaffermazione identitaria è senza dubbio una delle forme di resistenza culturale degli arabi e dei musulmani. Ma essa non deve implicare necessariamente il rifiuto dell’Altro, in particolare dell’Occidente. Al contrario deve tendere anzitutto a valorizzare la propria eredità, arricchita dagli apporti positivi delle altre culture, e a negoziare una nuova relazione, fondata sul rispetto reciproco con l’Europa.

Proprio per questo una piattaforma culturale comune nel Mediterraneo, nel quadro dell’Unione per il Mediterraneo, risulta oggi più necessaria che mai. “Se il disinquinamento del mar Mediterraneo è necessario, il disinquinamento mentale risulta fondamentale”³⁴⁴. È tempo ormai di rompere con la retorica accusatrice e le polarità negative ed antagoniste e di rigettare le idee e le analisi che imputano ad una religione o ad una cultura, la causalità immediata dei problemi economici, sociali e politici che attanagliano soprattutto la riva sud del Mediterraneo e avvelenano le

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Dalla spedizione di Napoleone in Egitto e in quelli che diventeranno i territori palestinesi (nel 1798-1799) alla balcanizzazione del mondo arabo (durante il periodo coloniale), dalla colonizzazione dei Paesi del Maghreb alla guerra di Suez (1956).

³⁴⁴ Cfr. B. KHADER, *L’Europe pour la Méditerranée*, cit., pp. 233 e ss..

relazioni di vicinato³⁴⁵. Queste idee e queste analisi, che sono astoriche, ageografiche e ascientifiche, conducono immancabilmente ad una semplificazione pericolosa di vere cesure legate da una lunga storia. Un vero dialogo culturale tra i popoli del Mediterraneo non può prescindere da una lettura critica di una storia in comune, passata e recente, che consenta di comprendere gli immaginari comuni tra le due rive, ma anche di come sia stata data una lettura strumentale del passato che non consente di immaginare un futuro solidale nel Mediterraneo. Perciò il dialogo culturale passa anzitutto dal lavoro degli storici per chiudere con le ombre della storia e inventare un nuovo modo di vivere insieme. Ma il passato non va cancellato: è necessario partire da esso per costruire insieme un futuro stabile e duraturo. È infatti vano cercare di chiudere col passato senza averlo “aperto”, poiché la battaglia del futuro si combatte sul terreno del passato. A tal riguardo da una parte bisogna analizzare la costruzione storica delle rappresentazioni collettive e il rapporto con l’alterità sulle due rive del Mediterraneo e dall’altra è necessario chiedersi come iscrivere i riferimenti del passato in una dinamica di coesistenza pacifica e non in una dinamica di rivincita e di violenza.

1.1 Il conflitto arabo-israeliano

Di certo la persistenza del conflitto arabo-israeliano non solo produce degli effetti devastanti sui vari immaginari, ma ha portato i suoi protagonisti, soprattutto dal 1948, a costruire una legittimità all’esistenza fondata sulla negazione di quella dell’avversario. Ora i popoli israeliano e palestinese, chiusi nel circolo infernale della violenza, devono percorrere un altro cammino che possa emanciparli e tirarli fuori dal baratro. Ciò passa anzitutto dal cambio di direzione della logica che per lungo tempo ha strutturato i loro rapporti: quella del diniego, della forza e della potenza.

Israele deve dare prova di grande audacia per integrare la sua storia con quella dell’Altro, in primis dei palestinesi. Ciò implica una diversa lettura della propria storia che metta da parte una serie di miti fondatori.

³⁴⁵ *Ibidem.*

Quanto agli arabi, soprattutto palestinesi, è necessario che superino la visione secondo cui “Israele sparirà come è sparito il Regno latino dei Crociati”³⁴⁶. I miti infatti mobilitano le folle, ma immobilizzano il pensiero ed impediscono la formulazione di un discorso pertinente. È necessario il risveglio di una coscienza critica, più informata, capace di domare il passato e di intervenire sul futuro. “I morti devono lasciare il posto ai vivi”³⁴⁷.

Israeliani e palestinesi hanno bisogno di un'altra consapevolezza, di un diverso tipo di relazione nei confronti della memoria, di uno sguardo differente rispetto a “l'avversario” e sicuramente di una classe dirigente capace di proporre loro un'alternativa alla vendetta sterile e alla costruzione di inutili muri di separazione. Il conflitto israelo-palestinese oppone due popoli dalla lunga memoria storica, che rivendicano, ognuno a suo modo, una sorta di monopolizzazione degli spazi. Di certo fa comodo ad entrambi adottare un atteggiamento vittimista, legittimato da quanto subito nel passato o dalla compassione del presente, ma questo comportamento non porta da nessuna parte. Per questo il riconoscimento delle sofferenze e delle paure dell'Altro è condizione essenziale affinché ci sia un incontro tra questi due popoli.

L'importanza che viene attribuita al conflitto israelo-palestinese, più che ai conflitti arabo-israeliani e agli altri conflitti nel Mediterraneo, è dettata dal fatto che questo conflitto produce delle sofferenze incalcolabili e delle ingiustizie flagranti, conosce degli sviluppi tragici da sessant'anni, continua a segnare negativamente le relazioni tra l'Europa e i Paesi mediterranei, schizza fuori dal suo spazio geografico, avvelena il clima nella regione e contribuisce allo stesso tempo alla dilapidazione delle risorse umane e finanziarie così necessarie alla costruzione di un avvenire condiviso.

Il deragliamento del processo di pace e l'irrigidimento delle posizioni hanno bloccato tutti gli avanzamenti significativi del partenariato euro-mediterraneo, soprattutto nell'ambito politico e culturale. La perenne immobilità di tale conflitto e il suo deterioramento potrebbero impedire all'Unione per il Mediterraneo di andare avanti. Del resto l'operazione “Piombo fuso”³⁴⁸ ha brutalmente dimostrato come

³⁴⁶ *Ibidem.*

³⁴⁷ *Ibidem.*

³⁴⁸ Cfr. nota n.304.

l'UPM al suo nascere abbia sin da subito avuto una battuta d'arresto per tutta la sua durata (dal 27 dicembre 2008 al 18 gennaio 2009).

L'Unione europea deve, allora, dare prova di tutte le sue capacità e agire come un unico attore politico nella scena mondiale. In tal modo sarà possibile promuovere la nascita e la crescita di canali di comunicazione tra tutte le parti coinvolte capaci di promuovere la pacificazione dell'area e la cooperazione euro-mediterranea.

2. Dialogo culturale e religioni

Nella storia del Mediterraneo, fatta di conquiste e riconquiste, di vittorie e di disfatte, la religione è servita spesso da stendardo per galvanizzare le energie, per mobilitare gli uomini e per legittimare imprese di conquista, di espansione o di ritorno alla terra ancestrale. Ciò vale per l'Islam (con l'espansione islamica durante i primi secoli), per il Cristianesimo (con le Crociate e la colonizzazione), così come per l'Ebraismo (con la creazione dello Stato israeliano). Ma se è vero che la religione ha svolto e svolge ancora un ruolo di legittimazione e di mobilitazione nelle guerre passate e presenti, non è meno vero che la "violenza religiosa" è stata alimentata sia da divisioni interne ad ogni grande religione monoteista, sia dalle divisioni tra le religioni³⁴⁹.

Bisogna allora che si cessi di parlare a torto di guerre di religione e finirla con la retorica pericolosa sulla violenza strutturale di questa o di quella religione. Non ci sono delle religioni della pace e delle religioni della guerra.

Del resto è vero che nel Mediterraneo si assiste, soprattutto da un quarto di secolo a questa parte, a delle recrudescenze d'integralismo religioso in seno ad ognuna delle tre religioni monoteiste. Questo estremismo religioso deriva dalla sistematica manipolazione della religione, messa in atto attraverso un insegnamento mirato, in un'epoca segnata dalle incertezze, da una mondializzazione mal dominata, e, per ciò che concerne i Paesi del Mediterraneo, dalle crisi economiche e dalla chiusura dei sistemi politici.

³⁴⁹ Cfr. B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée*, cit., pp. 233 e ss..

Ma è proprio agendo su tali ambiti che l'estremismo religioso potrà essere estirpato dalle società che lo subiscono e, in tal modo, contribuire ad una maggiore sicurezza nel Mediterraneo.

Anche il dialogo interreligioso può rivelarsi utile. Ma per poter apportare un contributo decisivo esso deve superare il dogmatismo per comprendere l'Altro, non come avversario religioso, ma come partner con cui costruire la pace. Ciò richiede di riconsiderare le idee delle religioni eterne ed immobili per consentire a tutti di partecipare ad uno spazio comune. Del resto i dogmi sono stati spesso reinterpretati in funzione dell'evoluzione delle società.

È necessario dimostrare che le società che costeggiano il sud e l'est del Mediterraneo non solo si stanno trasformando, ma che esse apportano una moltitudine di forme e di articolazioni della religione e della politica che permette di aprire uno spazio politico, se non laicizzato, almeno secolarizzato e dunque di democrazia e di pluralismo.

Considerare l'Islam come una religione retrograda significherebbe rifiutare a tale religione la capacità di adattamento alle esigenze dei tempi moderni, che è invece stata consentita alle altre religioni³⁵⁰.

Ogni cultura può migliorarsi attraverso il contatto con altre culture. Ammettere ciò significa per l'Islam modernizzarsi e aprirsi a nuove libertà, all'uguaglianza tra i sessi e alla fratellanza tra tutti i popoli. Ovviamente l'apertura dipenderà dal rispetto che verrà nutrito verso l'Islam. Al contrario, ogni volta che l'Islam si sente aggredito o additato esso si irrigidisce lasciando parlare le sue reminiscenze negative.

3. Migrazioni e dialogo culturale

Le migrazioni hanno profondamente segnato la storia dei popoli europei.

Spinti dalla miseria, dalla sfortuna o dallo spirito di conquista, gli Europei si sono spostati in ogni angolo della terra, in particolare verso il Nuovo Mondo.

L'industrializzazione del continente europeo ha invertito la tendenza, soprattutto a partire dalla fine del XIX secolo. Polacchi, italiani, spagnoli, portoghesi

³⁵⁰ Basti pensare che di certo la Chiesa delle Crociate e dell'Inquisizione non è certo la Chiesa del Vaticano II.

e greci hanno iniziato a lasciare i loro Paesi alla ricerca di un mezzo di sostentamento nei Paesi europei di prima industrializzazione. Sebbene di religione cristiana, questi immigrati hanno dovuto apprendere dalle altre società; l'integrazione infatti non sempre e non ovunque è stata semplice. Ma, nonostante le difficoltà, i "vecchi" migranti europei si sono perfettamente integrati e fusi con le società di accoglienza³⁵¹.

L'immigrazione proveniente dai Paesi arabi o dai Paesi musulmani non arabi verso l'Europa è più tardiva: essa è legata alla decolonizzazione, alla fase della ricostruzione, dopo la Seconda Guerra mondiale e all'esaurimento dei flussi tradizionali intra-europei. Di questa migrazione (pachistana in Inghilterra, turca e curda in Germania, maghrebina in Francia, Belgio e Olanda, e più di recente anche in Italia e Spagna) è arduo stimare il numero, perché molti di questi immigrati si sono naturalizzati o sono nati cittadini europei e spariscono dalle statistiche come stranieri.

In ogni caso, al di là della loro quantificazione, è importante sottolineare che è cambiata la natura stessa dei flussi migratori, poiché in cinquant'anni si è passati da una migrazione di lavoro (prevalentemente maschile, concentrata nell'industria o nelle miniere e vissuta come temporanea) ad una migrazione d'istallazione. Con la chiusura delle frontiere europee ai nuovi flussi, a partire dal 1974, e le prime misure miranti ad integrare gli immigrati regolari, si assiste infatti ad un cambiamento qualitativo (femminizzazione, migranti più giovani, aumento del tasso di dipendenza, più grande visibilità negli spazi pubblici e nelle scuole), ma anche quantitativo: i ricongiungimenti familiari accrescono il numero di stranieri che vogliono raggiungere il familiare che è migrato per primo; in tal modo si sviluppa una migrazione clandestina³⁵² che non può essere arginata.

Le migrazioni verso il continente europeo iniziano a preoccupare perché l'afflusso di così tanti migranti va ad incidere sulla situazione politica e sociale europea.

³⁵¹ G. SACCO, *L' invasione scalza. Movimenti migratori e sicurezza nazionale*, Franco Angeli, 1996.

³⁵² Anche se la migrazione clandestina spesso è dettata dall'esigenza di fuggire da date realtà tentando di migliorare se stessi e le proprie condizioni di vita affidandosi ad organizzazioni che, dietro la promessa di un lavoro sicuro, fanno della tratta di esseri umani la fonte del loro guadagno. "Mentre il denaro elettronico segue solo la sua logica particolare e supera facilmente ogni ostacolo, gli uomini si muovono come dominati da una incomprensibile costrizione. Le loro partenze sono simili a movimenti di fuga che sarebbe cinico chiamare volontari". Cfr. H. M. ENZENSBERGER, *La grande migrazione*, Einaudi, Torino, 1993, pp. 13-14.

Sono in particolare i flussi provenienti dai Paesi islamici che preoccupano l'Europa, specie dopo gli avvenimenti dell'11 settembre. Tale preoccupazione ovviamente è diversa per intensità da un Paese all'altro, ma essa tocca tutti i Paesi dell'Unione europea che si trovano a confrontarsi con il fenomeno della migrazione.

Essa spesso si traduce in un'angoscia che sfocia in atteggiamenti xenofobi, anche in Paesi che sono stati un esempio per la tolleranza, come la Spagna o i Paesi Bassi. Contrariamente a quanto avveniva nel periodo delle migrazioni intra-europee, il razzismo attuale non è più un fatto marginale, ma tocca la società e si focalizza su supposte differenze incompatibili a beneficio di espressioni politiche, che si identificano in partiti di estrema destra ostili agli stranieri.

Più di altri immigrati, che pure subiscono delle discriminazioni, i musulmani e soprattutto i maghrebini delle seconde e terze generazioni di migranti sono vittime di un razzismo ordinario. Assimilati culturalmente, i giovani che non sono né immigrati (in quanto nati in Europa), né stranieri (perché spesso naturalizzati), si sentono esclusi socialmente, perché nonostante tutto le loro facce non sono come le nostre, l'origine non è di ceppo europeo e l'Islam appare una minaccia alla nostra identità. Questo rifiuto dell'alterità musulmana si accompagna molto spesso con la sfiducia, o addirittura con il disprezzo, per la religione dei giovani musulmani. Queste reazioni ostili conducono la maggior parte di questi giovani a ripiegarsi sulla loro cultura e sulla loro eredità, provocando uno scarto d'identità tra una comunità che non riconoscono più come la loro (Paese d'origine) e un'altra che non li vuole (il Paese d'accoglienza).

È quindi chiaro che nel dialogo culturale tra l'UE e i Paesi mediterranei l'immigrazione costituisce il nodo duro dell'identità europea. Ma l'Europa non può ancorarsi alle sue paure. Del resto il suo rapporto con le periferie più prossime condiziona il rapporto con le periferie più lontane e viceversa. Sarebbe quindi necessario far partecipare alla vita collettiva tutti i migranti regolarmente impiantati, qualsiasi origine abbiano o qualsiasi religione professino.

L'integrazione è una necessità politica, sociale e culturale per evitare che si costituiscano dei ghetti etnici di povertà, d'esclusione e di sotto-cittadinanza. Essa è soprattutto una necessità democratica poiché postula che, nonostante la diversità

nelle loro origini, tradizioni e credenze, gli uomini possono vivere insieme sullo stesso territorio , rispettando regole comuni.

Integrazione significa anche smetterla di agitare degli spaventapasseri: “l’invasione” dai Paesi del Terzo mondo o “l’islamizzazione” dell’Europa. In realtà, non si assiste ad un’islamizzazione dell’Europa, ma allo sviluppo di un Islam europeo con caratteristiche proprie e diverse dall’Islam vissuto in terra musulmana. Anzitutto perché esso si costruisce al di fuori dei Paesi e delle culture d’origine, come una religione minoritaria, i cui seguaci hanno fatto la scelta dell’istallazione definitiva e che, per di più, chiedono la cittadinanza a parte intera e non essere trattati come cittadini a parte.

Per come l’Islam viene vissuto in occidente, si intravede un appena accennato avvicinamento tra esso e il Cristianesimo. Di certo dei piccoli gruppi o anche singoli integralisti possono insinuarsi per invertire le tendenze. È per questo che i Paesi dell’Unione europea devono incoraggiare queste convergenze; in un ambiente definitivamente laico la religione viene liberata, almeno dalla denuncia di amalgami tra l’Islam, in quanto religione, e gli islamisti, come corrente ideologico-politica, o dagli stessi neo-fondamentalismi che riducono l’Islam a rituali e proibizioni.

Infine, una migliore integrazione dei popoli mediterranei nello spazio europeo preserverebbe dal pericolo di un ripiegamento comunitarista che, sotto la copertura del rispetto delle identità, rischia di sfociare in società tribaliste e mosaico in cui si finirebbe con l’aver dei quartieri e persino delle scuole etniche. Questa non è una prospettiva promettente né per le società europee, né, soprattutto, per il Mediterraneo, che di fatto non sarebbe uno spazio comune.

4. Per un processo umanista

Tutti i popoli si costruiscono in rapporto al passato e allo spazio. La funzione della memoria è quella di esaminare il passato per selezionarvi gli avvenimenti, tragici o gloriosi che essi siano, che possano servire da materiale per la costruzione identitaria. Mentre il territorio appare come fondatore dell’ordine politico moderno, attorno a delle nozioni come quella di Sovranità o di Nazione. Il territorio è la

referenza a partire dalla quale l'immaginario collettivo elabora una rappresentazione identitaria. In tal modo, come rappresentazione, l'identità è una costruzione sociale.

Essa rinvia al rapporto col passato e col territorio, ma anche con l'alterità. Ciò implica che ogni definizione identitaria è anche una demarcazione (noi siamo noi) che, purtroppo, si è trasformata spesso, al contatto con altre memorie, spazio ed identità, in un'affermazione arrogante di superiorità di Sé in rapporto all'Altro. Le tre religioni monoteiste, nate nel Vicino-Oriente, hanno largamente contribuito attraverso la loro monopolizzazione della verità, all'esclusione dell'Altro.

Spesso l'identità non è vista però come un sentimento di appartenenza, ma come una bandiera sotto cui combattere. Di certo la chiusura che si constata tra le due rive del Mediterraneo è sintomatica della paura di fronte alle "minacce" del mescolamento etnico. Concetti come lo "scontro di civiltà"³⁵³ o quelli di Asse del Bene o del Male, non fanno altro che riproporre delle fratture e innalzare delle barriere tra "Noi e Loro". Oggi non può negarsi che gli individui, come le società, sviluppino delle identità complesse e multiple sotto l'effetto congiunto dello scambio, dell'immigrazione e della mondializzazione. Ma ancora lo scambio non è tale da consentire la piena integrazione e la piena accettazione dell'Altro.

Bisogna considerare tutti gli elementi fin qui descritti per comprendere la degradazione del clima tra le due rive del mar Mediterraneo e dispiegare tutte le

³⁵³ "Se gettiamo uno sguardo più neutro al percorso storico dell'Europa vedremo che esso ci parla della faticosa costruzione del plurale, della distinzione, della diversità". Punto saliente della lezione tenuta dal Professore Luigi Mascilli Migliorini, ordinario di storia del Mediterraneo all'Università degli studi L'Orientale di Napoli, nell'ambito della XVI edizione di Galassia Gutenberg la mostra mercato del libro e dell'editoria alla Mostra d'Oltremare, è stato il rapporto tra Occidente e Oriente, più attuale che mai. Il Mediterraneo, mare di culture e tradizioni, è il tema centrale della rassegna. Ecco il perché di un incontro dal titolo inequivocabile, "Oriente/Occidente: lo *shock* delle civiltà" in cui si è discusso dello spinoso tema dell'accoglienza e della diversità a partire da un saggio scritto da Samuel Huntington, "Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale". "Se oggi noi europei siamo in difficoltà nell'impartire una lezione di tolleranza e di civiltà questo accade perché ci ritroviamo troppo deboli e con un passato difficile", ha detto il Professore. E ha aggiunto: "Lo spazio pubblico della scuola è quello privilegiato in cui le culture della diversità possono incontrarsi. In questi ultimi sessant'anni c'è stata una destrutturazione del governo del mondo che ha portato a riflettere sull'eurocentrismo. Tutto ciò ha comportato un ritirarsi dell'imposizione europea al resto del mondo" (cfr. http://www.euromedi.org/home/stampa/comunicati_ansamed/25.02.05_IV.asp). È stato con la fortuna del concetto dello "scontro tra civiltà" di Huntington e l'11 settembre 2001, l'attacco terroristico alle Twin Towers, che il termine "*shock* di civiltà" si è diffuso. Sempre più si propone la coppia di concetti: civiltà e barbarie. La civiltà è declinata al singolare, secondo un etnocentrismo escludente e gravido di tendenze antagonistiche. Oggi che il quadro si è non solo complicato, ma soprattutto confuso, il chiarimento è indispensabile. È perciò da quella impostazione che occorre prendere le mosse, per comprendere la voce "civiltà" dal singolare al plurale. Cfr. <http://www.springerlink.com/content/y771286548188811/fulltext.pdf?page=1>

energie per una nuova pedagogia della concordia e della comprensione. Senza un ritorno ad un approccio umanista la situazione non potrà volgere all'integrazione dell'area e allo sviluppo sociale, politico e culturale della stessa come proclamato dall'Unione per il Mediterraneo.

Compito della nuova Unione e delle società di tutti i Paesi mediterranei è allora quello di non “fabbricare” nemici immaginari o di etichettare come diaboliche certe società e le loro religioni. Del resto la Dichiarazione di Parigi sottolinea espressamente il ruolo fondamentale del dialogo culturale come un importante strumento di unione tra i Paesi capace di promuovere la comprensione reciproca.

“Il Mediterraneo è troppo stretto per separare e troppo largo per confondere”³⁵⁴: è perciò necessario che si comprenda che è meglio condividere questo spazio comune nel migliore dei modi senza che nessuno senta minacciata la propria identità, che di per sé è una grande fonte di arricchimento reciproco da non perdere.

³⁵⁴ B. KHADER, *Le grand Maghreb et l'Europe*, cit., p. 73.

CAPITOLO SECONDO

LA SITUAZIONE POLITICA E SOCIALE

Contrariamente alle numerose aspettative del partenariato euro-mediterraneo, per la promozione della democrazia in generale non si è riusciti a contribuire alla liberalizzazione politica o alla democratizzazione negli Stati del sud e dell'est del Mediterraneo. Nei Paesi del Mediterraneo orientale e meridionale (ad eccezione dei Balcani³⁵⁵) la situazione politica e sociale resta ancora drammatica. Infatti, pur se

³⁵⁵ In tale area, gli aiuti dopo la fine della guerra fredda sono stati messi in moto da due obiettivi molto ambiziosi: lo sviluppo di un'economia di mercato e la promozione della democrazia, due valori fondamentali dell'Occidente. Oltre all'assistenza umanitaria e al sostegno per la ricostruzione, che sono azioni mosse da intenti morali, obiettivo principale, nonché condizione per gli aiuti stranieri ai Balcani, è stato, ed è tuttora, la promozione della democrazia. Uno dei cambiamenti chiave nel sistema di aiuti stranieri negli anni '90 è stata la comparsa della *democracy assistance*. Nonostante lo sviluppo democratico fosse uno dei temi della cooperazione internazionale già prima di quel decennio, in quegli anni si è registrata un'espansione senza precedenti. Parte rilevante degli aiuti è stata destinata ai programmi volti a promuovere la democrazia, attraverso il sostegno alla società civile e ai partiti politici, la garanzia di una giustizia indipendente, elezioni libere e regolari e la riforma dell'amministrazione pubblica. Nei Balcani il sostegno alla transizione democratica occupava una posizione piuttosto alta nell'agenda dei donatori già nei primi anni '90. La Croazia, che nei primi anni '90 godeva dell'appoggio, seppur moderato, della comunità internazionale, a causa della longevità del regime di Tudman, ha perso gradualmente i suoi favori e si è vista sospendere il programma di assistenza PHARE (cfr. nota 112). La situazione è cambiata solo dopo le elezioni del 2000 che hanno messo fine al governo HDZ (partito guidato da Tudman). L'entrata in scena dell'assistenza alla democratizzazione negli anni '90 è avvenuta contemporaneamente al sostegno al cosiddetto buon governo. Entrambi i concetti sono stati messi in stretta relazione con un altro strumento di *state building*, che ha suscitato entusiasmo tra i donatori negli anni '90, la condizionalità politica. Spesso, per la loro correlazione intrinseca, questi concetti vengono affrontati assieme nei programmi di studio sugli aiuti. *Democracy assistance* e *good governance* possono coincidere in buona parte nella teoria e nella pratica sul tema degli aiuti, e spesso vengono considerate come due facce di un unico processo di sviluppo politico. In realtà, ad una più attenta analisi, coprono due aree distinte. La diffusione del concetto di promozione della democrazia negli anni '90 è strettamente legata ai valori ideologici che trovano le loro origini negli sforzi degli Stati Uniti in quest'arena internazionale; il concetto di buon governo nella sua forma originaria era concepito più come una qualità apolitica della gestione degli affari economici e politici, e solamente col tempo si è fuso in una romantica unione con la promozione della democrazia. Ad ogni modo, la riforma democratica è stata un aspetto strettamente legato agli aiuti ai Balcani per l'intero periodo di transizione e, inevitabilmente, al processo politico in atto nella regione. Anche se alcune delle prove maggiori per la democrazia nei Balcani, come i Governi autoritari o semi-autoritari, sembrano per ora essere superate, il processo è molto lontano dall'essere completato, e si prospettano molte altre sfide. Le tornate elettorali richiedono e ricevono ancora una forte attenzione internazionale e attirano significative somme in donazioni. Il coinvolgimento internazionale è ancora necessario per orientare il processo. Oltre alle elezioni, il sostegno alla società civile resta forte e gli sforzi tesi alla *good governance*, alla riforma giudiziaria, alla lotta alla corruzione sono aumentate nel corso del tempo. Come sempre, è difficile misurare l'impatto, ma richiamandosi semplicemente ai fatti, i Balcani oggi sarebbero diversi se non ci fosse stato il decisivo sostegno alla democrazia.

qualche progresso nel quadro di Barcellona è stato indubbiamente fatto, specie dalla società civile, i Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa non sono stati praticamente toccati dai processi di democratizzazione della cosiddetta Terza Ondata³⁵⁶, anche se le vicende di quell'area li hanno spesso influenzati³⁵⁷; se si escludono Israele³⁵⁸ e la Turchia³⁵⁹, che appartengono geograficamente, ma non politicamente, alla regione, si può dire che il Medio Oriente e il Nord Africa costituiscono un'area continua e relativamente solida di autocrazia, contro la quale le spinte alla democratizzazione sembrano destinate ad infrangersi³⁶⁰.

Sorge quindi la questione se il fallimento della *partnership* euro-mediterranea dia prova che il *Mare Nostrum* continua a segnare il confine tra autoritarismo e democrazia.

Il carattere persistentemente non democratico di alcuni regimi viene spesso attribuito all'influenza dell'islamismo. A sostegno di questa tesi, spesso formulata in modo sommario e perentorio, si potrebbe portare il fatto che nel mondo islamico è assai meno netta, di quanto non sia attualmente in altre aree culturali, quella condizione essenziale per lo sviluppo di una compiuta democrazia che è rappresentata dalla separazione tra sfera politica e religiosa; tuttavia appare improprio parlare di una vera incompatibilità tra Islam e democrazia.

Esempi di Paesi democratici a maggioranza musulmana, ma non arabi, non mancano e sicuramente quello della Turchia è il più noto.

³⁵⁶ Prima ondata lunga: 1828-1926 (abolizione dei requisiti di censo), trentatré Paesi, tra cui Stati Uniti, Svizzera, Francia, Gran Bretagna, Italia, Irlanda, Islanda. Prima ondata di riflusso: 1922-1942, ventidue Paesi, tra cui Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia, Germania, Austria, Cecoslovacchia, Brasile, Argentina. Seconda ondata corta: 1943-1962, quarantuno Paesi, tra cui Germania ovest, Italia, Giappone, Corea, Turchia, Grecia, Uruguay, Brasile, Costa Rica, Nigeria. Seconda ondata di riflusso: 1958-1975, ventidue Paesi, tra cui Perù, Brasile, Bolivia, Argentina, Cile, Pakistan, Filippine, Grecia, Turchia, Malta, Barbados, Nigeria. Terza ondata: 1974-, trentacinque Paesi, tra cui Portogallo, Grecia, Spagna, Ecuador, Perù, Bolivia, Argentina, Brasile, India, Turchia, Filippine, Ungheria, Polonia, Germania est, Cecoslovacchia, Romania, Bulgaria, Messico, Cile, Sudafrica. Cfr. S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1995.

³⁵⁷ L'inizio della Terza ondata fa seguito immediatamente al primo *shock* petrolifero (1974), questo a sua volta, unito al secondo *shock* del 1979-'80, ha contribuito a determinare le crisi finanziarie che hanno portato alla fine delle dittature militari in America Latina; a ciò si deve aggiungere il ruolo che il fondamentalismo islamico ed i petrodollari sauditi hanno avuto nella guerra in Afghanistan e nel determinare il crollo dell'impero sovietico.

³⁵⁸ Israele è una Repubblica democratica parlamentare sin dal 1948.

³⁵⁹ La Turchia è una Repubblica dal 1923 ed è una democrazia parlamentare, ai sensi di quanto disciplinato nella Costituzione del 1982.

³⁶⁰ Nel sito di Freedom House sono infatti indicate per ogni Paese il grado di libertà, il grado di rispetto dei diritti politici e delle libertà civili. Cfr. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2009>

Poiché è soprattutto nei Paesi arabi a maggioranza musulmana che la diffusione della democrazia ha finora incontrato le più serie difficoltà è necessario guardare alle caratteristiche specifiche di questi ultimi per dare una spiegazione del fenomeno³⁶¹. Ma qual è il legame tra l'Islam e la democrazia? Ed inoltre, il modello democratico-parlamentare è davvero il migliore per tutti i popoli della terra, indipendentemente dalla loro cultura³⁶²?

Anche se gli sviluppi politici odierni nel sud del Mediterraneo non forniscono alcun motivo di entusiasmo, alcuni argomenti validi indeboliscono gli approcci scettici al cambiamento fondati sulle problematiche di immutabili caratteristiche culturali come la religione. È infatti necessario porsi in una prospettiva risolutiva delle questioni che affliggono l'area se si vuole che l'Unione per il Mediterraneo possa realmente promuovere i diritti umani e la democrazia nel Mediterraneo meridionale e orientale.

1. Islam e democrazia

Analizzando il pensiero di coloro che vorrebbero vedere l'intero pianeta costituito da democrazie liberali³⁶³, appare chiaro che le loro posizioni richiamano essenzialmente uno dei grandi giuristi del XX secolo, Hans Kelsen³⁶⁴, e si fondano su schemi di ragionamento che hanno le loro radici nell'illuminismo.

Secondo Kelsen la Costituzione deve essere semplicemente un insieme di norme che regola il funzionamento dello Stato, in una prospettiva di concezione del

³⁶¹ È quello che si propone di fare l'associazione di "Arabi Democratici Liberali", la cui costituzione riguarda il triangolo Washington-Roma-Rabat; ciò è di per sé un fatto importante perché si propone di rompere un lungo periodo di disattenzione e isolamento nei confronti dei tanti intellettuali arabi liberali che operano nei loro Paesi in condizioni di spesso grande difficoltà. Di questa disattenzione e isolamento porta le maggiori responsabilità il mondo democratico europeo e occidentale, oscillante sempre fra la tentazione di esportazione della democrazia e dei diritti umani e la pretesa superiorità un po' razzista, retaggio della cultura colonialista, che guarda con scetticismo – quando, peggio, non la considera del tutto inconciliabile – alle possibilità di sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto nel mondo arabo e più in generale nei Paesi di cultura e religione islamica. La mancanza di una politica seria e continuativa fondata su un dialogo rivolto anche a promuovere democrazia e diritti umani non può essere infatti sostituita dalla sponsorizzazione episodica di intellettuali e scrittori di riferimento.

³⁶² Del resto le stesse Nazioni Unite non danno una stretta definizione di democrazia, anzi in tutti i documenti si parla di *democracies* al plurale e non di *democracy* al singolare, proprio per indicare le innumerevoli sfaccettature che questa forma politica può assumere.

³⁶³ Come i neoconservatori statunitensi B. Kristol e R. Kagan, cfr. A. SIMONI, *G. W. Bush e i falchi della democrazia. Viaggio nel mondo dei neoconservatori*, Falzea Editore, 2004.

³⁶⁴ Cfr. <http://www.filosofico.net/kelsen.htm>

diritto che è stata definita “normativa”, ossia che guarda esclusivamente alla norma “pura”, e senza riferimenti al particolare *humus* culturale e giuridico di provenienza della regola di diritto. La concezione “pura” del diritto si sposa con l’idea illuminista che la cultura di un popolo e l’insieme dei suoi legami tradizionali siano modificabili dall’alto, grazie al ruolo di “educatore” dello Stato. In quest’accezione risulta in parte più comprensibile il progetto di promuovere la democrazia in un’area che la conosce poco.

Il ragionamento da seguire sull’incontro tra Islam e democrazia (e quindi Occidente) riguarda alcuni istituti caratteristici della religione islamica e come questa abbia influenzato i caratteri distintivi del pensiero arabo classico che sono più da vicino collegati alla democrazia.

Un approccio interessante da approfondire riguarda la concezione che i musulmani hanno del mondo, anche nel suo sviluppo storico, e degli europei in particolare³⁶⁵.

Ma è necessario anzitutto, per avere un termine di paragone con l’Islam, indicare le caratteristiche fondamentali che una democrazia dovrebbe avere per essere tale, almeno secondo la concezione occidentale.

1.1 La Democrazia liberale

Per democrazia s’intende, in questa sede, l’idea che l’Occidente si è fatta di essa collegandola imprescindibilmente con il pensiero liberale. I tratti che contraddistinguono una democrazia così intesa sono³⁶⁶:

- un’assemblea rappresentativa con poteri legislativi eletta dal popolo;
- l’elezione tramite suffragio popolare di una seconda istituzione pubblica;
- un corpo elettorale composto da tutti i cittadini senza distinzioni;
- libertà di formazione e di scelta tra diversi partiti;
- decisioni non limitative dei diritti della minoranza.

³⁶⁵ Cfr. Parte Terza- Capitolo Primo, paragrafo 1 “Riflessioni per un manifesto umanista”.

³⁶⁶ La seguente lista è ripresa da quella stilata da N BOBBIO, voce *Democrazia*, in Bobbio N., Matteucci N. e Pasquino G. (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1983, p 312. Naturalmente questa lista non vuole essere esaustiva, ma una buona base per il raffronto con la cultura politica islamica.

Inoltre, la libertà nelle moderne democrazie è la libertà dell'individuo "dall'oppressione dello Stato", nella forma di libertà politica, che è anche libertà di partecipazione politica e si accompagna all'idea di uguaglianza giuridica e politica dei cittadini³⁶⁷.

La democrazia liberale trova dunque la sua legittimazione dal basso, cioè dalla sovranità popolare.

Delle asserzioni sopra riportate, la più critica, relativamente alle società islamiche, riguarda il diritto di tutti i cittadini di partecipare a libere elezioni.

Questo diritto presuppone l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e costituisce un tratto essenziale della libertà politica insieme alla libertà di parola, di pensiero e di religione.

1.2 L'Occidente visto dall'Islam

La civiltà islamica nasce con un complesso di superiorità nei confronti dell'Occidente³⁶⁸. Per tutto l'alto Medioevo i musulmani vivificano il Mediterraneo con una forza, una cultura ed una civiltà indubbiamente superiore a quella di un'Europa ancora in costruzione.

L'Islam si arena però nella cristallizzazione della sua civiltà a partire dal XIII fin oltre il XIX secolo³⁶⁹.

Il califfato prima e lo Stato ottomano poi rappresentano per l'Occidente, almeno fino al '700, un fattore più religioso che statale; i musulmani a loro volta identificano l'Europa con la cristianità, seppure a differenza dei cristiani non vedano un pericolo nella religione avversaria, quanto se mai la temano sul versante politico e militare.

La chiusura degli Stati islamici nei confronti della cristianità coincide anche con la visione musulmana del mondo³⁷⁰: i territori conquistati dall'Islam fanno parte

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ Né si può dire del tutto fuori luogo, dato che tra VII e VIII secolo d.C. il primo *jihād* arabo scompagina il Medio Oriente e dà il colpo finale ad una civiltà, quella romana, che sta lentamente lasciando il posto a quella medioevale.

³⁶⁹ Con la fine delle invasioni mongole e la costituzione del principato ottomano.

³⁷⁰ Per gli islamici risulta inconcepibile l'idea che chi appartiene alla loro religione possa convertirsi al cristianesimo, in quanto nella mentalità orientale Maometto rappresenta l'ultimo profeta venuto per

del *Dar-al-Islam* (casa dell'Islam), mentre il resto del mondo è *Dar-al-harb* (casa della guerra).

Più che della Cina e dell'India la cristianità rappresenta il “nemico” dell'Islam, da conquistare e sottomettere. Simili preconcetti mancano invero nella cristianità, dato lo stato di debolezza nel quale questa relega l'Islam e per una differente prospettiva messianica: Maometto esorta i suoi in una prospettiva più terrena, il cui obiettivo finale si trova già su questa terra, ovvero la coincidenza tra il mondo e la *Umma* islamica (la comunità dei fedeli). Ecco perché l'Islam si pone in una prospettiva di conquista e di scontro permanente con gli infedeli.

1.3 Corano e *sharī'a*

Il Corano è la “parola di Dio”, non semplicemente la narrazione della rivelazione della Parola³⁷¹. Nell'Islam la Parola “parlata” è considerata superiore a quella “scritta”. Per questo motivo, in quanto rivelazione, il Corano è assimilabile alla figura del Dio rivelato, più che ai testi sacri. La tradizione orale è tuttora fondamentale per il credente che voglia studiare la rivelazione. La lettura del testo scritto è considerato un buon inizio per lo studio dell'Islam, ma la vera “scienza” per il fedele viene dall'ascoltare la Parola di Dio da uno *shayik* (maestro), che abbia a sua volta ascoltato la rivelazione da un altro *shayik*, in una catena iniziatica che deve risalire al Profeta o ad uno dei suoi compagni. Nell'Islam un uomo che abbia una conoscenza libresca del Corano è sicuramente considerato meno dotto di chi l'abbia ascoltato.

Il Corano si rivolge ai fedeli per guidarne non solo la fede, ma anche l'agire pratico quotidiano; essendo inoltre la rivelazione autosufficiente³⁷², ne deriva che la regolazione della società islamica non può che dipendere dal Testo Sacro. A questa regolazione è stato dato il nome di *sharī'a*.

compiere la terza e definitiva rivelazione del verbo divino. Anche se Mosè e Gesù vengono ritenuti dei grandi profeti, Maometto ha completato e perfezionato tali insegnamenti.

³⁷¹ La Bibbia, come i Vangeli, pur essendo testi sacri, sono scritti da uomini su ispirazione divina (tranne alcune parti come i dieci comandamenti o il Padre Nostro), mentre il Corano è opera diretta divina.

³⁷² Limitare la portata della rivelazione al solo piano religioso è infatti impensabile per un musulmano.

La giurisprudenza islamica (*fiqh*) trova le sue fonti oltre che nel Corano nei racconti (*hadīth*) del profeta, nell'accordo di tutti i credenti, o dei dotti, sull'interpretazione di una norma (*ijmā'*) e nel ragionamento per deduzione o analogia (*qiyas*), con il compito di formulare i principi ivi contenuti e sistematizzare le prescrizioni divine nella *sharī'a*.

Intesa come legge fondamentale, la *sharī'a* può essere modificata solo tramite interpretazione e non può essere novata, neanche dalla comunità. La *ijmā'* ha il potere di stabilire però l'interpretazione della legge, configurandosi come un'assemblea di dotti in grado di intervenire su di essa.

La Legge Santa si divide in *'Ibādāt* e *mu 'āmalāt*. Capire la distinzione tra queste due forme è essenziale, in quanto riproducono l'unica distinzione possibile nell'Islam tra Legge immutabile e Legge di fatto interpretabile/mutevole. Le *'Ibādāt* coinvolgono il legame dell'uomo con il Creatore e possono rintracciarsi nei cinque pilastri della religione, eterni ed immutabili.

Le *mu 'āmalāt* attengono invero alla vita socio-economica della comunità e possono essere modificate, o per meglio dire interpretate diversamente, pur non allontanandosi dallo spirito e dalla parola della *sharī'a*. Grazie a questo è possibile la convivenza tra le diverse quattro principali scuole giuridiche sunnite³⁷³.

Il Corano è una rivelazione completa, dunque la *sharī'a* può solo essere interpretata diversamente, ma non innovata, né integrata da norme nuove. Contrariamente a quanto si crede la *sharī'a* è una legge assai flessibile dato che in molti campi dell'azione del fedele lascia ampi spazi non normati direttamente. La Legge si occupa, nel campo delle relazioni socio-economiche del credente, principalmente delle norme riguardanti il diritto di famiglia, delle successioni, della proprietà, delle obbligazioni, oltre naturalmente al rituale, lasciando scarse indicazioni per quanto riguarda le istituzioni politiche. O per meglio dire sono le fonti della Legge (il *naql*, ciò che è tramandato dagli *hadīth* e dal Corano), a lasciare campo libero (o quasi) alla *sharī'a* nell'interpretare la rivelazione in sede politica. È il *fiqh* (scienza del diritto) che si occupa di analizzare la rivelazione per dedurne le norme di comportamento aderenti alla Parola di Dio, che ne rappresentino la volontà.

³⁷³ Le *madhhab*.

La *sharī'a*, dunque, è la formulazione di un diritto esistente da sempre³⁷⁴; pertanto non può che essere il fondamento di ogni società islamica, rivolgendosi alla vita del musulmano in tutti i suoi aspetti, non essendovi distinzione possibile tra religione e società.

Il sistema sharaitico si avvicina a quello di *Common law* per quanto riguarda la mancanza di diritto scritto e per il compito fondamentale svolto dal precedente giurisprudenziale, dove però per il diritto islamico questo ruolo è svolto da precedenti interpretazioni che hanno il valore di opinioni. In tale misura si può affermare che la *sharī'a* è un diritto dei giuristi. Questi ultimi sono gli *ulāma*, coloro che hanno il compito di interpretare le fonti della rivelazione e la *sharī'a*.

Il vero problema nell'Islam è il ruolo obbligatorio svolto dal precedente. Solo l'abbattimento del valore vincolante dell'opinione può portare alla reinterpretazione diretta delle fonti e liberare l'Islam dal peso della tradizione: il codice di comportamento, ovvero la *Sunna*, è il vero freno dell'Islam.

1.4 Il *jihād*³⁷⁵

Non a caso i primi giuristi (*ulāma*, dottori della legge) codificarono l'istituto del *jihād*, comunemente tradotto come “guerra santa”. La traduzione letterale in realtà è “sforzo sulla via di Dio”. Per grandi linee, il *jihād* può essere di due tipi: il grande *jihād* quello condotto internamente, è uno “sforzo” spirituale compiuto per un miglioramento interiore sulla via di *Allāh*; il piccolo *jihād* è invece quello terreno condotto contro gli infedeli (cioè gli appartenenti a tutte le altre religioni).

Il *jihād* deve essere condotto sino alla conversione o al soggiogamento del mondo intero. È fatto dovere ai musulmani di lottare per questo obiettivo. Tale formulazione del *jihād* risale all'interpretazione classica, stabilita in un periodo di

³⁷⁴ Ecco perché i musulmani guardano sempre all'età dei quattro Califfi ben guidati come ad un'età dell'oro dove tale ideale si sarebbe realizzato: un diritto divino comporta che vi sia un ideale (per esempio politico) da realizzare.

³⁷⁵ *Jihād* è una parola araba che significa “esercitare il massimo sforzo” o “combattere”. La parola connota un ampio spettro di significati, dalla lotta interiore spirituale per attingere una perfetta fede fino alla guerra santa. In quanto termine istituzionale conserva il genere maschile, originario arabo (il *jihād*), anche alla luce del suo primario significato letterale di “sforzo” o “impegno”. Invece si rende al femminile (la *jihād*) quando si voglia parlare di un'organizzazione militante, tradizionalista o terrorista che faccia uso appropriato o strumentale di questo termine, intendendolo chiaramente come “guerra santa”.

grande espansione dell'Islam, quando la vittoria totale sembrava a portata di mano. Quando è stato chiaro che tale vittoria non era prossima, né vicina, l'affermazione globale dell'Islam è stata associata ad un'era messianica. Ci sono voluti secoli perché la giurisprudenza musulmana cambiasse poco a poco le interpretazioni della parola del Corano e del Profeta per poter contemplare la possibilità di pace duratura con gli infedeli.

Per immaginare un Medio Oriente pacificato e non più foriero di guerre ed integralismi il problema giuridico del *jihād* è essenziale: la giurisprudenza islamica nel corso dei secoli ha molto appianato quest'aspetto, sostanzialmente eliminando lo stato di guerra permanente tra Islam e Occidente e inquadrandolo più nella sua veste di sforzo spirituale (non si discute qui del terrorismo e dei continui proclami di guerra santa pronunciati da molto presunte autorità religiose³⁷⁶).

1.5 Nazione, Stato e diritto

Quando appare chiara la crisi ottomana (e della civiltà islamica in generale) nello Stato ottomano inizia a svilupparsi un'idea della sovranità statale priva di quei principi di razionalità e definizione presenti invece in Occidente. Il mondo islamico non è ancora diviso in Paesi e Nazioni (basti dire che il termine Turchia diviene di uso comune in turco solo all'inizio del XX secolo), ma ha un'identità unitaria.

La giurisprudenza classica ha sempre riconosciuto il principio di una legge Santa, una *Umma*, uno Stato islamico e un unico sovrano. Lo spezzettamento della *Umma*, ossia della comunità, in diversi domini porta al non riconoscimento formale tra sovrani islamici: ognuno, a suo modo di vedere, governa su tutto l'Islam, almeno fino all'introduzione del concetto occidentale di Stato.

Nonostante ciò i musulmani decidono di sottostare a tale divisione così da poter riconquistare parte della forza che aveva permesso loro di essere da sempre superiori agli occidentali: bisogna seguire i principi democratici, darsi un regime costituzionale, seguire il regime politico occidentale. Se a partire dall'Ottocento

³⁷⁶ Sul significato del *jihād* per i fondamentalisti islamici cfr. K. F. ALLAM, *La democrazia, le religioni, la pace*, 1998. L'autore sostiene la tesi che gli estremisti islamici hanno compiuto una rottura epistemologica con la tradizione islamica, sostituendo il principio dell'interpretazione della Legge Santa con la guerra santa.

l'Islam si convince che sia possibile raggiungere il livello di civilizzazione occidentale semplicemente copiandone le innovazioni tecniche e assorbendone la scienza, è nel Novecento che si comprende come queste misure siano inadeguate allo scopo; gli Stati iniziano ad imitare il modello politico occidentale, ma anche questo non basta a ridurre il *gap* economico e tecnologico.

Negli anni successivi iniziano a svilupparsi le ideologie ed i tentativi di modificare in maniera occidentale anche la società e i costumi islamici. Il nuovo fallimento e l'esondazione islamista, frutto di un'ostilità culturale verso l'Occidente coniatasi attorno ai "wahhabiti"³⁷⁷, indicano un'irriducibilità culturale dell'Oriente all'Occidente che non riguarda semplicemente la storia del primo, ma il suo senso ultimo e le sue ragioni prime.

In tal modo le idee democratiche falliscono³⁷⁸ e tra le due Guerre mondiali l'idea di democrazia assume un valore negativo correlato all'occupante.

"Nazione", in arabo *Watan*, prende il significato che in Europa verrà dato solo nel XX secolo, quando si faranno strada le ideologie nazionaliste e socialiste. Per nazionalismo si inizia ad intendere un concetto legato all'etnia, al sangue, alla lingua e alla cultura più che ad un territorio. Infatti parlare di patria non ha senso, considerato che la propria lealtà viene data esclusivamente alla comunità (religiosa e in misura minore tribale) e non al proprio Paese.

Si può dire che la comunità religiosa si trasla nel nazionalismo (panarabismo), dato che pressoché tutti gli arabi sono musulmani. Anche il panarabismo protende verso la parola d'ordine della modernizzazione.

Le nuove strutture politiche che si creano, gli Stati-nazione, sono costituite con frontiere squadrate, nomi ripresi da un lontano passato ed identità spesso inventate. Non sorprende quindi che il panarabismo entri in profonda crisi nella seconda metà del Novecento (probabilmente a partire dalla Guerra dei sei giorni del 1967³⁷⁹), aggiungendo, al mancato rispetto della promessa di benessere, l'accusa di

³⁷⁷ Wahhabismo è il nome del movimento islamico scaturito dalla "riforma" religiosa realizzata da Muhammad ibn 'Abd al-Wahhāb.

³⁷⁸ Secondo Lewis questo fallimento è dovuto anche al basso livello culturale, sociale ed economico di questa regione. Sull'idea che il benessere sia una preconditione della democrazia si esprime in senso contrario G. Sartori, affermando piuttosto che si tratta dello sviluppo di una cultura liberale. Cfr. G. SARTORI, *Democrazia, cos'è*, Milano 1993, p. 236.

³⁷⁹ "La terribile disfatta militare del '67 ha distrutto, insieme alle forze armate egiziane, la compattezza morale della popolazione, in sei ore si è dissolto il complesso di valori positivi messi

aver voluto sostituire la forma di lealtà religiosa con quella nazionalista e con le ideologie occidentali³⁸⁰.

L'introduzione di codici e leggi europee, dunque non di origine divina, fanno scattare l'accusa di miscredenza (*takfir*) per i sovrani musulmani occidentalizzati e dunque di apostasia. Per il musulmano l'apostasia è il peccato³⁸¹ più grave che si possa commettere dinanzi a Dio e la punizione è una sola: la morte (salvo ritrattazione) e la deposizione per il capo di Stato apostata³⁸².

Lo Stato musulmano, e anche l'amministrazione di conseguenza, non ha dunque confini ben precisi: lo Stato islamico più che territoriale è uno Stato della comunità islamica. L'assenza di democrazia nei Paesi islamici non è data dal pensiero illiberale dell'Islam politico, quanto proprio dall'assenza di questa idea forte di Stato, di nazione, di accentramento amministrativo.

L'allargamento delle competenze dello Stato moderno a danno dell'individuo crea invece la necessità di un nuovo tipo di libertà per difendersi dalla macchina statale: la libertà politica³⁸³.

Nell'Islam è altresì assai dubbio che si possa parlare di Stato laico. Quest'ultimo è un prodotto meramente occidentale e difficilmente esportabile. In Europa il cristianesimo si è dotato di un clero, religiosi di professione che si occupano della sfera spirituale e a volte della sfera temporale.

Una scissione tra le due sfere trova la sua applicazione non solo dal punto di vista dottrinario³⁸⁴, ma anche pratico perché, in quanto ministro del culto, il sacerdote si occupa principalmente dello spirito mentre la "materia", cioè il governo, può essere amministrato da laici, senza interferenze. Si aggiunga a ciò che il cristianesimo a Roma si incontra con il diritto romano e così la religione si imbatte nella legge dell'uomo (punto di vista laico sulla società).

insieme in decine di anni. Si è così preso ad interrogarsi insistentemente circa l'esattezza dell'impostazione seguita e di quanto si era pensato a proposito del conflitto, del nazionalismo e della rivoluzione. La religione ha rappresentato allora un rifugio che la storia offriva, in grado di dare quelle spiegazioni di cui non era capace la ragione." Cfr. M. NUR FARHAT, *Società, shari'a e legge*, Il Cairo, 1986, pp. 151-152.

³⁸⁰ I. MAN, *Quaderni della fondazione Dragan*, Milano, 2003, p.189.

³⁸¹ Nell'Islam più che di peccato si parla di contravvenire ad una regola posta da Dio nel Corano.

³⁸² Si ricordi cosa è successo a Muhammad Anwar al-Sādāt, Presidente della Repubblica egiziana dal 1970 al 1981. Per punire l'apostasia è ammesso il *jihād*. Cfr G. KEPEL, *Il Profeta e il Faraone*, Roma, Laterza, 2005 (traduzione italiana di *Le Prophète et Pharaon*, Parigi, Edition du Seuil, 1984).

³⁸³ A. LAROUÏ, *Islam e modernità*, Genova, 1992, p. 163.

³⁸⁴ "Date a Cesare quel che è di Cesare, a Dio quel che è di Dio".

Nell'islam storicamente sono mancati entrambi i fattori. Non esiste infatti un clero musulmano, essendo *imām* e *mullah* non sacerdoti, ma esponenti della *Umma*. La differenza è enorme. In una società islamica non esiste una separazione tra la sfera spirituale e la sfera temporale, ma una sola prospettiva che le fonde entrambe.

A dire il vero, di recente si è creato una sorta di sacerdozio islamico, anche se a livello embrionale. Nell'impero ottomano i *mufti*³⁸⁵ operavano ciascuno su una diocesi, rispondendo al Gran *mufti* di Costantinopoli. Nello sciitismo appare, sul finire del XIX secolo, la figura episcopale dell'*āyatollāh*. Ma non si può parlare di sacerdozio in senso stretto, visto che l'autorità religiosa non è consacrata da Dio e non c'è come principio nessun intermediario tra Dio e il credente.

L'*imām*, ad esempio, è colui che conduce la preghiera e quindi il capo religioso-politico della comunità. L'autorità dello Stato e del sovrano viene fondata sulla Legge Santa, che precede lo Stato e lo mantiene. Il dovere del suddito di rispettare l'autorità sovrana è dunque un compito religioso, tranne nel caso in cui il sovrano contravvenga alla Legge. L'autorità politica ha valore positivo nell'islam, in quanto strumento fondamentale voluto da Dio per mantenere e propagare la vera fede³⁸⁶. Le figure di autorità religiosa e autorità politica possono essere altresì separate in due persone differenti, ma le implicazioni sia religiose che politiche sono evidenti.

È assai difficile instaurare uno Stato laico laddove non vi è la possibilità di distinguere tra funzione spirituale e funzione temporale. L'importanza di una forma laica di governo deriva dalla capacità di garantire l'uguaglianza dei cittadini. Come detto sopra, l'uguaglianza giuridica e politica è l'elemento caratterizzante la democrazia liberale ed essenziale nella libertà politica. La laicità consente allo Stato di non compiere scelte di valore in merito a quelli che vengono considerati "fatti privati" del cittadino, come la religione o le idee filosofiche, ma di elevare a tratto

³⁸⁵ Un giurisperito musulmano (*faqīh*) che, per i suoi studi e la sua buona nomea, è autorizzato a emettere una *fatwa*, un responso giuridico circa una fattispecie astratta, che sia basata sul disposto della *sharī'a*.

³⁸⁶ Maometto è stato da esempio sia per i tradizionalisti autoritari, sia per chi aveva una visione della politica rivoluzionaria e radicale. Nella sua vita si è opposto al sistema pagano vigente a La Mecca, dove successivamente è tornato per sovvertirne l'ordine tradizionale e imporre la legge dell'islam. Maometto diviene dunque capo politico e ispiratore religioso della sua comunità, a conferma che in uno Stato islamico non è dato scindere i due momenti, salvo uscire fuori dalla lezione fondamentale dell'islam sulla coincidenza tra sacro e temporale.

d'unione i principi d'eguaglianza e libertà politica, in modo da non porre distinzioni tra gli individui se non per la cittadinanza.

In tal modo se l'identità non è legata al territorio ma alla religione, la discriminazione avviene su base religiosa e non di cittadinanza. La mancanza dell'elemento territoriale nella mentalità islamica non permette di considerare uguali i cittadini di uno Stato islamico, ma di considerare uguali tutti i musulmani³⁸⁷.

1.6 L'individuo nell'Islam

Nell'Islam la responsabilità del fedele è individuale, attiene ad un senso del dovere nei confronti di Dio e della comunità, più che ad un senso del peccato: l'Islam sanziona non tanto il comportamento immorale, quanto quel comportamento che oltrepassa i limiti posti da Dio³⁸⁸.

A questa concezione "giuridica" della fede si accompagna l'idea contrattualistica alla base dell'Islam, in quanto Dio ha posto all'uomo un Patto che può accettare o meno, scegliendo se essere fedele. "Le clausole" sono stabilite da Dio e l'uomo può solo accettarle *in toto* o rifiutarle. L'idea di "Patto" ritorna spesso nell'Islam a sancire la sua natura di fede basata sulla Giustizia³⁸⁹.

La *sharī'a*, che è appunto l'insieme di prescrizioni che il musulmano deve seguire per conformarsi alla volontà di Dio, è insita in ogni concezione caratterizzante l'Islam come rapporto giuridico. Anche la concezione sharaitica dell'uomo contribuisce a comprendere il carattere sovra-territoriale dell'Islam, come legge "personale" che non ha la pretesa di applicarsi che ai musulmani indipendentemente dal Paese di residenza, potendo infatti vivere i *dhimmī*³⁹⁰ secondo le regole del proprio *millet* (comunità politico-religiosa).

³⁸⁷ Si tratta naturalmente di linee di tendenza, basti pensare all'importanza del legame nazionale in Turchia.

³⁸⁸ Corano, sura II, 229 e 230: "questi sono i termini di Dio: non oltrepassateli, ché quelli che oltrepassano i limiti di Dio sono gli empi".

³⁸⁹ C'è anche un patto che lega il *khalīfa* alla comunità, il cui potere è sottoposto all'approvazione della comunità stessa, gli *ahl al hall wa'l - 'aqd*, "la gente che slega e lega". Tramite un patto si conclude il matrimonio e si assicura la protezione dei *dhimmī*. Un *dhimmī* è un cittadino non-musulmano di uno Stato governato dalla *sharī'a*. Con *Dhimma* si intende un patto contratto tra non musulmani e un'autorità di governo musulmana. Lo status di *dhimmī* è in origine riferito solo alla Gente del Libro, cioè ebrei e cristiani, ma in seguito viene esteso anche agli zoroastriani, ai mandei e quindi agli indù, ai sikh, ai buddhisti.

³⁹⁰ *Ibidem*.

Quel che non si conforma al Corano è l'idea dell'uguaglianza all'interno della società: l'Islam è una religione egualitaria solo tra i credenti di sesso maschile. Le donne e i *dhimmī* ricevono trattamenti differenziati dal Corano, ovviamente impensabili in una società democratica che presuppone l'uguaglianza tra gli uomini per il solo fatto di essere individui e cittadini. Ciò costituisce di certo, almeno a prima vista, un'importante contraddizione tra Islam e democrazia.

La donna islamica non è sottoposta alla patria potestà (istituto del diritto romano assente nel diritto islamico), ma è titolare di diritti diversi dall'uomo ed è posta nell'*harim* (ovvero l'harem), la zona "privata" della casa, mentre l'uomo occupa lo spazio pubblico. Ecco perché abbiamo una donna che non appare nella vita politica, ma che è invece attiva in campo economico, ambito questo ricompreso tra le attività private. Il Corano indica una chiara disuguaglianza della donna nei confronti dell'uomo³⁹¹, disuguaglianza sentita come confacente alla natura delle cose. Per molti secoli la posizione della donna nelle società islamiche è comunque stata migliore che in Europa.

Il più grande ostacolo alla presenza delle donne in politica viene dalla divisione della società islamica in spazi, per il fatto che la donna appartiene all'*harim*. La donna in politica non è accettata non perché donna, ma perché una simile occupazione viene vista come l'invasione di uno spazio maschile.

Ciò però non significa che una donna islamica deve rimanere fuori dalla politica³⁹². Infatti le donne del Medio Oriente e del Nord Africa sono sempre più consapevoli dei diritti di cui sono titolari e stanno provando ad emanciparsi occupando gli spazi loro negati³⁹³.

Altro discorso per i non credenti. Sebbene protetti dalla *dhimma*, i musulmani sono inevitabilmente superiori a cristiani ed ebrei, dato che chiunque possiede la Verità non può che considerare gli altri nell'errore. Non essendo possibile uno Stato

³⁹¹ Si veda, ad esempio, la sura IV, detta "sura della donna".

³⁹² Negli *hadīth* del Profeta risalta direttamente la figura di 'Ā'isha, moglie amatissima del Profeta e comandante delle truppe che furono sconfitte da 'Alī. Questo modello di donna è sicuramente attivo anche in politica e d'altronde è proprio tra le sue braccia che spirava Maometto ed in sua compagnia avviene una rivelazione. Nell'Islam è però prevalsa la figura di Fatima, figlia del Profeta, madre e sposa fedele, remissiva. Si ricordi che non c'è alcun ostacolo giuridico che impone alle donne di non partecipare alla vita pubblica, quanto se mai una costruzione sociale creata in relazione al rapporto dispari tra uomo e donna, sancito dal Corano, che ha portato ad una divisione degli spazi della vita sociale (diritti e doveri diversi dall'uomo nelle *mu'āmalāt*, ma speculari nelle *'Ibādāt*).

³⁹³ Cfr. paragrafo 2 "I diritti umani", del presente Capitolo.

laico nell'Islam sembra impossibile pensare ad una partecipazione dei *dhimmi* alla vita politica. Come potrebbero far parte di un'assemblea chiamata a prendere decisioni basate sulla *sharī'a*? Per i non credenti non si vede la possibilità di partecipazione alla vita politica attiva, se non recuperando l'istituto del *millet*, ovvero la comunità religiosa separata che si dà la propria legge nei limiti concessi dalla *sharī'a*.

Indubbiamente l'istituto della comunità separata pone un serio problema per un processo democratico che si vuole "uguale" per definizione. L'Islam comunque nasce moderato e con al suo interno i caratteri della tolleranza, pur essendo la legge ispirata alla *sharī'a*, se ne deduce che l'incontro con una cultura politica così diversa, come quella occidentale, porti l'Islam alla cancellazione di istituti di garanzia per i non musulmani, che hanno lo scopo di renderli formalmente simili ai musulmani, esponendoli di fatto a gravi pericoli. La *dhimma* e il *millet* assicurano nel *dar-al-islam* un senso di appartenenza universale (la comunità religiosa) e di affiliazione locale.

A rompere questo delicato equilibrio interviene l'introduzione dello Stato-nazione, che vuole una relazione univoca tra Stato e identità etnica e religiosa, impensabile nel *collage* etnico e religioso del Mediterraneo. Il *dhimmi*, che prima appartiene ad una data città e religione si trova, a partire dall'ottocento, a dover dare la propria fedeltà ad uno Stato o ad una nazione sconosciuti fino al giorno prima. È chiara la tendenza a crearsi un proprio Stato che riunisca i propri simboli per etnia e religione, escludendo gli altri (basti per tutti l'esempio dei Balcani).

1.7 L'Occidente e l'Islam

Il fondamentalismo islamico oggi si può interpretare come la risposta all'invasione culturale occidentale, al laicismo, alla divisione dei poteri, alla democrazia e al nichilismo³⁹⁴. C'è poi la questione del diritto: nell'Islam il diritto è solo ed esclusivamente d'origine divina, *sharī'a*. Un diritto divino comporta già di per sé l'immobilismo della società che va a regolare: chi potrà mai cambiare delle leggi che sono state date da Dio all'uomo?

³⁹⁴ G. CALCHI NOVATI, *Il sud del mondo. Tre continenti fra storia e attualità*, Fondazione Achille e Giulia Boroli, 2009, pp. 78-86.

La capacità cristiana nell'innovare le proprie istituzioni può sicuramente rintracciarsi nella formazione di un diritto positivo, cui ogni uomo è sottoposto ma che è posto dall'uomo stesso ed è pertanto modificabile. Ed ecco un altro passaggio fondamentale: le leggi che il Dio cristiano ha dato all'uomo riguardano principalmente la sua condotta morale, la sua interiorità. È proprio questa scoperta cristiana dell'interiorità, che collegandosi alla filosofia greca e al diritto romano crea "la persona", l'individualità titolare di diritti e doveri. Una volta riconosciuto il valore dell'individuo, di qualsiasi individuo, è più semplice riconoscere che questi debba partecipare alla gestione del potere dello Stato.

Nell'Islam sono assenti tutte e tre quelle forze che hanno portato all'identificazione della "persona". L'uomo è tale perché appartiene alla comunità islamica e fintanto che ne fa parte; l'infedele può al massimo essere un *dhimmī*, ossia un soggetto tollerato all'interno dello Stato islamico, ma fuori dell'*Umma* (che per molti secoli rappresenta una situazione comunque molto più favorevole rispetto alla intolleranza cristiana). Per il musulmano la discriminante fondamentale nell'identità è la religione. L'europeo viene percepito diverso perché cristiano.

Indubbiamente il Corano lascia insolute un gran numero di questioni e l'opera degli *ulāma* serve a stabilire qual è il dettato divino. Le fonti della *sharī'a*, come già detto, sono completate dal *ijmā'*, l'accordo di tutti i credenti o dei dotti sull'interpretazione di una norma, e dal *qiyas*, il ragionamento per analogia³⁹⁵.

In particolar modo la *ijmā'* può tranquillamente essere ricondotta all'opinione pubblica o quantomeno ad un'assemblea di rappresentanti che decide su l'interpretazione della *sharī'a*.

Ciò costituisce una sicura apertura per attuare le riforme all'interno dell'Islam. Non a caso *khalīfa* indica il delegato di Maometto, delegato che secondo la tradizione sunnita deve essere eletto dalla comunità. Il metodo elettivo fa dunque già parte dell'Islam originario, così come l'idea di rappresentanza. Un voto del popolo teso a determinare i membri di un parlamento rappresentativo o al limite di un capo del governo, vanno ad inserirsi perfettamente nel dettato sharaitico. La

³⁹⁵ Il *qiyas* (deduzione analogica) può essere accettato solo se accolto dal consiglio degli *ulāma*, in modo da dare valore giuridico alla norma "nuova". L'impossibilità di stabilire norme nuove, ma di poterle solo dedurre basandosi su un precedente *qiyas* appesantisce la macchina normativa rendendola poco efficiente.

potestà del governo si deve esercitare in modo conforme alla *sharī'a*, pur potendo esercitare un'attività normativa autonoma. Il sovrano può emanare norme nei campi dell'amministrazione, della giustizia e della polizia, attenendosi al dettato sharaitico. La Legge Santa d'altronde conta disposizioni riguardanti per lo più la persona (a parte le disposizioni rituali) facendo riferimento grosso modo a quello che è il nostro diritto privato. In questo senso la Legge regola la capacità giuridica, il matrimonio, il *waqf* (fondazione pia), le successioni, la famiglia, i diritti reali, i contratti, le obbligazioni e le società. Vi sono inoltre statuite alcune norme di diritto penale e processuale. In tutti questi campi il sovrano può applicare la Legge Santa con norme di tipo amministrativo, per renderle effettive.

Da quanto detto riguardo alla *sharī'a*, non si può non notare la flessibilità della Legge Santa nelle sue applicazioni storiche e la possibilità di vederla applicata affiancandole un metodo democratico. Un sistema socio-politico islamico non può essere che sharaitico; la *sharī'a* può essere vista come la legge fondamentale di un Paese islamico a cui la restante normativa deve conformarsi (*siyasa sharī'a*), in un rapporto di subordinazione non troppo dissimile da quello tra costituzione e legge ordinaria. In ogni caso si tratterebbe sempre di un legislazione religiosa, o al massimo di derivazione religiosa; non è data nell'Islam una forma legislativa diversa visto che Dio ha stabilito la verità rivelata in modo definitivo nel Corano e l'ha consegnata al suo Inviato come norma regolativa della vita del credente. Pensare ad una divisione della sfera religiosa da quella temporale è impossibile, in quanto la rivelazione è alquanto dettagliata per quel che riguarda la vita pratica del credente.

La *siyasa sharī'a* d'altronde è lo strumento e la motivazione dottrina che permetterebbero ad una tale assemblea rappresentativa di essere produttrice di legislazione, sempre nel limite del rispetto e dell'applicazione della *sharī'a*, con un forte grado d'indipendenza.

Una base per la democrazia (ovviamente sempre religiosa) è riscontrabile nell'organizzazione sociale islamica. Storicamente non vi è mai stato in questo tipo di società una forte gerarchia sociale.

La differenza e l'identità erano date dall'appartenenza religiosa, dall'essere musulmano o meno. In questo modo chi appartiene alla *Umma* parte dagli stessi

diritti e doveri di chiunque sia musulmano, stabilendo un principio base di ogni democrazia, l'eguaglianza dei cittadini.

Mentre in Occidente è prevalsa, o continua a prevalere, una divisione delle classi, con il riconoscimento di un livello "alto" o "basso", nell'Islam la configurazione sociale prevede un "dentro" o un "fuori"; in tal modo la comunità consente una maggiore permeabilità delle posizioni di potere.

L'Islam è una religione egualitaria, che ha rifiutato sia il sistema delle caste indiane, che quello aristocratico. Sebbene i potenti abbiano trovato svariati modi per passare titoli e sostanze ai figli, la condizione aristocratica era traballante e precaria, sviluppatasi nonostante i dettati religiosi. Nella società islamica classica è poco presente il privilegio e la perpetuazione delle *élites*, mentre esistono le disuguaglianze³⁹⁶.

2. I diritti umani

Le disuguaglianze che caratterizzano le società islamiche traggono origine dal mancato riconoscimento dei diritti della persona come diritti individuali universali e inviolabili, che costituiscono invece il cardine della civiltà liberale³⁹⁷; in una visione teocratica, che non accoglie la separazione tra politica e religione, tutte le considerazioni, su come l'Islam, legato alla sola Legge divina, possa diventare democratico, risultano inutili se prescindono dalla situazione di disconoscimento dei diritti umani che ancora oggi caratterizza alcuni Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa. Infatti fintantoché in tali Paesi i diritti alle libertà di espressione, associazione e riunione continueranno a essere limitati e i diritti umani continueranno a essere violati mai si potrà parlare di Stati realmente democratici³⁹⁸.

Le violazioni si manifestano soprattutto verso le fasce più deboli della popolazione.

³⁹⁶ Non avevano diritti politici gli schiavi, le donne e i *dhimmi*. Cfr. B. LEWIS, *Il linguaggio politico dell'Islam*, Roma 1991, pp. 79-81.

³⁹⁷ Cfr. G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano, 2000, pp. 48-49 e P. BRANCA e A. CUCINIELLO, *Destini Incrociati. Europa e Islam*, Fondazione Achille e Giulia Boroli, 2007, pp. 203-207.

³⁹⁸ Potrà al limite parlarsi di "democrazie illiberali". Ma queste ricadrebbero sempre su un tipo particolarmente autoritario di democrazia rappresentativa, in cui leader e parlamentari sono eletti dal popolo, ma tendono ad essere corrotti, non rispettano la legge e i diritti dei loro popoli.

In molte le realtà le donne vedono preclusa loro la possibilità di partecipare alla vita pubblica e politica³⁹⁹, che risulta essere appannaggio della sola sfera maschile⁴⁰⁰. E anche in quei Paesi dove esse partecipano attivamente al processo politico e sono riuscite ad assicurarsi l'eguaglianza dal punto di vista economico, vedono violati i loro diritti alla vita, all'integrità fisica, alla salute, all'istruzione, alla libertà dalla violenza⁴⁰¹. Questo è particolarmente vero laddove le donne vivono in una condizione di povertà. È infatti proprio la povertà che alimenta, ad esempio, il traffico sessuale, un'ulteriore forma di violenza su donne, picchiate, ridotte in schiavitù e costrette a compiere azioni che normalmente non avrebbero mai compiuto⁴⁰².

Allo stesso modo, è necessario considerare i diritti, le libertà e le necessità dei bambini, dei perseguitati politici, dei migranti respinti nei Paesi di partenza, dei non musulmani (*dhimmi*), perché sono proprio le loro sofferenze e le loro lotte che possono unire tutte le sponde del Mediterraneo nella risoluzione dei problemi globali.

In molti Paesi i bambini, oltre a subire ogni genere di violenza⁴⁰³, vengono strumentalizzati, venduti come schiavi o per fare commercio dei loro organi, oppure costretti a lavorare in condizioni disumane⁴⁰⁴ o, peggio ancora, dove attecchisce il fondamentalismo, vengono educati e addestrati alla guerra fin dalla più tenera età.

Inoltre, persone solo sospettate di terrorismo sono detenute in segregazione e sottoposte a processi iniqui, mentre le autorità continuano a vessare i difensori dei diritti umani. Spesso i giornalisti stranieri sono uccisi o fatti prigionieri per impedire loro di divulgare la verità o allo scopo di effettuare ricatti o richieste di scambi.

³⁹⁹ Cfr. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>

⁴⁰⁰ Cfr. paragrafo 1.6 "L'individuo nell'Islam", del presente Capitolo.

⁴⁰¹ Durante la Conferenza di Nairobi del 1985, dove è stata affrontata la questione della violenza nei confronti delle donne, sono state toccate le basi del problema. I governi, però, non hanno veramente negoziato azioni concrete per porre fine a queste atrocità nei loro rispettivi Paesi. La Conferenza Mondiale di Vienna sui Diritti Umani del 1993 ha rappresentato un momento di svolta per i diritti delle donne, perché, riconoscendo gli abusi contro di esse, per la prima volta si è cominciato a concepire i diritti delle donne come un insieme di diritti a sé stante. È stato però solo attraverso gli intensi sforzi dei gruppi per la difesa dei diritti delle donne che si sono verificati i cambiamenti più significativi. Questi, soprattutto, sono riusciti a trasformare le buone intenzioni in azioni.

⁴⁰² *Women's Rights in the Middle East and North Africa*, that analyzes the status of women in the region through the prism of international standards embodied in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

⁴⁰³ Cfr. <http://beta.unicef.it/doc/433/mutilazioni-genitali-ed-et-delle-bambine.htm>

⁴⁰⁴ Cfr. <http://beta.unicef.it/doc/364/lavoro-minorile.htm>

Persone convertite dall'Islam e altre ritenute aver offeso i suoi precetti sono perseguite. L'impunità ha continuato a essere la norma per i membri di gruppi armati e per le forze di sicurezza che perpetrano gravi violazioni dei diritti umani, mentre le vittime di passate violazioni dei diritti umani non hanno di fatto avuto accesso alla giustizia.

Pertanto, per perseguire e raggiungere gli obiettivi di uguaglianza e di sviluppo occorre considerare il punto di vista di tutti gli individui (siano essi donne, *dhimmī*, perseguitati, bambini, migranti, minoranze) e a tutti i livelli del processo decisionale.

Compito dell'Unione per il Mediterraneo è allora quello di garantire il rispetto di tutti gli individui e di fare in modo che le risoluzioni finora adottate, *in primis* dalle Nazioni Unite, si traducano in azioni concrete volte al rispetto dell'individuo in ogni sua dimensione⁴⁰⁵.

Per realizzare tutto ciò è essenziale, che i Governi promuovano concretamente cambiamenti sociali ed istituzionali⁴⁰⁶.

Fondamentale a questo riguardo è l'istruzione. I Governi devono investire nei giovani, in modo che essi possano usufruire di possibilità e di occasioni di crescita culturale e sociale; devono facilitare e massimizzare il ruolo di tutti gli individui, dando potere e pari opportunità⁴⁰⁷ e non solo far finta di farlo.

Ma è necessario anzitutto pacificare l'area; infatti, fino a che ci saranno le guerre, ci sarà povertà e, fino a che ci sarà povertà, i diritti umani verranno sempre calpestati.

⁴⁰⁵ A dimostrazione di come in questi Stati continuano a perdurare manifeste e persistenti violazioni dei diritti umani contribuiscono, oltre ai documenti ufficiali di condanna da parte di Organizzazioni Internazionali e regionali, come l'Unione europea, i numerosissimi rapporti di ONG, come Amnesty International o Freedom House.

⁴⁰⁶ Magari partendo dall'effettiva applicazione dei documenti esistenti in materia; infatti molto spesso si tratta di documenti che vengono ratificati da questi Paesi e poi nella realtà disattesi. Primo fra tutti la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1948, le numerosissime Convenzioni per la tutela di determinate categorie di individui (come la Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women -CEDAW- del 1979 o l'United Nations Children's Fund- UNICEF- del 1946 o, ancora, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa del 1995, solo per citarne alcune). Si tratta di ottime linee guida che possono veramente indirizzare i governi sulla via migliore da seguire per riuscire ad assicurare che gli individui nei loro Paesi si sentano sicuri e protetti.

⁴⁰⁷ Come accade in Egitto o nel Kuwait, dove le donne possono anche ottenere posizioni di comando. In Egitto, in particolare, esistono meccanismi per monitorare l'impegno del governo nell'implementazione del CEDAW.

Solo se questi sforzi avverranno a livello interno di ciascun Paese, sarà più incisivo il ruolo che l'Unione per il Mediterraneo, come quello di tutta la comunità internazionale, potrà avere nel risolvere le questioni globali, affinché i programmi da essa implementati possano essere in grado di avere effetto su ciascuno.

Proprio per garantire un maggior coinvolgimento delle società nelle decisioni che le riguardano, al Vertice Euromed dei Consigli Economici e sociali e Istituzioni analoghe, tenutosi ad Alessandria d'Egitto, il 18 e il 19 ottobre 2009, le delegazioni della maggior parte dei Paesi aderenti all'UPM e del Comitato economico e sociale europeo (CESE) hanno affrontato, tra l'altro, le questioni riguardanti il ruolo e la partecipazione della società civile all'UPM. A questo proposito è stato stabilito che i governi istituiscano e consolidino, a livello nazionale, dei meccanismi strutturati di dialogo, al fine di garantire che gli attori della società civile siano consultati per promuovere la trasparenza dei processi decisionali. Il riconoscimento della rappresentanza della società civile nel quadro dell'UPM favorirebbe una migliore conoscenza delle iniziative da essa condotte presso le popolazioni locali e contribuirebbe a sviluppare la democrazia nella regione Euromed attraverso il coinvolgimento di tutti i legittimi attori interessati, delle parti sociali e di altri protagonisti della società civile.

Bisogna fare uno sforzo congiunto, oltre che essere ottimisti, in quanto impegno ed ottimismo sono i catalizzatori del cambiamento⁴⁰⁸ e gli elementi fondamentali per il corretto funzionamento della democrazia.

2.1 La tutela dei diritti

In seno alla tradizione arabo-musulmana i temi della giustizia ricoprono un'importanza fondamentale. *Al-'Adl* (il Giusto) è uno dei novantanove nomi di Allah: "giusta" è la città governata secondo i principi dell'uguaglianza di tutti gli esseri umani di fronte a Dio, della solidarietà tra fedeli, della tolleranza verso la Gente del Libro⁴⁰⁹, dell'assistenza nei confronti di chi versa in condizioni di

⁴⁰⁸ Ellen Sirleaf, ad esempio, non poteva immaginare che sarebbe riuscita a diventare il primo presidente donna in Africa, e addirittura nella Liberia. Ma ce l'ha fatta. Un presidente donna nel mondo arabo, è solo questione di tempo.

⁴⁰⁹ Cfr. nota 389.

difficoltà e bisogno⁴¹⁰. Spesso si citano a testimonianza dell'attenzione della religione islamica nei confronti dei poveri e degli emarginati le pratiche della *zakat* (l'offerta obbligatoria) e della *sadaqa* (l'offerta volontaria), ma l'ampiezza e l'importanza della nozione di giustizia nella tradizione musulmana non sono limitate a queste due pratiche: la giustizia è un valore fondante e la solidarietà, il rispetto, la tolleranza ne sono declinazioni che ordinano la vita dei singoli e delle comunità. Operare con giustizia è per il credente un obbligo, mentre commettere ingiustizia è *harām*, proibito. L'Islam è, in questa prospettiva, una religione "rivoluzionaria e di giustizia, che induce gli uomini a rifiutare la subordinazione a ogni potere oppressivo"⁴¹¹, che sceglie di schierarsi con gli oppressi, contro coloro che opprimono⁴¹².

La riflessione sui temi della giustizia sociale, della giustizia nelle relazioni internazionali, nell'amministrazione del potere politico si è sviluppata nel corso dei secoli, arricchendosi di nuovi contenuti e di nuove ispirazioni⁴¹³. Alla concezione coranica della giustizia si sono affiancate, in epoca contemporanea, concezioni politiche e ideologiche che mirano a tradurre nella realtà quei principi tanto cari alla tradizione, soddisfacendo le esigenze e le aspettative delle moderne società arabo-musulmane.

La ricchezza del dibattito che attualmente si svolge in seno alle società arabo-musulmane sui grandi temi di politica interna ed internazionale (le spinte integraliste, le guerre, la questione palestinese, le ingerenze internazionali, la condizione delle donne) e la varietà delle soluzioni che progressivamente vengono teorizzate e proposte (dalla "teologia islamica della liberazione"⁴¹⁴ al femminismo islamico⁴¹⁵,

⁴¹⁰ Sulla centralità dei principi di giustizia nella tradizione arabo-musulmana la letteratura è molto ampia. Si vedano, tra gli altri: M. H. KAMALI, *Freedom, Equality and Justice in Islam*, Islamic Texts Society, Cambridge, 2002; M. KHADDURI, *The Islamic Conception of Justice*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984; L. ROSEN, *The Anthropology of Justice. Law as culture in Islamic Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989; M. CAMPANINI, *Dal quietismo all'attivismo. Due modelli di giustizia nel mondo islamico*, in *Daimon*, Annuario di diritto comparato delle Religioni, 2004, n. 4, pp. 139-156.

⁴¹¹ M. CAMPANINI, *Il pensiero islamico contemporaneo*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 142-143.

⁴¹² *Ibidem*, p. 149.

⁴¹³ A. FILALI-ANSARY, *Réformer l'Islam? Une introduction aux débats contemporains*, La Découverte, Paris, 2003.

⁴¹⁴ Cfr. M. CAMPANINI, *Il pensiero islamico*, cit., pp. 142 ss. e F. ESACK, *Quran, Liberation and Pluralism*, Oxford, Oneworld Publications, 2002.

alle riflessioni in materia di diritti fondamentali e di partecipazione alla vita politica⁴¹⁶, solo per citarne alcune) rappresentano lo sfondo sul quale si snoda la solidarietà del mondo arabo-musulmano. Il dibattito sulle idee si intreccia con l'azione di movimenti e di associazioni, che partecipano alla riflessione e che orientano le proprie azioni in base alle diverse ispirazioni e scelte ideologiche.

È proprio muovendo da questi impulsi che l'Unione per il Mediterraneo deve procedere per elaborare e sperimentare nuove strade e nuovi equilibri nelle relazioni tra uomini e donne, nei rapporti interni alle differenti comunità (religiose e familiari), e nella gestione della cosa pubblica.

2.1.1 L'Unione per il Mediterraneo crea una fondazione per rafforzare il ruolo della donna

Il 13 novembre scorso al termine di una Conferenza ministeriale dell'Unione per il Mediterraneo a Marrakech, presa consapevolezza dell'importanza del ruolo femminile in ogni ambito della società, viene annunciata la creazione di una "fondazione delle donne del Mediterraneo"⁴¹⁷.

La fondazione sarà⁴¹⁸ un luogo di incontri, di iniziative e di scambio di esperienze considerato che l'importanza attribuita alle donne nei diversi Paesi dell'area mediterranea registra dei progressi, ma a ritmi diversi tra nord e sud. La fondazione avrà inoltre il compito di creare una rete per coordinare energie e mezzi, cosicché i percorsi realizzati dalle donne del nord del Mediterraneo possano fungere da vettore per coinvolgere in un'evoluzione positiva anche le donne delle sponde meridionali ed orientali del bacino del Mediterraneo.

Una quarantina di Paesi membri dell'Unione per il Mediterraneo hanno partecipato alla Conferenza di Marrakesh, la quale è stata co-presieduta, oltre che dal Marocco, da Francia, Egitto e Svezia.

⁴¹⁵ Cfr. M. YAMANI (a cura di), *Feminism and Islam, Legal and Literary Perspectives*, London, Ithaca Press, 1997 e L. AHMED, *Women and Gender in Islam*, Yale University Press, New Haven & London, 1992.

⁴¹⁶ Cfr. F. HORCHANI e D. ZOLO (a cura di), *Mediterraneo. Un dialogo fra le due sponde*, Jouvence, Roma, 2005, p. 175 ss.

⁴¹⁷ <http://www.ilmediterraneo.it/it/news/diritti-umani/lunione-per-il-mediterraneo-crea-la-prima-fondazione-donne-del-mediterraneo-0002132>

⁴¹⁸ Come affermato da un comunicato diffuso lo stesso 13 novembre dall'UPM.

Durante i lavori sono state fissate tre basi territoriali per la fondazione, che saranno a Parigi, a Marrakesh e a Byblos (Libano); tuttavia qualsiasi Paese o città potrà creare collegamenti con la rete.

Per quel che concerne il finanziamento, la Banca Mondiale metterà a disposizione un contributo per lanciare la fondazione. È stato inoltre deciso che i finanziamenti, sia pubblici che privati, saranno unicamente volontari.

La costituzione di tale fondazione rappresenta un sicuro passo in avanti nella presa di coscienza, da parte delle donne del sud e dell'est del Mediterraneo, dell'importanza del proprio ruolo, non soltanto in ambito familiare ed economico, ma anche nella promozione, nel riconoscimento e nella tutela di quelli che sono i diritti politici, civili e sociali di tutte le donne, indipendentemente dall'appartenenza a questo o a quel Paese o a diverse fasce socio-culturali.

2.1.2 La prima Conferenza dei ministri della Giustizia dell'Unione per il Mediterraneo

Proprio per dare un segno tangibile di una più alta attenzione al rispetto e alla tutela dei diritti umani, il 22 gennaio scorso, il ministro della Giustizia italiano, Angelino Alfano, ha annunciato da Toledo dove ha partecipato ad una riunione informale dei ministri europei, che i Ministri della Giustizia dei quarantatré Paesi dell'Unione per il Mediterraneo si riuniranno ad Agrigento, il 10 e l'11 maggio 2010, nella prima Conferenza che li vedrà a confronto per la costruzione di iniziative mirate al potenziamento della cooperazione tra gli operatori giuridici e le istituzioni giudiziarie⁴¹⁹.

“La Sicilia, ad Agrigento – afferma il guardasigilli – si farà interprete, quale crocevia dell'intera area del Mediterraneo, di un evento dalla portata straordinaria, che coinvolgerà i colleghi ministri della Giustizia dei Paesi aderenti all'UPM (i Paesi della sponda nord del Mediterraneo dal Marocco alla Turchia, i Paesi balcanici e i ventisette Paesi membri dell'Unione europea) nella costruzione di iniziative in una prospettiva di ricerca del consenso intorno a valori e interessi che uniscono,

⁴¹⁹ Cfr. <http://www.agrigentooggi.it/conferenza-dei-ministri-della-giustizia-dellunione-per-il-mediterraneo-ia-maggio-ad-agrigento/>

conferendo priorità agli aspetti di cooperazione economica, di diritto civile e commerciale e di regolamentazione delle professioni”.

La notizia, illustrata ai due copresidenti dell’UPM, è stata accolta con grande entusiasmo e soddisfazione, dal momento che le tematiche che saranno all’ordine del giorno della Conferenza del prossimo mese di maggio, costituiscono un’occasione per affermare l’importanza della centralità del Mediterraneo e per mettere in risalto la necessità del confronto pacifico tra culture e modi diversi di amministrare la giustizia, garantendo al contempo il rispetto dei diritti umani e civili, anzitutto attraverso una effettiva ricaduta sui sistemi giuridici dei Paesi interessati.

Certamente Agrigento saprà sfruttare l’occasione per potenziare i rapporti con i rappresentanti dei Paesi ospiti, rafforzando da Città “padrona di casa” legami duraturi nel tempo”.

Da più parti questo evento viene visto come un’opportunità eccezionale che premia il lavoro svolto fino ad oggi e che, nel contempo, costituisce la naturale premessa per rafforzare il legame delle regioni che si affacciano al Mediterraneo. Sarà l’occasione per affrontare i temi dell’immigrazione, dell’asilo e del rispetto dei diritti fondamentali della persona che verranno sviluppati con il contributo significativo dei rappresentanti della giustizia.

3. Riflessioni

Al termine di questa breve analisi sul pensiero politico islamico e l’Islam emerge chiaramente la possibilità per un Paese islamico di dotarsi di un sistema rappresentativo con un’assemblea in grado di legiferare e di dividere tra funzione di governo e funzione legislativa. È ovvio che esistono degli ostacoli all’adozione di una forma pienamente democratica nella selezione della rappresentanza e nel funzionamento del processo democratico essenziale.

Molti hanno sostenuto che nell’Islam non c’è spazio per i partiti, in quanto vi sarebbe una concezione unitaria del potere. La fallacia di questa tesi è facilmente dimostrabile se si considera che nell’Islam non solo è teologicamente ammissibile la diversità politica, ma addirittura quella religiosa, dato che oltretutto non esiste alcun clero che possa stabilire chi sia eretico e chi no. Per essere considerato islamico è

sufficiente riconoscersi nella *sharī'a*, il resto sono divergenze interpretative. Libertà politica (nell'accezione del pluralismo) e libertà religiosa (ovviamente mai scissi) vengono incontrovertibilmente sanciti nel Corano⁴²⁰. L'assenza di pluralismo politico è dovuto semmai ad altri fattori rispetto a quelli meramente ideologici.

Inoltre, come già detto, in una democrazia la maggioranza non può limitare i diritti della minoranza e dunque non è ammissibile una tirannide, ma sono necessarie delle garanzie a difesa dei diritti di tutti i cittadini.

Nell'Islam questo ruolo è svolto dalla *sharī'a*, laddove prescrive il dovere del sovrano di essere *'adl* (retto) e di dover conformarsi alla Legge Santa, ponendo dunque un limite legale al potere governativo⁴²¹.

L'esistenza di un diritto divino immutabile a fondamento dello Stato islamico non pone probabilmente un'incompatibilità decisiva con il sistema democratico, né sminuisce la sovranità popolare, ma il processo in sé rimane integro (cancellare il diritto divino a fondamento dello Stato islamico è improbabile).

Come è emerso dall'analisi, il vero ostacolo alla democrazia viene quindi dall'impossibilità di costituire un corpo elettorale composto indistintamente da tutti i cittadini.

I non musulmani non possono far parte della *Umma* e di conseguenza dell'assemblea che la rappresenta. Questa difficoltà ci riporta alla mancanza del concetto di laicità nell'Islam e quindi di uguaglianza nel processo politico. E non è problema da poco, considerando che Tocqueville ravvisava essere nell'uguaglianza politica e giuridica dei cittadini l'essenza della democrazia. La libertà politica nell'Islam esiste, ma solo per i musulmani, perché l'uomo in quanto tale non è titolare di libertà positive⁴²².

Diversi autori concordano oggi su un modello di teo-democrazia⁴²³, che si differenzia da quello occidentale per il fondamento divino della sovranità e per il

⁴²⁰ Sura II, v. 256: "Non vi sia costrizione nella fede: la retta via ben si distingue dall'errore. [...] O gente, in verità noi vi abbiamo creato maschio e femmina, e abbiamo fatto di voi popoli vari e tribù, a ché vi conoscestes a vicenda".

⁴²¹ Un esempio di libertà "da", tipico delle democrazie liberali.

⁴²² È titolare però di libertà negative. In questa sede utilizziamo il concetto di libertà politica così come descritto da Sartori in *Democrazia*, cit., pag. 156. La libertà politica si divide in negativa (libertà "da", ossia assenza di costrizioni) e libertà positiva (libertà "di" ovvero partecipazione alla vita politica attiva). La libertà negativa è un attributo dei *dhimmi*.

⁴²³ I. MAN e J. V. ESPOSITO, *La democrazia del Profeta*, 2004.

conseguente riconoscimento dell'identità e dei diritti politici su base religiosa e non territoriale⁴²⁴ (come invece avviene in Occidente).

Di per sé la società islamica è fortemente antigerarchica (un fenomeno assimilabile alla nobiltà europea non è mai esistito), essendo i musulmani tutti uguali di fronte a Dio nei doveri della fede (*'ibādāt*). Un tale sistema politico assicura ai musulmani la possibilità di scegliere i propri rappresentanti pur nel pieno rispetto della *sharī'a*.

Anche Hassan Al-Banna, leader dei Fratelli Musulmani⁴²⁵, aveva rilanciato l'ideale politico islamico affermando che lo Stato islamico è quello che rispetta la Legge Santa, indipendentemente dalla sua forma.

Riassumendo, la differente visione della libertà politica nell'Islam e in Occidente può essere così schematizzata: la libertà politica in Occidente si basa storicamente sull'identità territoriale (lo Stato-nazione) e sul concetto cristiano-romano della "persona". Per la prima il singolo è titolare di diritti e doveri uguali agli altri cittadini in quanto facente parte della stessa compagine statale (il riferimento è alle libertà positive). Per il secondo l'uomo gode di diritti uguali agli altri uomini per la sua qualità di uomo (e qui ci si riferisce fondamentalmente delle libertà negative); nell'Islam la libertà politica positiva è pensabile solo in riferimento all'identità religiosa (infatti la *sharī'a* è *ad personam*). I musulmani hanno pari diritti politici in quanto islamici (sia uomini che donne, pur rimanendo le disuguaglianze sociali).

In altre parole, il cambiamento politico nel sud e nell'est del Mediterraneo non necessariamente deve presupporre un regime di convergenza verso il modello democratico del Nord; è necessario piuttosto un adattamento dei sistemi esistenti ad una nuova forma di democrazia che possa garantire effettivamente l'inclusione di tutti i cittadini, il rispetto dei diritti e le libertà sia positive che negative.

⁴²⁴ Che forse nell'Islam è il rifiuto di un'identità che si sente invece più vicina alle proprie radici nomadi.

⁴²⁵ I Fratelli Musulmani costituiscono una delle più importanti organizzazioni islamiche con un approccio di tipo politico all'Islam. Furono fondati nel 1928 da Hassan Al-Banna in Egitto dopo il collasso dell'Impero Ottomano.

CAPITOLO TERZO

LA SITUAZIONE ECONOMICA

1. Il Partenariato euro-mediterraneo: antecedenti e prospettive

La Conferenza di Barcellona apre una nuova pagina nelle relazioni tra l'Unione europea ed i Paesi mediterranei del sud e dell'est. A distanza di quindici anni, non solo i risultati attesi rimangono nell'ombra, ma le prospettive appaiono ancora meno rosee a seguito dell'aggravarsi della situazione geopolitica all'interno dell'area.

Le preoccupazioni avvertite durante la Conferenza di Barcellona dai Paesi mediterranei, destinate sia dalla marginalizzazione economica, che dalla destabilizzazione politica (causate dalla pressione crescente della globalizzazione e dalle spinte prevalenti verso l'Atlantico e l'Est europeo, derivanti dall'orientamento delle economie dell'Unione europea) sono più che giustificate.

Il ruolo che può giocare il Partenariato Euro-Mediterraneo in questo contesto geopolitico, nonostante i forti sentimenti di sfiducia reciproca e le tensioni all'interno della regione, è ancora da verificare nella sua interezza.

Al di là delle motivazioni che hanno spinto a puntare sull'area di libero scambio, occorre sottolineare che liberalizzare gli scambi non significa liberalizzare i fattori della produzione. Vista in una forma evolutiva l'area di libero scambio rappresenta l'anticamera dell'unione doganale, e quindi del mercato unico, in cui anche i fattori della produzione sono liberi di circolare. Ma se le rigide politiche migratorie impediscono la libera circolazione delle persone, questo può effettivamente essere messo in pratica per quanto riguarda i capitali, ma non per i lavoratori.

Inoltre, nella Dichiarazione finale è previsto, seppure molto di sfuggita, il sostegno all'integrazione regionale orizzontale tra i Paesi mediterranei. Tale punto potrebbe essere sviluppato ulteriormente con la creazione da parte dei Paesi mediterranei di un'unione doganale che va dal Marocco alla Siria, comprendente

anche i Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG)⁴²⁶, riprendendo quindi quel disegno di un'unione panaraba continuamente frustrato dalle ingerenze esterne. Tutto questo entrerebbe in aperto contrasto con la completa liberalizzazione dei mercati. Infatti, se i Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale intraprendessero un processo di integrazione economica esteso a tutta l'area, riprendendo e allargando il progetto dell'Unione del Maghreb Arabo, questo significherebbe creare un blocco economico sull'altra sponda del bacino che potrebbe entrare in conflitto con l'UE. Il parallelismo tra i due processi, area di libero scambio euro-mediterranea e area di libero scambio o unione doganale mediterranea meridionale e orientale, non solo è difficile da mettere in pratica, ma l'innalzamento di barriere doganali per proteggere le industrie nascenti (nella regione) e l'instaurarsi di un processo di specializzazione intra-industriale regionale capace di creare una certa capacità tecnologica, manageriale ed istituzionale diffusa a tutta l'area, creerebbe delle condizioni di svantaggio per le imprese straniere.

Indubbiamente, l'importanza della Conferenza di Barcellona risiede nel superamento della vecchia tradizione della politica mediterranea dell'UE durata un quarto di secolo, basata sulle relazioni bilaterali e sulle tradizionali politiche di aiuto alla cooperazione verso i Paesi terzi mediterranei. Per la prima volta l'UE manifesta un punto di vista geopolitico e strategico sull'intera regione. Attraverso l'attuazione di un partenariato euro-mediterraneo fondato su accordi di associazione imperniati su tre elementi prioritari: il sostegno alla transizione economica, il sostegno per un migliore equilibrio socioeconomico e il sostegno all'integrazione regionale (l'area di libero scambio), l'Unione europea e i suoi partner mediterranei possono instaurare una cooperazione non soltanto economica ma anche sociale, culturale e finanziaria su scala regionale.

Ma tali obiettivi si fondano su un'ideologia che considera vantaggioso un modello basato sulle esportazioni, in cui è implicito che il mercato mediterraneo è fornitore di beni semi-lavorati a basso costo ai ricchi mercati del Nord, piuttosto che finalizzato ad una crescita dei sistemi produttivi basata sui consumi e i mercati locali.

⁴²⁶ Creata il 25 maggio 1981, su impulso dell'Arabia Saudita e sotto la pressione degli Stati Uniti, ha scopi essenzialmente economici e sociali. Il Consiglio comprende gli stati del Golfo di Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. Nata anche per la creazione di un mercato comune del Golfo, varato ufficialmente il 1° gennaio 2008; mentre primo passo verso l'adozione di una moneta unica, il Khaleeji, avverrà nel corso del 2010.

È chiaro che il problema che si presenta nel caso delle economie mediterranee non è quello di creare un modello di sviluppo auto-centrato basato sulla sostituzione delle importazioni e su alte barriere alle importazioni, né un modello basato solamente sui settori all'esportazione. Piuttosto, si tratta di creare un mercato interno in grado di stimolare una crescita endogena dell'economia nazionale, e in grado di raggiungere alti livelli di qualità e produttività, e partecipare ad una divisione internazionale del lavoro nelle filiere produttive ad alto valore aggiunto. I vantaggi dall'esportazione in questo modo devono essere rivolti all'espansione e al miglioramento del mercato domestico. Immaginare la crescita delle esportazioni a scapito del mercato nazionale significa praticamente ribaltare i fini con i mezzi.

Tutto questo ha comportato un ripensamento della politica euro-mediterranea, e pertanto anche di quella europea di allargamento ad est, e una riscoperta delle possibili complementarità in grado di stimolare processi di co-sviluppo, in seno all'UPM, che considerino la diversità un vantaggio anziché un handicap.

2. La riscoperta dell'integrazione orizzontale

Uno degli aspetti che è stato messo in evidenza fin dalle origini del Partenariato, ma che ha raccolto i pareri e le attenzioni degli osservatori solo di recente, è la necessità di completare gli accordi di libero scambio tra la UE e i Paesi partner.

Fra i tentativi messi in atto, la Dichiarazione di Agadir⁴²⁷ firmata da Marocco, Tunisia, Giordania ed Egitto l'8 maggio 2001, proponeva la creazione di un'area araba di libero scambio tra questi quattro Paesi comprendente la cooperazione nelle aree strategiche e il superamento delle differenze ideologiche e dei contrasti politici, ma essa non ha trovato attuazione pratica.

Il complesso intrecciarsi delle variabili economiche con quelle politiche che da sempre ha caratterizzato gli equilibri della regione e le sue prospettive di sganciamento dalla dipendenza con l'estero risale in superficie ogni volta che si cerca di creare delle istituzioni meso-regionali.

⁴²⁷ Cfr. nota 83.

Di tentativi di integrazione economica e politica tra i Paesi arabi se ne sono contati moltissimi dal secondo dopoguerra in poi, più di venti, ma nessuno ha raggiunto gli scopi che si era prefissato. Infatti, uno dei principali scogli da superare è quello della cessione della sovranità: i Paesi arabi, sin dai tempi della Lega Araba e del Consiglio dell'Unità Economica Araba, hanno mostrato sempre un certo scetticismo verso la delega di poteri decisionali ad organi collegiali sopranazionali, sia per motivi interni, che per la forte dipendenza dalle influenze straniere. Anche il promettente progetto dell'Unione del Maghreb Arabo è naufragato in seguito alla destabilizzazione causata dai rigurgiti dei conflitti interetnici nel Sahara Occidentale.

Un altro scoglio da affrontare è la debolezza degli scambi: il commercio intra-arabo è infatti limitato al 5% ed inoltre la qualità e le potenzialità dei flussi commerciali risultano essere incerti.

Un livello tecnologico simile tra i sistemi produttivi dell'area, nonché una specializzazione concorrenziale in molti prodotti agricoli e la forte incidenza delle risorse naturali sull'economia di vari Paesi della sponda meridionale e orientale, non sembrano rappresentare una base solida su cui fondare i processi di integrazione commerciale sud-sud, anche se questo mette in luce la presenza di ampie fasce di mercato attualmente soddisfatte da beni importati e l'importanza che può rivestire il commercio intra-industriale.

La via d'uscita indicata dall'UPM rimane quella della creazione di un'ampia meso-regione mediterranea fortemente integrata politicamente ed economicamente, e funzionale sia al centro che alla periferia.

3. Gli effetti del Processo di Barcellona. Un primo bilancio

Il Mediterraneo sta attraversando, una fase di radicali mutamenti strutturali, paragonabili a quelli che l'ex-Unione Sovietica e l'Europa orientale hanno conosciuto con la caduta del muro di Berlino e con l'implosione dell'URSS alla fine degli anni '80.

Nell'ambito del quadro macroeconomico complessivo, le economie mediterranee hanno avuto *performance* assai diverse tra loro, che possono essere riconducibili alle quattro tipologie fondamentali di strutture produttive dell'area:

- Economie fortemente influenzate dalle condizioni politiche, nelle quali l'andamento economico è fortemente dominato da variabili di ordine politico, di cui fanno parte Israele⁴²⁸, Territori palestinesi e il Libano.
- Economie petrolifere, con caratteristiche e potenzialità assai diverse rispetto agli altri Paesi dell'area, in considerazione del ruolo peculiare giocato dalle esportazioni del greggio. Fanno parte di questo gruppo Algeria, Siria.
- Economie più diversificate dal punto di vista della specializzazione produttiva di cui fanno parte Egitto, Giordania, Marocco, Tunisia e Turchia⁴²⁹

⁴²⁸ Non sarà oggetto di indagine in quanto tra Israele e l'UE intercorrono relazioni economiche profondamente diverse rispetto a quelle esistenti con gli altri Paesi. Infatti già dal momento della sua creazione, la Comunità europea è stata il primo partner commerciale di Israele. Questa relazione economica non ha fatto che rafforzarsi con i successivi allargamenti del 1973, 1981 e 1986 e la conclusione di accordi commerciali sempre più complessi (1970 e 1975). Il 1° giugno del 2000 viene firmato l'accordo di cooperazione tra Unione europea e Israele che sostituisce quello del 1975, istituendo un dialogo politico permanente tra le parti ed estendendo la cooperazione a nuove aree, con particolare riguardo alla promozione del commercio dei prodotti industriali, liberalizzato già nel 1989. L'accordo riveste una particolare importanza in quanto esso rappresenta la naturale estensione delle relazioni esistenti già da tempo tra Israele, da un lato, e l'Unione europea e i suoi Paesi membri, dall'altro; rafforza il ruolo di Israele nella complessa questione del processo di pace in Medio Oriente, facendone l'attore principale nello sviluppo socio-economico della Regione; è il primo accordo di associazione euro-mediterraneo concluso con un Paese della costa orientale. Cfr. The Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, L 147/3, 21 giugno 2000, in http://cooperazione.foromez.it/sections/paesi-mediterraneo/israele/accordo-di-associazione2291/downloadFile/attachedFile_f0/asso_agree_en.pdf?nocache=1160813708.77

⁴²⁹ Anche la Turchia non sarà oggetto d'indagine, in quanto legata all'UE dallo strumento di pre-adesione. Inoltre, come per Israele, tra la Turchia e l'UE intercorrono delle relazioni particolari in ambito economico. Infatti sin dagli anni '60 la Turchia è stata ricompresa nell'ambito delle politiche rivolte al Mediterraneo e il piano degli accordi con l'UE in questo contesto è avanzato abbastanza celermente. All'apice del rafforzamento delle relazioni bilaterali vi è stata anche la creazione di una unione doganale. La nuova centralità attribuita al Mediterraneo attraverso la politica di Sarkozy potrebbe comportare benefici diretti a favore della Turchia, al momento ricompresa entro due programmi mediterranei, ovvero la PEM e l'UPM (ma entro certi limiti anche nel programma della PEV). A livello multilaterale si mantiene la partecipazione istituzionale turca nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo, mentre a livello bilaterale continua ad essere in vigore l'accordo di associazione tra Turchia e UE. Se l'assistenza finanziaria ai Paesi mediterranei ha visto completamente la sostituzione dei MEDA coi finanziamenti della PEV, la Turchia, sebbene formalmente esclusa dal nuovo programma di finanziamenti, ne fa di fatto parte attraverso il programma della PEV nel Mar Nero. Inoltre, un auspicabile incremento di risorse private da investire nelle iniziative congiunte nel bacino mediterraneo, oltre che l'incremento della partecipazione attiva delle collettività regionali e locali, delle imprese private, delle associazioni e delle ONG, delle università, dei centri di ricerca e formazione, rappresentano condizioni *sine qua non* per la partecipazione turca ai progetti previsti nell'ambito dell'UPM. Sul piano multilaterale la sovrapposizione della PEM, della PEV e dell'UPM induce complessivamente ad un ridimensionamento dell'aspetto politico delle iniziative a favore del Mediterraneo e ad un evidente rafforzamento di quello economico. Da questo punto di vista la Turchia, ritenuta dall'ultimo *progress report* della Commissione in linea con i criteri economici di Copenhagen, potrebbe piuttosto profittare

- Economie in transizione dopo la caduta dell'Unione sovietica che stanno attraversando il passaggio da un sistema di economie pianificate ad un sistema di mercato.

La performance economica di questi Paesi dipende in larga misura da una serie di variabili, sia endogene che esogene. A livello interno, è fondamentale, da un lato, assicurare la prosecuzione del processo di privatizzazione; attualmente esso è più accentuato in alcuni Paesi (Turchia, Marocco, Egitto e Tunisia), quasi nullo in altri (Algeria e Siria) e appena avviato in Giordania; mentre, nei Balcani la privatizzazione e la ristrutturazione di imprese pubbliche o di proprietà sociale ha avuto luogo con ritmi ed esiti variabili⁴³⁰. Dall'altro, sarà determinante la capacità dei Paesi mediterranei di consolidare le riforme finalizzate alla creazione di un sistema finanziario in grado di allocare in modo efficiente i capitali disponibili nell'area.

A livello esterno, continuano ad avere un peso notevole l'andamento del prezzo del greggio, le entrate provenienti dal turismo e la graduale apertura dei mercati attraverso l'applicazione degli Accordi euro-mediterranei di associazione⁴³¹. Sin dall'entrata in vigore di tali Accordi, nel settore dei beni industriali, tutti i manufatti provenienti dai Paesi mediterranei hanno accesso al mercato dell'Unione Europea in franchigia dai diritti doganali ("diritto zero"). Reciprocamente, i Paesi mediterranei hanno messo in atto un processo di smantellamento progressivo delle loro tariffe doganali che verrà interamente attuato nell'arco di una decina d'anni⁴³².

di questa occasione. È, infatti, evidente che il processo di relazioni con la Turchia nell'ambito del bacino mediterraneo, mediato attraverso l'inclusione nell'ambito dei vari programmi per il Mediterraneo, ha avuto una caratterizzazione pressoché economica. L'Unione per il Mediterraneo potrebbe, al contrario, divenire il banco di prova dell'evoluzione positiva dell'economia turca nel contesto euro-mediterraneo.

⁴³⁰ In Croazia, ad esempio, gli introiti legati alle grandi privatizzazioni sono già in fase di calo in rapporto al prodotto interno.

⁴³¹ Cfr. nota 16.

⁴³² A titolo esemplificativo, a partire dal 1° gennaio 2008, sono state abolite le tariffe doganali della Tunisia per i prodotti industriali provenienti dall'UE mentre per il Marocco, lo smantellamento tariffario sarà definitivamente ultimato entro il 2012. In base alla conclusione degli Accordi di Associazione la Conferenza di Barcellona del 1995 aveva stabilito come uno dei principali obiettivi del partenariato l'instaurazione entro il 2010 di una zona di libero scambio euro-mediterranea. Essa però non ha visto ancora la sua realizzazione dal momento che i calendari di smantellamento dei diritti doganali e di apertura commerciale sono diversi in funzione dei Paesi e dei settori economici interessati. A questo proposito la Risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2009, sul partenariato economico e commerciale euro-mediterraneo in vista dell'ottava Conferenza ministeriale Euromed sul commercio, a Bruxelles, del 9 dicembre 2009, ricorda che l'obiettivo di una zona di libero scambio non può essere valutato solo in termini di crescita economica, ma anche e soprattutto

Per quel che riguarda la liberalizzazione agricola, questa è stata condotta anche tenendo conto delle differenze di sviluppo da entrambe le parti del Mediterraneo⁴³³.

Un approfondimento della liberalizzazione degli scambi agricoli è iscritto nel calendario dal 2005. Conformemente a detto calendario, le trattative sono state concluse con la Giordania e sono, a tutt'oggi, in fase molto avanzata con un certo numero di Paesi.

Le trattative riguardanti la liberalizzazione dei servizi sono state avviate più recentemente, ma la ratifica dell'accordo quadro proposto è attualmente bloccata da divergenze⁴³⁴. Tuttavia la Risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2009, sul partenariato economico e commerciale euromediterraneo⁴³⁵, sottolinea come "il settore dei servizi sia essenziale per lo sviluppo dei Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale" e che "qualsiasi liberalizzazione dei servizi debba aver luogo su una base concertata con tali Paesi", riconoscendo loro il diritto di aumentarne gradualmente l'entità e di controllare l'apertura dei settori sensibili e vulnerabili delle loro economie.

in termini di creazione di posti di lavoro, e sottolinea che la disoccupazione giovanile e femminile rappresenta la principale emergenza sociale nei Paesi del Mediterraneo (cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0091+0+DOC+XML+V0//IT>). A riprova del fatto che c'è un grande interesse a costituire un'area di libero scambio il ministro del Commercio e dell'Industria egiziano, Mohamed Rachid, al Forum Economico del Mediterraneo (organizzato a Roma da Confindustria, Ice e Abi insieme con i ministeri degli Esteri e dello Sviluppo economico) del 25 febbraio scorso, ha affermato: "Abbiamo molto in comune nel passato, ma ancora di più nel futuro". Nonostante le difficoltà incontrate dal Processo di Barcellona, rispetto al quale l'Unione per il Mediterraneo, lanciata due anni fa, rappresenta comunque "un nuovo inizio, un altro sogno", Rachid ha sottolineato come nell'area del Mediterraneo si concentra già un terzo del commercio mondiale. Ma per favorire lo sviluppo dell'area, ha detto il ministro, occorre puntare "su poche cose importanti".

⁴³³ Così, oggi l'80% delle linee tariffarie (una linea tariffaria assegna un diritto doganale ad un tipo di prodotto dell'Unione Europea) è stato liberalizzato per i prodotti provenienti dai Paesi del Sud, mentre la stessa liberalizzazione ha interessato soltanto il 20% delle linee tariffarie dei Paesi del Sud.

⁴³⁴ Le esportazioni di servizi dei Paesi membri dell'UE verso i Paesi mediterranei rappresentano soltanto il 5% delle esportazioni totali dei servizi dell'UE. Un "protocollo quadro per la liberalizzazione del commercio dei servizi" è stato elaborato dai Ministri del commercio della zona Euromed riuniti ad Istanbul il 21 luglio 2004 al fine di facilitare ed uniformare gli accordi bilaterali in materia di servizi. Tuttavia, rimangono alcuni punti di divergenza, segnatamente per quel che riguarda l'applicazione della clausola della Nazione più favorita. Per accelerare le discussioni, l'Unione Europea ha avviato, parallelamente alle discussioni regionali, trattative bilaterali con ciascuno dei Paesi interessati.

⁴³⁵ Risoluzione adottata in vista dell'ottava Conferenza ministeriale Euromed sul commercio, Bruxelles, 9 dicembre 2009 (cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0091+0+DOC+XML+V0//IT>).

Oltre alla liberalizzazione del commercio dei beni e dei servizi, gli accordi Euromed mirano ad instaurare progressivamente regole comuni in campi come la convergenza delle norme tecniche o la concorrenza.

Qui di seguito l'elenco degli Accordi euro-mediterranei di associazione, sottoscritti dai Paesi oggetto di analisi:

Accordi euro-mediterranei di associazione			
Paese	Firma dell'accordo	Entrato in vigore/decisione Unione europea e GU	Sviluppi nel 2007-2008
Algeria	aprile 2002	Settembre 2005; 2005/690/CE GUCE, serie L, n. 265, del 10.10.2005.	Dal 2007 riduzione delle tariffe doganali sui prodotti industriali provenienti dall'Unione europea
Tunisia	luglio 1995	Marzo 1998; 98/238/CE GUCE, serie L, n. 97, del 30.03.1998.	Dal 1° gennaio 2008, sono state abolite le tariffe doganali per i prodotti industriali provenienti dall'Unione europea
Egitto	giugno 2001	Giugno 2004; 2004/635/CE GUCE, serie L, n. 304 del 30. 09.2004.	Piano d'azione della Politica europea di vicinato, firmato nel marzo 2007.
Marocco	febbraio 1996	Marzo 2000; 2000/204/CE GUCE, serie L, n. 138, del 09.06.2000.	Riduzione delle tariffe doganali sui prodotti industriali provenienti dall'Unione europea. Le tariffe saranno ridotte progressivamente fino allo 0% nel 2012.
Giordania	Novembre 1997	Maggio 2002; 2002/357/CE GUCE, serie L, n. 129 del 15.05.2002.	Le tariffe sull'importazione di alcuni prodotti industriali sono state ridotte e per altri sono state abolite nel 2007.
Libano	giugno 2002	Aprile 2006; 2006/356/CE GUCE, serie L, n. 143, del 30.05.2006.	Piano d'azione della Politica europea di vicinato firmato nel gennaio 2007.
Cisgiordania e Gaza	febbraio 1997	Luglio 1997; 97/430/CE GUCE, serie L, n. 187, del 16.07.1997.	Dal giugno 2007, l'Unione europea ha normalizzato le relazioni con l'Autorità palestinese. I progressi sul Piano di Azione (Politica europea di vicinato) sono però stati ostacolati dalle recenti turbolenze.
Siria	ottobre 2004	Attesa decisione del Consiglio europeo ⁴³⁶ .	

⁴³⁶ Il 26 ottobre scorso è stata rinviata la firma dell'Accordo di Associazione tra Siria e Unione Europa. Secondo il governo di Damasco si tratterebbe solo di questioni tecniche, mentre per Bruxelles il motivo centrale riguarderebbe una clausola, secondo la quale l'UE avrebbe il diritto di recedere il contratto in caso di provate violazioni dei diritti umani. La Siria, insieme alla Libia, è l'unico Paese

4. Le attuali condizioni economiche dell'area mediterranea

I Paesi dell'area mediterranea, pur nella specificità delle singole realtà socio-economiche locali, presentano numerosi aspetti in comune, come: l'intensa crescita della popolazione in età lavorativa che acuisce il bisogno già ora drammatico di posti di lavoro e ha riflessi sui flussi migratori verso l'Europa; la riduzione del potere d'acquisto, dovuto ai provvedimenti di aggiustamento strutturale delle finanze nazionali, che hanno comportato anche l'aumento della polarizzazione sociale e della povertà; il binomio liberalizzazione-priorità dell'export previsto dalle politiche di aggiustamento strutturale, che privilegia l'*upgrading* di fornitori moderni, spesso controllati da capitale straniero. Tuttavia, le economie meridionali ed orientali del Mediterraneo hanno registrato negli ultimi anni una *performance* economica positiva.

Infatti guardando l'andamento della crescita della popolazione, il tasso di crescita del PIL, il tasso di crescita della forza lavoro e il reddito procapite (considerando un periodo di tempo che va dal 2000 al 2009⁴³⁷) si nota subito come essi abbiano avuto una sostenuta crescita, che sembra, però, di poco affievolirsi nell'ultimo anno, ovviamente a causa della crisi economica che si sta vivendo.

La crescita, è sostenuta dal boom petrolifero, che ha beneficiato direttamente i produttori di idrocarburi della regione (ad esempio, Algeria, Siria, Egitto, Libia e Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo e indirettamente quei Paesi che sono stati meta di ingenti investimenti diretti e di flussi turistici dai Paesi del Golfo, come Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia). Nei Paesi esportatori di petrolio la produzione di greggio è stata limitata ma i prezzi alti dell'oro nero hanno accresciuto le riserve e hanno contribuito a sostenere la spesa pubblica interna,

del Mediterraneo a non essere legata alla UE da un accordo di Associazione. La firma di un accordo Bruxelles-Damasco, lanciata nel 2004, si è bloccata in seguito all'assassinio dell'ex premier libanese Rafiq Hariri, nel 2005, per il quale è stata accusata la stessa Siria. La situazione si è sbloccata in seguito al recente riavvicinamento Libano-Siria e alla partecipazione di Damasco all'Unione per il Mediterraneo, e soprattutto in virtù del possibile ruolo che la Siria potrebbe giocare nella stabilizzazione della regione mediorientale. Nonostante le divergenze, sembra inevitabile la conclusione dell'Accordo: per la Siria è essenziale uscire dall'isolamento e attuare riforme economiche; per l'Europa è troppo pericoloso lasciare emarginata la Siria e in questo senso l'accordo rappresenta una grande opportunità per instaurare legami più profondi. È però necessario sottolineare che sul piano politico si sono registrati pochi progressi rispetto a quelli ottenuti nei settori della cooperazione economica, finanziaria e sociale.

⁴³⁷ Fonte: WORLD BANK, *World Development indicators 2009*.

compresa quella per infrastrutture e progetti sociali, ma anche una forte espansione del credito al settore privato. Anche nei Paesi non produttori di petrolio la crescita è stata sostenuta, incoraggiata dagli scambi e da *spillover* finanziari che si sono propagati dai Paesi esportatori di energia e dalle riforme interne. Nell'area in questione le previsioni a medio termine rimangono comunque favorevoli, anche se crescono le differenze interne.

Per quanto riguarda i Balcani, l'indice di crescita del prodotto interno (4% annuo circa) è complessivamente superiore alla media dell'economica mondiale. Le importazioni ed esportazioni sono entrambe in aumento come conseguenza della crescita, benché il deficit commerciale sia peggiorato⁴³⁸. Dal 2001 il livello degli investimenti esteri diretti è in crescita costante, pur rimanendo prevalentemente legato ai soli introiti delle privatizzazioni⁴³⁹ e pur essendo nell'insieme insufficiente a coprire il finanziamento del deficit di bilancio corrente⁴⁴⁰. Decisivi avanzamenti sono stati fatti nell'ambito della riforma del settore bancario, dal punto di vista normativo, istituzionale e di consolidamento finanziario. La liberalizzazione dei prezzi è ormai pressoché completa e non sembra incidere negativamente sulla tendenza al contenimento dell'inflazione. Anche l'accesso al mercato dei capitali internazionali (incluse le istituzioni finanziarie) si va perfezionando, in parallelo alla capacità dei Paesi riceventi di promuovere ed assorbire progetti di investimento produttivo.

Nel complesso, la maggiore stabilità degli ultimi anni lascia intravedere una tendenza che finalmente associa riforma strutturale e crescita economica.

Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale la crescita è aumentata raggiungendo il 6% tra il 2008 e 2009⁴⁴¹ e il *surplus* delle partite correnti rimane corposo. Il quadro economico è dunque incoraggiante anche se non si può ancora dare per scontato che le economie mediterranee siano riuscite a collocarsi su un sentiero stabile di crescita elevata visti i numerosi ostacoli, tra cui l'assenza di

⁴³⁸ Questo non è un segno necessariamente negativo, in quanto legato comunque a fasi di crescita economica in cui le esportazioni non sono peraltro in grado di superare le importazioni.

⁴³⁹ Nei Paesi dell'area le privatizzazioni hanno pressoché monopolizzato il contesto degli investimenti, lasciando poco spazio a investimenti *greenfield* (ex-novo).

⁴⁴⁰ Nell'insieme il deficit fiscale (bilancio corrente e debito pubblico complessivo) dei Paesi dell'area rimane significativo (pur variando considerevolmente da Paese a Paese e mostrando andamenti in alcuni casi positivi), e largamente vincolato all'assistenza finanziaria internazionale.

⁴⁴¹ IMF, World economic Outlook, 2008.

strutture specializzate nella selezione e nel finanziamento di progetti validi. Questo andamento economico favorevole ha comunque risvegliato l'interesse per la regione e offre rilevanti opportunità, per le esportazioni e per gli investimenti esteri (IDE). Gli IDE infatti sono cresciuti dal 2000 al 2006 in tutta la regione, stabilizzandosi poi negli ultimi anni⁴⁴².

La crescita degli IDE è in parte dovuta alle maggiori risorse finanziarie a disposizione dei Paesi del Golfo⁴⁴³, ma essa è soprattutto il risultato di una maggiore attrattività delle economie mediterranee.

Negli ultimi anni le riforme economiche, in particolare le privatizzazioni e l'apertura all'estero, si sono approfondite in numerosi Paesi della regione, nonostante il difficile contesto politico.

Infatti, basta osservare i dati dell'*Index of Economic Freedom dell'Heritage Foundation*, riguardanti il grado di libertà economiche riguardo ai Paesi del Sud, più che dei Balcani (che da questo punto di vista hanno fatto notevoli passi avanti, anche in vista di una possibile richiesta di adesione all'UE), per rendersi conto di quanto ancora ci sia da fare, riguardo alle libertà nel campo del commercio e degli affari, fiscale, finanziario, monetario, riguardo ai diritti di proprietà, alla tutela del lavoro e alla libertà dalla corruzione⁴⁴⁴.

Con la continuazione del boom petrolifero e l'approfondimento delle riforme economiche si è anche ampliata la differenziazione interna all'area, dove emergono prospettive spesso assai diversificate. Al capo nord-orientale della regione la Croazia⁴⁴⁵ ha conosciuto, negli ultimi anni, una forte crescita economica e si è preparata all'ingresso nell'Unione Europea, che rappresenta il suo principale partner commerciale. Già nel 2005, la Croazia ha sottoscritto il Patto di Stabilità, Crescita e Sviluppo dell'UE e ha fatto sostanziali passi in avanti verso la completa adesione. Nonostante si preveda, nei prossimi anni, una forte crescita economica, attualmente il

⁴⁴² Fonte: WORLD BANK, *World Development indicators 2009*, cit..

⁴⁴³ Secondo stime dell'Institute of International Finance, nel 2002-2006 le monarchie del Golfo hanno investito all'estero 542 miliardi di dollari, di cui 60 nei Paesi mediterranei.

⁴⁴⁴ <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>

⁴⁴⁵ Dalla fine degli anni ottanta, con l'inizio del processo di transizione verso il capitalismo, il sistema versava in buone condizioni, poi seriamente peggiorate a causa della de-industrializzazione e dei danni della guerra. A peggiorare lo stato delle cose hanno contribuito una forte disoccupazione e l'insufficienza delle riforme economiche. In particolare, preoccupanti sono state la stasi del sistema giudiziario e l'inefficienza della pubblica amministrazione (soprattutto in materia di proprietà privata della terra).

Paese soffre a causa del deficit della bilancia commerciale e del debito pubblico. Alcune grandi compagnie commerciali hanno già beneficiato della liberalizzazione del mercato croato, mentre si attende una forte espansione della produzione grazie ad un incremento degli investimenti. La Bosnia-Erzegovina è storicamente il Paese più povero della ex-Jugoslavia ed ancora oggi la situazione è molto precaria. La popolazione vive con salari bassissimi, c'è un forte tasso di disoccupazione e di immigrazione. Tuttavia per stimolare lo sviluppo del Paese, il 27 novembre scorso la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha annunciato la firma di tre contratti di prestito, per un totale complessivo di 110 milioni di euro, intesi a incoraggiare l'economia della Bosnia-Erzegovina e sostenerne l'impegno verso una ripresa⁴⁴⁶. Il Montenegro offre grandi opportunità di sviluppo dei rapporti economici, soprattutto per le piccole e medie imprese italiane. La sua economia è in forte crescita, grazie ad una serie di fattori positivi come la stabilità delle politiche macroeconomiche, i diritti di proprietà garantiti, la valuta forte (la moneta usata è infatti l'euro), le imposte sui profitti aziendali più basse d'Europa. A ciò si accompagna un processo di privatizzazione non ancora concluso⁴⁴⁷. Negli ultimi cinquant'anni, l'industria è stata il volano dello sviluppo economico montenegrino. In tale periodo, la crescita dell'industria dell'energia, della metallurgia (lavorazione dell'acciaio e dell'alluminio) e delle infrastrutture dei trasporti, hanno creato le basi dei miglioramenti futuri. Per quel che concerne l'Albania si rileva una profonda necessità di riforme, che riguarda tutti i settori dell'economia, ma la possibilità di attuarle è limitata da una scarsa capacità amministrativa e da bassi livelli di reddito, che rendono la popolazione particolarmente vulnerabile alla disoccupazione, alla fluttuazione dei prezzi e alle altre variabili che interessano negativamente i redditi⁴⁴⁸. Investimenti esteri su larga scala sono ancora ostacolati dalla mancanza di infrastrutture, a cui si aggiungono la mancanza di un sistema bancario funzionale,

⁴⁴⁶ Cfr. <http://fidest.wordpress.com/2009/11/28/bosnia-erzegovina-stimoli-economia/>

⁴⁴⁷ Esistono ancora tante opportunità di investimento estremamente convenienti e un accordo economico con la Federazione Russa: l'accordo di libero scambio con la Russia, concluso in agosto 2000, rende la Serbia e il Montenegro particolarmente interessanti per gli investitori e i produttori stranieri. L'accordo prevede la graduale eliminazione delle barriere all'esportazione dei prodotti di Serbia e Montenegro verso il mercato russo entro il 2005. Esso stabilisce che è il Paese importatore che regola le questioni relative all'origine dei prodotti, in conformità con i principi dell'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO).

⁴⁴⁸ L'economia continua ad essere sostenuta dalle rimesse di circa il 20% della forza lavoro che opera all'estero, soprattutto in Grecia e in Italia.

investimenti non testati o non completamente sviluppati, tasse e leggi sui contratti, e soprattutto una perdurante mentalità che scoraggia l'innovazione burocratica⁴⁴⁹.

La Turchia (che beneficia della candidatura, pur contrastata, nell'Unione europea) si sta trasformando in un fondamentale *hub* produttivo per il mercato europeo e come tale attrae consistenti investimenti, provenienti non soltanto dall'Europa, ma anche dal Golfo. Questi flussi stanno giocando un ruolo di rilievo nel soddisfare l'ingente fabbisogno finanziario estero del Paese in una fase di turbolenza sui mercati finanziari internazionali. Le economie del Libano e dei Territori palestinesi restano ostaggio delle irrisolte crisi politiche interne e dell'assenza di una realistica prospettiva di pace nel conflitto arabo-israeliano. Sostanzialmente al riparo dal conflitto (almeno nel caso di interventi non prolungati come la guerra del Libano dell'estate 2006) è invece l'economia di Israele, che da anni persegue uno sviluppo fondato sul settore *high tech* sostenuto da consistenti investimenti statunitensi. La Giordania progredisce nelle riforme ed è molto sostenuta dall'Occidente ma soffre i contraccolpi del conflitto israelo-palestinese e della crisi irachena (circa 750 mila iracheni si sono rifugiati in Giordania e altri 1-1,5 milioni in Siria). La Siria inoltre patisce la contrapposizione con Israele e l'Occidente e le tensioni con l'Arabia Saudita che ne critica l'alleanza con l'Iran, suo rivale per l'egemonia regionale. Ma anche la Siria ha avviato riforme economiche e sta ricevendo consistenti investimenti dai Paesi del Golfo, che sostengono un significativo rilancio economico. L'Africa del Nord presenta opportunità differenziate, ma tutte significative. L'Algeria, dopo un utilizzo estremamente cauto delle accresciute entrate petrolifere, sta finalmente avviando una politica espansionistica⁴⁵⁰, con importanti opportunità per le esportazioni, le grandi commesse e, in misura minore, gli investimenti diretti nel settore non petrolifero. L'Egitto (segnalato nel 2007 dalla Banca mondiale come *World's top reformer*), che progredisce rapidamente nelle riforme economiche, sta già raccogliendo importanti benefici sotto forma di rilevanti investimenti esteri, con un'enfasi crescente sull'industria manifatturiera orientata all'esportazione sui mercati europeo e

⁴⁴⁹ Attualmente l'Albania è sottoposta ad un intensivo regime di ristrutturazione macroeconomica sotto la sorveglianza del Fondo Monetario Internazionale e della Banca mondiale.

⁴⁵⁰ Il budget 2008 dell'Algeria, il più ampio della sua storia, prevede spese per 51 miliardi di dollari, +19% sul 2007.

statunitense, sfruttando il basso costo del lavoro, l'accordo di libero scambio in corso di attuazione con l'Unione europea e l'accesso a dazio zero negli Stati Uniti per i prodotti delle *Qualifying Industrial Zones*. Per non parlare poi del rapporto crescente che ha con la Cina con cui ha concluso un accordo per la costruzione di una zona industriale che sarà finanziata, costruita e gestita da una società cinese e che intende diventare un *export hub* verso l'Europa, il Medio Oriente e l'Africa. Il Marocco invece sta sempre più puntando sull'integrazione economica con l'Unione europea, con cui intende negoziare un Accordo che offra ad esso un *advanced status* rispetto all'attuale Accordo di Associazione; allo stesso tempo i tradizionali legami con le monarchie del Golfo facilitano la cooperazione economica, con interessanti potenzialità nell'*outsourcing* dai Paesi del Golfo. La Tunisia, infine, è il primo Paese mediterraneo ad avere completato lo smantellamento tariffario sulle importazioni dall'Unione europea, in anticipo rispetto alla scadenza del 2010 fissata per la Zona di libero scambio euro-mediterranea. Nel Paese, dopo l'energia e l'industria manifatturiera, sono il turismo e i grandi progetti immobiliari ad attrarre la parte più consistente degli investimenti esteri diretti, con i Paesi del Golfo (soprattutto gli Emirati Arabi Uniti) ancora una volta in prima fila.

5. Un approccio *win-win*

La zona mediterranea rappresenta un potenziale di crescita notevole, grazie alle ricadute positive del petrolio, nonché degli investimenti, e quindi delle delocalizzazioni, da parte di investitori stranieri che sembrano, nonostante l'instabilità ancora presente nell'area, credere che in un futuro molto prossimo possa verificarsi una completa crescita sia politica che economica.

Dal canto loro i Paesi petroliferi dell'area hanno promosso ambiziosi obiettivi di sviluppo industriale con lo scopo di rompere la dipendenza dallo sfruttamento degli idrocarburi, con una diversificazione effettiva delle loro economie⁴⁵¹.

Nonostante l'esistenza di numerosi canali di cooperazione, l'Europa è rimasta quasi del tutto assente, a parte che nei Balcani, nella promozione di investimenti in questi Paesi. Infatti gli investimenti diretti verso i Paesi dell'est e del sud del

⁴⁵¹ G. CLAUDE, *Du bon usage de l'Union pour la Méditerranée*, in *Politique internationale*, 2008, n. 121, automne, p. 227.

Mediterraneo sono stati sostenuti da quelle economie emergenti, come le monarchie del Golfo o la Cina, che hanno investito in grandi progetti nel turismo, nell'edilizia o nelle telecomunicazioni.

È pertanto importante che l'Europa rivolga la sua attenzione e i propri sforzi verso quest'area⁴⁵².

Il Giappone che ha costruito uno spazio complementare in Asia e nel Pacifico, così come gli Stati Uniti con il programma ALENA⁴⁵³, hanno perfettamente compreso i vantaggi che possono derivare dall'integrazione del loro sud prossimo. È l'idea secondo cui associandosi alle proprie periferie meridionali i poli motori dell'economia mondiale rafforzano il proprio dinamismo. Parimenti quest'integrazione dà l'occasione alle regioni del Sud di inserirsi nella mondializzazione e di raccoglierne i frutti. Ciò si ricollega alla teoria economica dei giochi, in base alla quale non ci sarebbero vinti e vincitori, ma ognuno trae beneficio dalla cooperazione⁴⁵⁴: l'Europa ha bisogno della ricchezza potenziale di queste economie, mentre i Paesi mediterranei hanno bisogno degli investimenti e del *know-how* europei (in questo senso si tratterebbe di una strategia *win-win*, in quanto entrambe le parti ricavano reciproco vantaggio). Ma la complementarità non si riduce solo a questo. I Paesi delle sponde meridionali ed orientali del Mediterraneo sono interessati da una pressione demografica insopportabile per le loro economie, incapaci di creare un sufficiente volume di impiego. Per contro la popolazione europea è in una fase d'involuzione. Da qui al 2025⁴⁵⁵ essa avrà perduto una trentina di milioni di abitanti. In tale situazione i Paesi europei necessitano di un ricambio demografico per sostenere le loro attività economiche.

La convergenza dei processi di sviluppo dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo dipende molto da decisioni e da dinamiche che sono di stretta

⁴⁵² Gli esperti a questo proposito stimano che il ritardo europeo negli investimenti nell'area mediterranea ha portato ad una perdita nell'economia della zona euro.

⁴⁵³ Programma di cooperazione tra Messico, Canada e Stati Uniti, creato nel 1994.

⁴⁵⁴ In particolare si tratta del "dilemma del prigioniero", un gioco ad informazione completa, proposto negli anni '50 da Albert Tucker come problema di teoria dei giochi. La miglior strategia di questo gioco è di cooperare.

⁴⁵⁵ Cfr. G. SACCO, *A Farewell to Italy*, in *Geopolitical Affairs*, summer, 2007. Sul punto cfr. Anche <http://www.census.gov/ipc/www/idb/region.php>

pertinenza di quei Paesi e molto potrebbe essere fatto per rendere la convergenza più veloce ed agevole⁴⁵⁶

L'area mediterranea dispone oggi di una reale opportunità per superare gli effetti della crisi economica mondiale, che si può concretizzare attraverso la capacità di mobilitare potenziali formidabili, in termini di risorse fisiche ed umane e in termini di arricchenti diversità, che possono offrire, tanto ai Paesi del Sud e dell'Est, quanto ai Paesi del Nord, nuovi scenari di crescita.

Inoltre, la crisi economica impone all'Europa e ai Paesi del sud e dell'est del Mediterraneo di promuovere una reale integrazione economica che passi, per la prima, dall'implementazione di politiche che tengano prioritariamente conto della dimensione comune e congiunta dei progetti e, per i secondi, dalla presa di coscienza che è tramite lo sviluppo umano in tutti i suoi vari aspetti che può realmente ottenersi un reale sviluppo economico⁴⁵⁷.

È questa la scommessa da cui dipende il futuro dell'Unione per il Mediterraneo, una scommessa 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.

⁴⁵⁶ Una riconsiderazione ed un ridimensionamento della Politica agricola europea da sempre fortemente protezionistica, potrebbe, ad esempio, rendere meno grave il vincolo di bilancia dei pagamenti per le economie deboli della sponda sud del Mediterraneo e della sponda est dell'Adriatico. Cfr. G. ANCONA, *Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza*, in Studi sull'integrazione europea, 2008, v. III, n. 2, p. 407.

⁴⁵⁷ B. HEMAZ, *L'Union pour la Méditerranée*, in L'Observateur de Bruxelles, 2009, n. 77, juillet, p. 15.

CONCLUSIONI

Individuare una definizione unica di Mediterraneo largamente condivisa è un'operazione complessa per la vivacità dell'oggetto di analisi. Il Mediterraneo può essere analizzato sottolineando il suo destino comune e la sua unità, come ha fatto Fernand Braudel⁴⁵⁸, o la sua conflittualità, concentrandosi su episodi storici che hanno contrapposto Islam e Occidente (le crociate e la *Reconquista*), sulle tristi pagine del colonialismo e della decolonizzazione o sui conflitti politico-territoriali che ancora oggi infiammano alcune zone del bacino. Una visione dicotomica del Mediterraneo, alquanto comune, distingue la funzione che esso può svolgere come ponte che unisce le due sponde o come muro che le separa.

Ma analogamente all'abbattimento della frontiera del Reno, grazie al pragmatismo di Schumann, che all'inizio degli anni '50 impedì il riaffermarsi del conflitto franco-tedesco, la frattura tra Nord e Sud del Mediterraneo, che è un fatto ancora più antico, sicuramente non può più portare ad armare gli eserciti come all'epoca di Lepanto.

Tuttavia molti Paesi dell'area vivono situazioni che non è esagerato definire conflittuali ed emergenziali e versano in un periodo di grande instabilità, in relazione al quale le tensioni latenti e le grandi disparità rappresentano un pericolo concreto e reale.

Sono presenti in questa regione del mondo pressoché tutti i fenomeni capaci di destabilizzare il tessuto sociale: forti disegualianze economiche e sociali tra i popoli che si affacciano sulla sponda settentrionale e su quella meridionale del Mediterraneo (contraddistinti, questi ultimi, anche da fenomeni di sottosviluppo); rapporti politici già tradizionalmente difficili, aggravati da lunghi conflitti, dagli effetti di una delimitazione artificiosa delle frontiere, da fenomeni di fondamentalismo religioso, da violazioni gravi e sistematiche dei diritti fondamentali individuali e dal mancato rispetto dei diritti delle minoranze.

⁴⁵⁸ Cfr. Introduzione.

Si assiste, inoltre, alla saldatura fra due situazioni che in questi anni manifestano gravi punti di criticità, connotandosi come capaci di destabilizzare l'ordine giuridico interno e internazionale. Per un verso è in atto un fenomeno migratorio di grandi proporzioni, contraddistinto da una particolare intensità nella direzione dei confini meridionali dell'Europa. Per altro verso, i fatti di terrorismo conseguenti agli eventi del settembre 2001 hanno innalzato la soglia della percezione dell'insicurezza dei cittadini (non solo) europei e hanno, contestualmente, determinato una sistemica, e per questo ancor più pericolosa, equazione fra immigrazione e terrorismo. Proprio in tali squilibri si potrà trovare lo spunto per mettere davvero in opera un'azione congiunta che mitighi la situazione e permetta un'effettiva crescita economica, sociale e politica. Infatti oggi, con l'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo sono state introdotte profonde innovazioni nella politica mediterranea dell'UE.

L'ultimo pezzo del Partenariato euro-mediterraneo è stato smontato e il progetto varato nel 1995 a Barcellona, con i suoi caratteri innovativi, è praticamente scomparso. La continuità del Processo di Barcellona resta solo nel nome che si è voluto conservare, almeno fino alla Conferenza di Marsiglia. In realtà la politica UE verso il Mediterraneo, prima con il Partenariato Euro-Mediterraneo e poi con il varo della Politica Europea di Vicinato è stata frammentata in una pluralità di politiche, con caratteri più conservatori che innovativi.

Il dibattito sulla riforma del PEM e, più in generale, della politica mediterranea dell'UE va avanti almeno dal 2000, quando nella Conferenza ministeriale di Marsiglia si dovette registrare il fallimento dei lunghi negoziati sulla "Carta Mediterranea"⁴⁵⁹. Già la Politica europea di vicinato nasceva dalla consapevolezza di alcuni fondamentali cambiamenti del quadro internazionale. Con essa le competenze comunitarie sono state riaccentrate nelle mani della Commissione, relegando in secondo piano finalità politiche che si erano rivelate irraggiungibili. Nell'Unione per il Mediterraneo, che è cominciata come una politica francese ed è finita come una politica europea, i cambiamenti si sono imposti da soli.

Di fatto dopo la proposta francese, essendo stati evidenziati i limiti e le deficienze del PEM, si è dato avvio ad una nuova politica euro-mediterranea, che ne

⁴⁵⁹ Cfr. nota 96.

è comunque la continuazione e la cui nozione più larga ha diluito il senso geopolitico che aveva la configurazione euro-mediterranea precedente.

Infatti, la nozione di Mediterraneo adottata dall'UPM include anche i Balcani occidentali. In questo senso, la politica euro-mediterranea dell'UE ha smesso di focalizzarsi solo sul Nord Africa e sul Medio Oriente. Mentre il PEM era la piattaforma fondamentale delle politiche mediorientali dell'UE, oggi il Nord Africa, il Vicino Oriente sono inclusi in ambiti più larghi ed eterogenei. Questa diluizione del rapporto europeo con la regione è destinata ad accentuare la differenziazione nei rapporti dell'UE con i vari Paesi, ma allo stesso tempo a determinare un'occasione proficua che si avvantaggi dei punti di forza di ciascuno.

I popoli nord africani conoscono ormai bene le capacità e le possibilità che l'Europa offre, al punto che, questo comune sentire dei popoli è già stato interpretato politicamente dai loro governanti con una richiesta di adesione (Marocco, Turchia) o comunque di coinvolgimento mercantile a livello governativo. Neppure la presenza di Israele, ormai chiaramente propaggine dell'Occidente, può frenare questo processo di integrazione tra i due mondi. L'Unione per il Mediterraneo ha senz'altro avuto il merito di spingere l'Unione europea a rilanciare la questione mediterranea, area di enormi potenzialità e di estrema importanza per l'Europa. È tuttavia necessario fare in modo che la nuova iniziativa non lasci l'Unione europea politicamente più debole e spaccata tra il rilancio di una nuova strategia per il Mediterraneo e il consolidamento dell'integrazione verso l'est europeo. Bisogna impegnarsi affinché questo progetto sia in grado di riattivare quel processo di coordinamento delle politiche di sviluppo per rilanciare l'integrazione delle economie dei Paesi delle diverse sponde in modo più efficace e funzionale rispetto al processo di Barcellona del 1995. Il punto di forza del progetto Sarkozy è il riconoscimento che la sicurezza, ma anche la crescita dell'Europa, dipendono strettamente dal successo del processo di integrazione con i Paesi mediterranei, così come procede nel complesso positivamente l'allargamento verso l'Est europeo e i Balcani. Molti sono, infatti, i problemi comuni o, comunque, originati da cause interne all'area mediterranea, ma molti anche i problemi indotti da fenomeni esterni e che trovano, per le particolari condizioni di criticità esistenti nell'area, terreno fertile per riprodursi e svilupparsi, come: l'immigrazione clandestina, gli squilibri del mercato del lavoro, la crescita

vertiginosa dei prezzi del petrolio e delle produzioni alimentari, la carenza di risorse idriche, l'inquinamento marino. Dare una risposta a questi problemi significa avere una strategia comune e politiche economiche e sociali condivise tra i Paesi delle due sponde. L'Unione per il Mediterraneo nasce con l'intento di risolvere le tensioni ed i conflitti politici presenti nell'area partendo dalla risoluzione di quelli economici, esattamente come fece l'Europa dei sei all'indomani del Secondo conflitto mondiale, con l'avvio della prima forma di integrazione settoriale, la CECA. In quest'ottica, è necessario che i ventisette Paesi europei mostrino l'effettiva volontà politica di superare le enormi contraddizioni e conflittualità esistenti nella scelta delle priorità da dare alle politiche economiche interne, a partire da quelle per la sicurezza a quelle per la politica ambientale ed energetica. Per i Paesi delle altre sponde del Mediterraneo occorre mettere fine alle conflittualità che ancora oggi li coinvolgono (oltre al conflitto arabo-israeliano, le tensioni tra Algeria e Marocco per il Sahara Occidentale, ma anche la situazione in Libano, il nodo rappresentato dal risentimento della Turchia per i ritardi nella partecipazione all'Unione europea, l'influenza delle correnti fondamentaliste in molti Paesi dell'area). Infatti, senza dinamiche endogene, il Mediterraneo resterà una frontiera politica sempre più invalicabile. Gran parte del successo atteso dipenderà, allora, dalla qualità degli interventi che saranno realizzati, dalla semplificazione e rapidità delle procedure applicate per la gestione dei progetti, dalla condivisione di azioni prioritarie a carattere settoriale e territoriale, dalla ricerca di soluzioni condivise per la gestione di problemi comuni.

Occorre ricordare che il Consiglio Europeo e la Commissione sono riusciti a far rientrare l'iniziativa francese nell'ambito di una progettazione europea di più ampio respiro, nella quale si vuole dare priorità al finanziamento di grandi progetti regionali (nel settore delle reti di trasporto, nelle politiche d'immigrazione, nel settore dell'ambiente, etc.). Ciò nondimeno, nei rapporti tra i Paesi dell'area Mediterranea, è stato riaffermato un quadro di relazioni istituzionali basato anche sull'approccio intergovernativo e sulla dimensione sociale e parlamentare della cooperazione intra-area. Il meccanismo di condivisione decisionale dell'UPM è assicurato dai Vertici e dalle conferenze ministeriali. A livello esecutivo è assicurato invece dalla co-presidenza e dalla composizione mista, Nord-Sud, del Segretariato. Il rafforzamento della cooperazione regionale e multilaterale rappresenta uno

strumento prioritario ai fini della pace, della stabilità e dello sviluppo economico, politico e sociale dei Paesi della regione. Poiché essi condividono le medesime sfide globali (ambiente, energia, cooperazione economica, sviluppo, istruzione, dialogo interculturale, migrazioni), i fori multilaterali costituiscono il contesto per affrontarle in maniera efficace e in un'ottica di collaborazione.

In questo scenario Sarkozy ha semplicemente anticipato i tempi ed i sentimenti, ed è per questo che, giustamente, è stata l'intera UE a voler essere integrata in questo magnifico progetto, volto a garantire l'unità dell'area mediterranea. Chiaramente unità non significa uniformità culturale o monoteismo, ma al contrario "pluriverso", che può tramite le sue diversità superare le difficoltà e i problemi in un'ottica di condivisione, beneficiando di tutte le opportunità che tale amalgama offre. Pertanto la visione di Mediterraneo che va adottata è quella di un Mediterraneo "plurale" basato su comuni interessi e comuni origini, in cui le diverse tradizioni culturali vanno intese come fonte di arricchimento reciproco. La riscoperta delle origini comuni e la valorizzazione della diversità vanno assunti come base delle relazioni tra i popoli del Mediterraneo. Sono questi gli elementi che danno una consistenza alla regione del Mediterraneo specificandone i tratti peculiari e che possono contribuire alla promozione di un'identità mediterranea anch'essa "plurale". Una sintesi tra unità e diversità, tra cooperazione e conflitto, in sostanza un compromesso tra il rispetto delle diverse tradizioni culturali e la valorizzazione delle origini comuni, permette di analizzare i processi di cooperazione regionale che si prefiggono come obiettivo di lungo periodo la costruzione di una comunità di sicurezza nel Mediterraneo, legata a un'identità mediterranea, che possa promuovere la realizzazione di progetti comuni.

Per ora possono sembrare elementi formali su obiettivi limitati, ma tra 50 anni sarà probabilmente dimostrato che questa è stata la chiave di volta per fondare l'Eurafrica. In tal modo il Mediterraneo da frontiera diverrebbe linea di unione.

BIBLIOGRAFIA

ADLER E., *Seeds of peaceful change: the OSCE's security community building model*, in ADLER E. and BARNETT M. (a cura di), in *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

AHMED L., *Women and Gender in Islam*, Yale University Press, New Haven & London, 1992.

ALEGRE J., *La coopération décentralisée en Méditerranée*, in *Confluences Méditerranées*, n.7, Paris, 1993.

ALIBONI R., *Union for the Mediterranean: building on the Barcelona acquis*, ISS, Paris, 13 maggio 2008, in http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report01.pdf

ALLAM K. F., *La democrazia, le religioni, la pace*, 1998.

ALLIEVI S., *Nouveaux protagonistes de l'Islam européen. Naissance d'une culture euro-islamique? Le rôle des convertis*, EUI Working Papers, European University Institute, RSC n. 18, Mediterranean Programme Series, 2000.

ANCONA G., *Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, v. III, n. 2.

ANDREOTTI G. , MANTICA A. L., *Quello spazio privilegiato chiamato Mediterraneo*, in *Politiche e reti per lo sviluppo*, 2005, n. 14 febbraio-marzo.

AOUDIA OULD J., *Les enjeux économiques de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Europe*, in *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, 1996.

APEM (pronunciata dalla), *Dichiarazione dell'Ufficio di Presidenza sull'Unione per il Mediterraneo*, il Cairo, 20 novembre 2009.

ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE (adottata dalla), *RISOLUZIONE n. 3201*, del 1 maggio 1974.

ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE (adottata dalla), *RISOLUZIONE n. 3202-S VI*, del 1 maggio 1974.

ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE (adottata dalla), *RISOLUZIONE n. 3281 - XXIX*, del 12 dicembre 1974.

AA.VV., *I nuovi strumenti del Partenariato: progressi e limiti di uno strumento rimaneggiato*, Bruxelles, 1999.

BADR EDDINE Y., *Politique de voisinage: cimetière des illusions perdues*, in *Perspectives du Maghreb*, n. 8, décembre 2006.

BALFOUR R., *The transformation of the Union of the Mediterranean*, in *Mediterranean politics* 2009, v. 14, n. 1, marzo 2009, http://www.swetswise.com/link/access_db?issn=1362-9395&vol=14&iss=1&page=99&FT=1, p. 103.

BARBÉ IZUEL E., *La Unión por el Mediterráneo de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2009, v. 13, n. 32, gennaio/aprile 2009.

BAUMAN Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005.

BECHEV D., KALYPSO N., *The Union for the Mediterranean: a genuine breakthrough or more the same?*, in *The International Spectator* 2008, v. 43, n. 3, settembre 2008.

BECK U., GRANDE E., *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci editore, Roma, 2006.

BEKOUCHE P., *Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud*, in *Géoéconomie*, n. 42, Paris, 2007.

BELKAID A., ORSENNA E., *Lettera aperta*, in *Le Monde*, 11 luglio 2008.

BENNHOLD K., *Mediterranean Union Plan: lofty but vague*, in *International Herald Tribune*, del 25 ottobre 2007.

BENSSAD A., *Pour les Européens s'agit-il de s'ouvrir au Sud ou de le contenir?*, in *Le Monde*, 11 luglio 2008.

BEURDELEY L., *L'Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle politique de voisinage*, in *Revue du Marché commun et de L'Union européenne*, n. 492, octobre-novembre 2005.

BILLION D., *L'Union pour la Méditerranée: une opportunité pour renforcer la coopération entre les rives de la Méditerranée. Entretien avec Alain Le Roy*, in *La revue internationale et stratégique* 2008, n. 70, été 2008.

BISTOLFI R., *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Roma, 1995.

BOBBIO N., voce *Democrazia*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N. e PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1983.

BOLLETTINO COMUNITÀ EUROPEA, n. 10 del 1972.

BONIFACE P., *Le projet méditerranéen face au problème israélo-palestinien*, in *Réalités*, 1-7 novembre 2007.

BRANCA P., CUCINIELLO A., *Destini Incrociati. Europa e Islam*, Fondazione Achille e Giulia Boroli, 2007.

BRAUCH H.-G., MARQUINA A., BIAD A. (eds.), *Euro-Mediterranean Partnership for the 21th Century*, Houndmills, 2000.

BRAUDEL F., *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, 1987.

BRAUDEL F., *La Méditerranée*, Flammarion, Paris, 1985.

CALCHI NOVATI G., *Il sud del mondo. Tre continenti fra storia e attualità*, Fondazione Achille e Giulia Boroli, 2009.

CAMPANINI M., *Dal quietismo all'attivismo. Due modelli di giustizia nel mondo islamico*, in Daimon, Annuario di diritto comparato delle Religioni, 2004.

CAMPANINI M., *Il pensiero islamico contemporaneo*, il Mulino, Bologna, 2005.

CASANOVA J.-C., *L'Union méditerranéenne: un chemin juste et difficile*, in <http://info.club.Corsica.com/Casanova>

CHAFIQ MESBAH M., *UPM, utopie ou réalité: un point de vue algérien*, in Défense Nationale et Sécurité Collective: Union pour la Méditerranée, Paris, Cerem, 2008.

CHEVALLIER A., KEBABDJANG G., *L'euro-méditerranée entre mondialisation et régionalisation*, in Monde Arabe: Maghreb-Machrek, 1997.

CLAUDE G., *Du bon usage de l'Union pour la Méditerranée*, in Politique internationale, n. 121, automne 2008.

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (nota del), *Secondo supplemento di parere sulla politica mediterranea della Comunità*, serie C, n. 40 in GUCE, del 17 febbraio 1992.

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *La politica mediterranea della Comunità europea*, Bruxelles 1993.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Bilan de la politique méditerranéenne de la Communauté 1975-1988*, COM (89) 1958, del 30 settembre 1989.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Un nuovo profilo per la politica mediterranea*, SEC (89) 1961 def., del 23 novembre 1989.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Una proposta per una Politica mediterranea rinnovata*, SEC(90) 812, del 1 giugno 1990.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Un nuovo profilo per la politica mediterranea. Proposte per il periodo 1992-96*, SEC (90) 812 def., del 1 giugno 1990.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione su Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb*, SEC (92) 401, del 30 Aprile 1992.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo su Il consolidamento della Politica mediterranea dell'Unione europea: proposte per la creazione di un partenariato euro mediterraneo*, COM (95) 72 def., dell'08 marzo 1995, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D0706>.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process), Annual Reports on the implementation of MEDA programme*, COM (2000) 472, Bruxelles, 2000.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104, dell'11 marzo 2003, in http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004) 373, del 12 maggio 2004, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:EN:HTML>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the New Financial Perspectives, 2007-2013*, COM (2004) 626 final, del 29 settembre 2004, in http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/com04_626_en.pdf

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Regolamento (CE) 951/2007 della Commissione del 9 agosto 2007 che stabilisce le misure di esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, in GUCE, serie L, n. 210, del 10 agosto 2007.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, COM (2008) 319/4, del 20 maggio 2008.

CONFERENZA EUROMEDIERRANEA DI BARCELLONA, *Dichiarazione finale e programma di lavori*, del 27-28 novembre 1995, in <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Règlement (CEE) 1762/92 du Conseil du 29 juin 1992 concernant l'application des protocoles relatifs à la coopération financière et technique conclus par la Communauté avec les pays tiers méditerranéens*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R1762:20051228:FR:PDF>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento CE n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, in GUCE, serie L, n. 255, del 09 ottobre 1996.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Règlement (CE) 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999R1260:20040501:FR:PDF>

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento CE ed Euratom 99/2000 del Consiglio, del 29 dicembre 1999, relativo alla prestazione di assistenza agli Stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale*, in GUCE, serie L, n. 012, del 18 gennaio 2000.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento CE 2698/2000 del Consiglio del 27 novembre 2000 che modifica il Regolamento CE n. 1488/1996 relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche -MEDA- a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, in GUCE, serie L, n. 311, del 12 dicembre 2000.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Note de la présidence et du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Coreper. Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, Bruxelles, 14469/1/05, del 22 novembre 2005.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, doc. 14781/1/05, del 24 novembre 2005.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Règlement (CE) 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) 1260/1999*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1083:20090409:FR:HTML>

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Règlement (CE) 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1085:20060801:FR:HTML>

CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE (adottata dal), *Risoluzione n. 1244*, del 10 giugno 1999.

CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE, *La politique méditerranéenne de la CE*, Bruxelles 1989.

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Cannes, (26-27 giugno 1995)*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995.

COVA C., *Une nouvelle politique Méditerranéenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1990.

Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée: Paris, 13 juillet 2008, in *Europe documents 2008*, n. 2500, 15 juillet 2008.

Déclaration Finale, Marseille, 3-4 novembre 2008, in http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Declaration_finale_Union_mediterranee_FR.pdf

DE CHARETTE H., *Nicolas Sarkozy et la politique étrangère de la France: entre changement et continuité*, in *La revue internationale et stratégique* 2008, n. 70, été 2008.

DE CHARETTE H., *Union pour la Méditerranée: le Sud doit se faire entendre*, in *Arabies*, Giugno 2008.

DE NOVA R., *Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla CEE*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1971.

Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna, del 20 Dicembre 2007, in http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838

DUPUY E., *L'Union de la Méditerranée: union de projets ou projet d'Union?*, in *Revue politique et parlementaire*, v. 109, n. 1045, octobre-décembre 2007.

El Pays, El magreb da la espalda a Sarkozy, del 12 giugno 2008

EMERSON M., NOUTCHEVA G., *From Barcelona process to neighbourhood policy [on-line]*, in http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1209, 2005.

ENZENSBERGER H. M., *La grande migrazione*, Einaudi, Torino, 1993.

ESACK F., *Quran, Liberation and Pluralism*, Oxford, Oneworld Publications, 2002.

ETIENNE P., *Serge Telle est nommé directeur adjoint du cabinet de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères*, in *Les Echos*, 12 luglio 2007, in <http://archives.lesechos.fr/archives/2007/lesechos.fr/07/12/300186980.htm>

EUROPEAN UNION, EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the preparation of the Tampere Euro-Mediterranean Foreign Affairs Ministers Conference (27-28 November 2006): The Euro-Mediterranean Partnership: Time to deliver*, in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0620en01.pdf, 2006.

EUROPEAN UNION, EUROPEAN COMMISSION, *Eastern partnership [on-line]: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, in [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT,](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT,2008) 2008

FERRARI S., *Verso una nuova politica mediterranea della S. Sede*, in *Rivista di studi politici internazionali*, anno 75, n. 1, gennaio-marzo 2008.

FILALI-ANSARY A., *Réformer l'Islam? Une introduction aux débats contemporains*, La Découverte, Paris, 2003.

FONDATION ROBERT SCHUMAN (PARIS), *L'opinion européenne en 2008 sous la direction de Dominique Reynié*, in *L'opinion européenne*, 2008.

FOUQUIN M., *Mondialisation et régionalisation in Euro-Méditerranée, une région à construire*, Publisud, Paris 1995.

GAZZETTA UFFICIALE (GUCE), serie L, n. 217 del 29 Dicembre 1964.

GAZZETTA UFFICIALE (GUCE), n. 197 dell'8 agosto 1969.

GAZZETTA UFFICIALE (GUCE), n. 198 dell'8 agosto 1969.

GAZZETTA UFFICIALE (GUCE), serie C, n. 19, 1 marzo 1971

GAZZETTA UFFICIALE (GUCE), serie L, nn. 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, del 27 settembre 1978.

GAZZETTA UFFICIALE (GUCE), serie C, n. 141, 10 giugno 1985.

GUAINO H., cité par Libération, 12 juillet 2008.

GUIGOU J. L., *La reconnexion des Nord et des Sud: l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des quartiers d'orange)*, in *Géoéconomie*, n. 42, Paris.

HEMAZ B., *L'Union pour la Méditerranée*, in *L'Observateur de Bruxelles*, n. 77, juillet 2009.

HORCHANI F., ZOLO D., *Mediterraneo. Un dialogo fra le due sponde*, Jouvence, Roma, 2005.

HUNTINGTON S., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1995.

IKENBERRY J., *Il regionalismo: competizione o cooperazione?*, in IKENBERRY J. e PARSİ V. E. (a cura di), *Manuale di Relazioni Internazionali*, Roma-Bari.

INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES, *Droit de la Communauté Économique Européenne*, Bruxelles, 1986.

INSTITUT DE LA MÈDITERRANÉE, *Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne*, Marseille, octobre 2007.

JAZRA BANDARRA N., *Quelle Union pour la Méditerranée?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2008, n. 519, giugno 2008.

KAMALI M.H., *Freedom, Equality and Justice in Islam*, Islamic Texts Society, Cambridge, 2002.

KANDOGAN Y., *Regionalism versus multilateralism: evidence for the natural trade partners theory from the Euro-Mediterranean region?*, in *Journal of economic integration*, v. 23, n. 1, march 2008.

KARRAY B., *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, in *Journal du droit International* 2008, v. 135, n. 3, juillet-août-septembre 2008.

KEPEL G., *Il Profeta e il Faraone*, Roma, Laterza, 2005 (traduzione italiana di *Le Prophète et Pharaon*, Parigi, Edition du Seuil, 1984).

KHADER B., *L'anneau des amis: la nouvelle politique européenne de Voisinage*, in *Géostratégiques*, n. 17, Paris, été 2007.

KHADER B., *L'Europa e il Mondo Arabo: le ragioni del dialogo*, Torino, 1996.

KHADER B., *L'Europe pour la Méditerranée: de Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, L'Harmattan, Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, Paris, 2009.

KHADER B., *Le grand Maghreb et l'Europe enjeux et perspectives*, Paris, 1992,.

KHADER B., *L'Union méditerranéenne: un beau discours ou une bonne idée?*, in *Rivista di studi politici internazionali*, anno 75, n. 1, gennaio-marzo 2008.

KHADDURI M., *The Islamic Conception of Justice*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984.

LANNON E., *La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1996.

LAROUÏ A., *Islam e modernità*, Genova, 1992.

Le Figaro, del 16 luglio 2007.

Le Figaro, del 10 giugno 2008.

Le Nouvel Observateur, del 7 giugno 2008, in <http://tempsreel.nouvelobs.com/debats/politique/>

LEWIS B., *Il linguaggio politico dell'Islam*, Roma 1991.

LINJAKUMPU A., *Euro-Mediterranean Partnership and the Barcelona Summit, 1995*, in *Research Report*, n. 66, 1996.

LOROT P., éditorial d'un numéro spécial de la revue *Géoéconomie*, consacré à l'Union méditerranéenne, Paris, Institut Choiseul, n. 42, 2007.

MAHJOUB A., MORATINOS M.A., SCHMID D., *Le partenariat euro-méditerranéen, dix ans après*, in *Politique étrangère*, v. 70, n. 3, automne 2005.

MAN I., ESPOSITO J. V., *La democrazia del Profeta*, 2004.

MAN I., *Quaderni della fondazione Dragan*, Milano, 2003.

MARTINES F., *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991.

MELCHIONNI M. G., *Quels développements pour la politique méditerranéenne de l'UE*, in *Bulletin européen*, 60^e année, n. 706, mars 2009.

MÉNDEZ DE VIGO I. (relatore), *Progetto di parere della commissione per gli affari costituzionali destinato alla commissione per gli Affari esteri sulle relazioni fra l'Unione europea e i Paesi mediterranei*, del 15 settembre 2008.

NAPOLETANO P. (rapporteur), *Projet de Rapport sur les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens*, 2008/2231[INI], del 2008.

NOUGAYRÈDE N., PARIS G., *Le pari proche-oriental de la France*, in *Le Monde*, 12 luglio 2008.

GILLESPIE R., *A "Union for the Mediterranean" or for the EU?*, in *Mediterranean politics* 2008, v. 13, n. 2, luglio 2008.

NUR FARHAT M., *Società, shari'a e legge*, Il Cairo, 1986.

PACE M., *Norm shifting from EMP to ENP: the EU as a norm entrepreneur in the south?*, in *Cambridge review of international affairs*, v. 20, n. 4, December 2007.

PARANQUE B., GRENIER C., LEVRATTO N., *L'Euro-Méditerranée: de l'espace géographique aux modes de coordination socio-économiques*, L'Harmanattan, Paris, 2007.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Regolamento CE n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, in *GUCE*, serie L, n. 310/1, del 09 novembre 2006.

PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL, *Règlement (CE) 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument*

de financement de la coopération au développement, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1905:20070101:FR:PDF>

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Rettifica del Regolamento (CE) 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, in GUCE, serie L, n. 50, del 23 febbraio 2008.

PARSI V. E., *Interesse nazionale e globalizzazione*, Jaca Book, 1998.

POCAR F., *Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1981.

RAMAT P., (a cura di) *Introduzione*, in BIAGINI A., *Il "sistema" Mediterraneo: radici storiche e culturali, specificità nazionali*, Roma (CNR), 2002.

RHEIN E., *La politique Méditerranéenne de la Communauté Européenne*, in *Confluences Méditerranée*, 1993, n. 7.

RISI C., *Il Partenariato euro-mediterraneo non realizza le sue ambizioni? E allora che fare?*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, ISPI, n. 5, ottobre 2007.

RIZZI F., *Mediterraneo: frontiera di scontro o luogo di dialogo?*, in *Bulletin européen*, v. 58, n. 689, ottobre 2007.

RIZZI F., *Un mare di conflitti: i presupposti di una politica europea del Mediterraneo*, in *Bullettin européen* 2007, v. 58, n. 688, settembre 2007.

ROSEN L., *The Anthropology of Justice. Law as culture in Islamic Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

RUOTOLO G., *La Conferenza di Barcellona e il partenariato euromediterraneo*, Roma, 2000.

SACCO G., *A Farewell to Italy*, in *Geopolitical Affairs*, summer, 2007.

SACCO G., *L' invasione scalza. Movimenti migratori e sicurezza nazionale*, Franco Angeli, 1996.

SAINT-PROT C., EL TIBI Z., *Quelle Union pour quelle Méditerranée?*, Observatoire d'études géopolitiques (OEG), Paris, 2008.

SALEM BEN H., *Maghreb-CEE-Pays de l'Est: fatalité de la trilogie ou consécration du trilatéralisme?*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1991.

SARKOZY N., *Discorso sull'Unione mediterranea*, del 7 febbraio 2007, in <http://video.libero.it/app/play?id=0e3dd3c239710ceec07fe3a00751e0d6>

SARKOZY N., *Discorso del Presidente della Repubblica Francese sul tema dell'Unione del Mediterraneo*, Palazzo Reale Marshan, Tangeri, martedì 23 ottobre 2007.

SARTORI G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano, 2000.

SCHMID D., *La Turquie et l'Union pour la Méditerranée: un partenariat calculé*, in *Politique étrangère*, n. 1, 2008.

SEN A. K., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, 2000.

SHEEHI S., *Foundations of Modern Arab Identity*, University Press of Florida, 2004.

SIMONI A., *G. W. Bush e i falchi della democrazia. Viaggio nel mondo dei neoconservatori*, Falzea Editore, 2004.

SIMSEK A., *Debate over Mediterranean Union Heats up in Europe*, in Southern European Times, 13 agosto 2007.

SOLANA J., *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, documento presentato al Consiglio Europeo di Salonicco, 20 giugno 2003.

SOLERI LECHA E., *Barcelone Process: Union for the Mediterranean*, documento di lavoro n. 28, Barcellona, Cidop, 2008.

TALAHITE F., *Migrations et développement en Méditerranée : vieux débats, nouveau enjeux*, in Monde Arabe: Maghreb-Machrek, Paris, 1997

UNITED NATIONS and THE ARAB LEAGUE, *The millennium development goals in the Arab Region 2007: a youth lens*, Beyruth, ESCWA, 2007.

VASCONCELOS A., *Une Union euro-méditerranéenne*, in MED 2007, Barcellona, IEMED-Cidop, 2007.

VENDITTO B., *La cooperazione mediterranea: il caso Maghrebino*, Napoli, 1997.

WORLD BANK, *World Development indicators 2009*.

YAMANI M., *Feminism and Islam, Legal and Literary Perspectives*, London, Ithaca Press, 1997.

SITOGRAFIA

http://archiviostorico.corriere.it/2007/marzo/29/vertice_arabo_Riad_approva_piano_co_9_070329034.shtml

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag24/mag24_fr.pdf

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1113&format=HTML>

<http://fidest.wordpress.com/2009/11/28/bosnia-erzegovina-stimoli-economia/>

<http://www.agrigentooggi.it/conferenza-dei-ministri-della-giustizia-dellunione-per-il-mediterraneo-ia-maggio-ad-agrigento/>

http://www.agrigentoweb.it/mediterraneo-riconosciuto-a-regioni-e-autonomie-locali-ruolo-chiave_37451/

<http://www.amnesty.it/Rapporto-Annuale-2009/Marocco-Sahara-Occidentale.html>

<http://www.ansamed.info/it/news/MI01.XAM09303.html>

<http://www.ansamed.info/it/top/MI11.XAM17542.html>

<http://www.ansamed.info/it/top/MI11.XAM19052.html>

<http://www.ansamed.info/it/top/MI11.XAM19071.html>

http://www.archiviostorico.corriere.it/2007/marzo/29/vertice_arabo_Riad_approva_piano_co_9_070329034.shtml

http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0449.asp#P402_61654

<http://www.beta.unicef.it/doc/364/lavoro-minorile.htm>

<http://www.beta.unicef.it/doc/433/mutilazioni-genitali-ed-et-delle-bambine.htm>

<http://www.bjcem.org/>

<http://www.carta.org/campagne/dal+mondo/14473>

<http://www.census.gov/ipc/www/idb/region.php>

<http://www.cespi.it/ambiente/paper%20partenariati.pdf>

http://cooperazione.formez.it/sections/paesi-mediterraneo/israele/accordo-di-associazione2291/downloadFile/attachedFile_f0/asso_agree_en.pdf?nocache=1160813708.77

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php3?id_article=64481

<http://www.esteri.it/MAE/briefing/11112008.pdf>

<http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D0706>

<http://www.euromed-capital.com/spip.php?rubrique124>

<http://www.euromedi.org/attivita/dettaglioattivita.asp?idevento=1664>

<http://www.euromedi.org/.../Conferenza/Dichiarazione%20di%20Marsiglia.doc>

<http://www.euromedi.org/home/partenariato/conferenze/index.asp>

<http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

http://www.euromesco.net/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&lang=en

<http://it.euronews.net/2008/07/12/intervista-a-amr-moussa-segretario-della-lega-araba/>

<http://www.Europa.eu.int/relationsextérieures>

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1113&format=HTML>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0091+0+DOC+XML+V0//IT>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0538&language=IT>

http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/it/accueil/PFUE-11_2008/PFUE03.11.2008/Euromed_affaires_etrangeres.html

<http://www.filosofico.net/kelsen.htm>

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2009>

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=444>

<http://www.governoinforma.it/3358.aspx>

http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838

<http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>

<http://www.ilmediterraneo.it/it/news/diritti-umani/lunione-per-il-mediterraneo-crea-la-prima-fondazione-donne-del-mediterraneo-0002132>

<http://www.la-croix.com/archives/>

<http://www.medarabnews.com/2008/06/04/gli-scenari-mediorientali-dopo-l%E2%80%99accordo-di-doha/>

http://www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112_835_it.pdf

<http://www.programmemed.eu/index.php?id=14340>

http://www.protezionecivile.it/cms/view.php?cms_pk=14180&dir_pk=395#mic

<http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st07/st07652-re01.it08.pdf>

<http://www.repubblica.it/online/mondo/terriquarantacinque/scheda/scheda.html>

<http://www.ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/04/22/hamas-offre-una-tregua-israele-ma-deve.html>

<http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/esteri/medio-oriente-37/nessun-accordo/nessun-accordo.html>

<http://www.springerlink.com/content/y771286548188811/fulltext.pdf?page=1>

<http://www.tempsreel.nouvelobs.com/debats/politique/>

http://www.transatlanticinstitute.org/html/pu_articles.html?id=473

<http://www.undp.org/mdg/>

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>