

XVI legislatura

**Conferenza dei Presidenti delle
Commissioni affari esteri
(COFACC)**

Varsavia, 4 - 6 settembre 2011

150/AP

1 settembre 2011



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Conferenza dei Presidenti delle
Commissioni affari esteri
(COFACC)**

Varsavia, 4 - 6 settembre 2011

Dossier 150/AP
1° settembre 2011

Servizio affari internazionali

Direttore

...

*Consigliere parlamentare
Rappresentante permanente del Senato
presso l'Unione Europea*
Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare
Documentarista*
Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini
Simona Petrucci

Fax 06 6706_4336

_2989

_3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio
Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista
Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Monica Delli Priscoli
Nadia Quadrelli
Laura E. Tabladini

_4707

_2653

_3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio
Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista
Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti
Antonella Usiello

_2884

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

fax 06 6706_3677

_2891

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Raissa Teodori

_2405

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

PROGRAMMA	Pag.	1
Sessione I: La politica estera durante la Presidenza polacca dell'Unione europea	“	5
Rapporto annuale dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza al Parlamento europeo (estratto)	“	7
Programma di lavoro della Presidenza polacca dell'Unione (estratto)	“	17
Sessione II: Il Partenariato orientale: responsabilità dell'Unione europea	“	21
Dichiarazione congiunta del vertice di Praga per il Partenariato orientale (7 maggio 2009)	“	23
Attuazione del Partenariato orientale: rapporto per il Consiglio affari esteri, 13 dicembre 2010	“	35
ISPI: Il Partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze (dicembre 2009)	“	53
Sessione III: Il futuro della COFACC	“	77
Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, Bruxelles, 4 - 5 aprile 2011: Conclusioni della Presidenza	“	79
Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, Bruxelles, 4 - 5 aprile 2011: proposta di compromesso della Presidenza	“	85
Sessione IV: La situazione in Nord Africa: le sfide per l'Unione	“	89
Comunicazione della Commissione: una risposta nuova ad un vicinato in mutamento (COM (11) 303)	“	91
IAI: I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea (maggio 2011)	“	135
Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011: dichiarazione sul vicinato meridionale	“	175
Verbale del Consiglio affari esteri dell'Unione europea del 18 luglio 2011 (estratto)	“	179
Dichiarazione dell'Alto Rappresentante Catherine Ashton sulla situazione in Libia	“	185

**CONFERENCE
OF FOREIGN AFFAIRS COMMITTEES CHAIRS
OF PARLIAMENTS OF EU MEMBER STATES
(COFACC)**

Eastern Policy. Europe's obligations

4–6 September 2011, Warsaw

Senate, Plenary Hall

DRAFT PROGRAMME
(15.07.2011)

SUNDAY, 4 SEPTEMBER 2011

- All day** Delegation arrivals and hotel check-in
Please note no organised transport from the airport is provided.
- Registration of participants at the hotels
- 17.40** Transfer from hotels
- 18.00** **Common Foreign and Security Policy of the EU** – address by
Lady Catherine ASHTON, High Representative of the European
Union for Foreign Affairs and Security Policy
- Official dinner hosted by Mr Andrzej HALICKI, Chairman of the
Foreign Affairs Committee of the Sejm and Mr Leon KIERES,
Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Senate
(Palace on the Water in the Royal Baths Park)
(invitations)
- Return to the hotels

MONDAY, 5 SEPTEMBER 2011

- 9.00** Transfer from the hotels to the Sejm
- 9.10** Arrival at the Sejm
(Main Entrance, Wiejska 4/6/8)
- Walk to the Senate building
- 9.30** Welcome address
– Mr Andrzej HALICKI, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Sejm
– Mr Leon KIERES, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Senate

Opening of the Conference

- 9.35** – Mr Grzegorz SCHETYNA, Marshal of the Sejm

SESSION I

- 10.00** **Current foreign policy during the Polish Presidency of the Council of the European Union**
– Mr Radosław SIKORSKI, Minister of Foreign Affairs
- Debate
- 11.00** Coffee break
- 11.20** Resumption of session - debate
- 13.00** Family photo of the Conference participants in the Sejm *(Main Hall) (chairpersons only)*
- 13.30** Buffet lunch
(invitations)

SESSION II

(Guests from the Eastern Partnership countries participate in that part of the conference).

- 15.30** **Eastern Policy. Europe's obligations**
– Mr Andrzej HALICKI, Chairman of the Foreign Affairs
Committee of the Sejm
- Debate
- 17.30** Transfer to the hotels
- 18.45** Transfer from the hotels to the Royal Castle
(Plac Zamkowy 4)
- 19.00** Arrival at the Royal Castle
- Aperitif
(Council Hall of the Royal Castle)
- 19.15** Piano and Violin Concert *(Stanisław Drzewiecki – piano,*
Paweł Krupski – violin)
(Concert Hall of the Royal Castle)
- 20.00** Official dinner hosted by Mr Grzegorz SCHETYNA, Marshal of
the Sejm, and Mr Bogdan BORUSEWICZ, Marshal of the Senate
(Great Hall of the Royal Castle)
(invitations)
- 21.30** Return to the hotels

TUESDAY, 6 SEPTEMBER 2011

- 9.00** Transfer from the hotels to the Sejm
- 9.10** Arrival at the Sejm
(Main Entrance, Wiejska 4/6/8)
- Walk to the Senate building

SESSION III

9.30

The future of the COFACC

– Mr Andrzej HALICKI, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Sejm

Debate

11.00

Coffee break

SESSION IV

11.20

Situation in North Africa. Challenges for the European Union

– Mr Maciej POPOWSKI, Deputy Secretary General for the European External Action Service

Debate

13.00

Conference summary

– Mr Leon KIERES, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Senate

13.15

Buffet lunch
(Senate, room 179, terrace)
(invitations)

14.30

Transfer from the Sejm (*Main Entrance*) to the hotels

Transfer from the hotels to the airport
Departures of the delegations
Please note no organised transport is provided.

Sessione I:

La politica estera durante la Presidenza polacca dell'Unione europea



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 6 July 2011

12562/11

**PESC 912
FIN 503
PE 316**

"I/A" ITEM NOTE

From: Political and Security Committee
To: Permanent Representatives Committee / Council
Subject: Main aspects and basis choices of the CFSP (point G, paragraph 43 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006) -2010
- Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament

1. The Interinstitutional Agreement (IIA) of 17 May 2006, point G, paragraph 43, provides that "each year, the Council Presidency will consult the European Parliament on a forward-looking Council document, which will be transmitted by June 15 for the year in question, setting out the main aspects and basic choices of the CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Union and an evaluation of the measures launched in the year n-1".
2. The Political and Security Committee at its meetings on 1 and 5 July 2011 examined the draft report, as set out in the annex.
3. In light of the above, Coreper is invited to approve the draft report and forward it to the Council for endorsement.

**MAIN ASPECTS AND BASIS CHOICES OF THE CFSP
(POINT G, PARAGRAPH 43 OF THE INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT OF 17
MAY 2006) -2010**

INTRODUCTION	4
PART ONE: LOOKING AHEAD TO 2012.....	4
PART TWO: LOOKING BACK AT 2010.....	11
Overview of 2010	11
A. Overview of activities by region.....	14
Middle East and Southern neighbourhood	14
Russia, Eastern Neighbourhood and Central Asia	18
Russian Federation.....	18
Eastern Neighbourhood	20
Central Asia	22
Western Balkans.....	23
Asia	26
Africa.....	30
Americas	34
B. Addressing threats and Global Challenges	38
Non-Proliferation and Disarmament.....	38
Weapons of Mass Destruction and means of delivery.....	39
Conventional Weapons: Small Arms and Light Weapons (SALW), Anti-personnel Landmines (APL) and Explosive Remnants of War (ERW).....	42
Terrorism.....	43
Energy security.....	44
Climate Change and International Security (CCIS).....	45
C. Contribution to a more Effective Multilateral Order	46
United Nations	46
OSCE.....	47
Council of Europe	48
D. Human rights, democracy and the rule of law	49

E. More Effective, Capable and Coherent.....	56
More Capable.....	56
Civilian Capabilities.....	56
Military capabilities.....	56
Pooling and sharing.....	57
Lessons learned and best practices in civilian CSDP.....	58
Training and exercises.....	59
More effective.....	60
Operations and missions.....	60
Tools ⁶⁵	
Cooperation with Partners.....	66
More Coherent.....	69
Comprehensive approach.....	69
EU civilian and military capability development beyond 2010.....	70
Civil-military synergies in capability development.....	70
ANNEX I: ACTES JURIDIQUES PESC 2010.....	72
ANNEX II: MAIN APPEARANCES IN THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE FIELD OF CFSP/ESDP IN 2010.....	84
ANNEX III: CFSP budget 2010 - commitment appropriations.....	87
ANNEX IV: 2010 overview of HR / VP declarations on behalf of the EU, HR / VP Statements, Statements by the HR / VP Spokesperson and Local Statements.....	91

INTRODUCTION

This document aims at presenting the Common Foreign and Security Policy measures and activities carried out in 2010 and an evaluation of these so far. It also presents the views and main choices that will guide EU Foreign Policy for the coming months. This report has its basis in para. 43 of the 2006 Interinstitutional Agreement on the budgetary discipline and sound financial management. It is also an expression of the High Representative's commitment to develop a comprehensive dialogue with the European Parliament on European Union's foreign policy as reiterated in her declaration on political accountability from July 2010.

PART ONE: LOOKING AHEAD TO 2012

2010 was a landmark year for European foreign policy, with entry into force of the Lisbon Treaty and establishment of the European External Action Service. These changes brought to successful conclusion a decade of debate inside Europe over institutional reform. At the same time, it was a year that provided ample reminders of why we need a European foreign policy. In a world more integrated and globalised than ever before, we are challenged by increasingly diverse, yet also increasingly inter-connected threats: proliferation, terrorism, organised crime, regional conflict, along with disruptions to energy supply and the security implications of climate change. Our foreign policy must adapt to this, becoming even better addressing these threats at source, often in unstable and remote parts of the world. To create the conditions for lasting change, we increasingly need to apply a comprehensive approach, drawing on the full range of diplomatic, CSDP, development and trade instruments at our disposal. The implementation of a revitalised Human Rights Strategy will be an important component.

It is exactly as a tool to do this that the European External Action Service was designed. It brings together expertise in diplomacy, crisis management and development. The essential groundwork has been laid: the EEAS is up and running, the appointment of its senior management has been finalised. Yet the challenges involved in creating the service should not be underestimated, and the world will not stand still and wait for us in the meantime. To ensure that it can play the role it was conceived to do requires that it be given the resources it needs.

At the top of the agenda is the transformation that is now afoot in the Middle East and North Africa. It is no doubt of historic proportions. Change has come to Tunisia, Egypt and other countries in the region with a speed and scope that few predicted. While in countries like Libya and Syria, tragic violence continues, on the whole the “Arab Spring” has opened up the potential for a better life and regained dignity, with greater respect for human rights, pluralism, rule of law and social justice, alongside greater prosperity. This is the most significant opportunity in a generation to support building a democratic, more stable and free neighbourhood around our continent. With the right response, we really can contribute to shaping the direction of events while fully acknowledging local ownership.

The European Union can advise and assist, but it must also listen to the ambitions of the people, and recognise that they alone can decide their future. At the same time, we can have a decisive influence. Partnership will be built around four elements: democratic transformation and institution-building; protection of human rights; links with people, including civil society; and fostering sustainable growth and economic development. It will also require strong personal relationships with those leading the process of change. The High Representative has made an early start in this regard, with visits to Egypt, Tunisia and other countries in the region, sending a clear message of the EU’s support.

The EU has already provided much support, with humanitarian aid, institution-building assistance and support in preparing elections. In the years ahead, we will build on this. It will mean supporting inclusive growth and social justice, including through the European Investment Bank and the European Bank of Reconstruction and Development. It will involve improving market access, so that trading connections can expand across the Mediterranean region. It will require adequate and better focused financial resources. And it will require greater mobility, as we make it easier for individuals, and particularly young people, to travel to the European Union and gain experience, while ensuring a managed approach to migration and cooperation against illegal migration. In the longer term, our ambition should be to build Deep and Comprehensive Free Trade Areas across the region.

Individual countries in the region will require differentiated approaches, in line with their circumstances and aspirations. But where countries are willing to go further and faster in introducing reforms, the EU will respond accordingly. The Union for the Mediterranean has an important role as a framework in this, but needs a new momentum to realise its full potential.

The changes across the Arab world have made the need for progress on the Middle East Peace Process all the more urgent. Our goal remains a just and lasting resolution to the Israeli-Palestinian conflict, with the State of Israel and an independent, democratic, contiguous, sovereign and viable State of Palestine, living side by side in peace and security. We must ensure that current developments bring us closer to that goal, not further away. Working with our Quartet partners, in recent months the European Union has played an instrumental role in bringing the parties together. This engagement will continue. Alongside such diplomatic efforts, the European Union remains ready to provide further political, financial and institution-building support to the Palestinian people.

Other parts of our neighbourhood will also see significant challenges in the months ahead. The European Union will maintain its central role in the Western Balkans. The European perspective should continue to act as a clear beacon to bring greater political integration, as the wounds of conflict in the 1990s fade into memory. While ultimately only the countries themselves can do the hard work of transforming to meet European conditions, the EU will continue to help. The dialogue between Belgrade and Pristina, launched in 2010, is a real chance to change the dynamic, both by promoting cooperation, achieving progress on the path to Europe and improving the lives of the people. The EU will continue to facilitate this dialogue. In Bosnia and Herzegovina, the High Representative has worked hard in line with the new EU strategy to break the political deadlock.

In our Eastern neighbourhood, EU engagement to promote security, democracy and prosperity will remain key. The region presents a mixed picture. Developments in the Republic of Moldova over the last year have been encouraging. On Transnistria, although there are mixed signs, the EU will seek to enhance its role within the 5+2 settlement format, and push for the resumption of formal settlement talks. But the aftermath of presidential elections in Belarus last December left the EU with no alternative but to adopt a tough response. And, six years on from the Orange Revolution in Ukraine, progress towards a more open, democratic society remains uneven. 2011 provides an opportunity to reflect on the Eastern Partnership, two years after it was launched, and gauge how we can continue our engagement most effectively. The EU Black Sea Synergy has an important role to play, but needs a new momentum to realise its full potential.

In Georgia, the EU remains closely engaged, including through the EU Monitoring Mission, and as co-chair in the Geneva talks on the breakaway regions of South Ossetia and Abkhazia. There could be scope to broaden our engagement towards the situation in Nagorno Karabakh.

In addressing these and other problems in our Eastern neighbourhood, as well as the key issues on the international scene, a strong strategic partnership with Russia remains essential. Our cooperation with Russia must be based on principled engagement: built on the pursuit of common interests, while standing firm on EU values and being able to address differences in an effective way.

Further afield, the global order is evolving with unprecedented speed. Globalisation and the effects of the economic and financial crisis are accelerating the shift of political and economic weight to the new rising powers, in Asia, Latin America and elsewhere. Increasingly, these countries will have a decisive voice in issues of global concern, including economic growth, trade, climate change and security. The process of modernising and reforming the architecture of international institutions, such as the United Nations and International Monetary Fund, to reflect these realities is already well advanced. Over the last year, the EU, under the leadership of the High Representative, invested considerable efforts in upgrading the participation of the EU in the work of the UN. Following the adoption by the UN General Assembly of Resolution 65/276, the EU will make the most of the new opportunities.

Over the last decade, the European Union has developed strategic partnerships with those countries that are shaping the landscape of the twenty-first century: the United States, Russia, China, Brazil and India, as well as with Japan, Mexico, South Africa, the Republic of Korea and others. One of the High Representative's key priorities is to make these partnerships more effective. In autumn 2010, the European Council launched a process of reflection, led by the High Representative, on how we can use the provisions of the Lisbon Treaty to do this. This process will continue in 2011. This year will also see various opportunities to put the conclusions into operation, including summits with China and India. We must use such occasions to bring together our objectives on economic and political issues. Recent months have, for instance, seen an expansion in our security agenda with India, including greater contacts in the field of counter-terrorism, and between military staffs.

The Iranian nuclear issue remains a matter of grave concern, to the European Union, and to the international community as a whole. We will continue, working with the six countries most closely involved, to pursue our double track approach, which puts pressure on Iran to comply with the requirements set by the UN Security Council and International Atomic Energy Agency and return to meaningful negotiations, while offering substantial incentives to build confidence in the nature of the Iranian nuclear programme by means of negotiations. Sanctions since 2007 have already had a significant impact. If Iran continues on its current path, such pressure will be increased, while the door remains open to real dialogue. The High Representative, together with China, France, Germany, Russia, the United Kingdom and the United States has led efforts, and will continue to do so, aimed at convincing the Iranian leadership that it has to enter into meaningful dialogue.

In Afghanistan and Pakistan, the challenges are formidable. The EU will continue the process of providing support to the elected government in Afghanistan, and restoring greater stability after decades of neglect and conflict. The EU is committed to the long haul, supporting our partners in the International Security Assistance Force (ISAF) and the wider international community, with assistance in areas that we can deliver best, including the EUPOL training mission. We are equally committed to continuing supporting the development of strong, stable democratic government in Pakistan, promoting economic growth, and countering extremism.

The African continent presents a varied picture. After years of weak growth and poor government, real improvements are now taking place in many African countries. It is encouraging that the African Union is working on a stronger role in finding solutions to regional problems.

Nevertheless challenges remain, notably in Sudan where the creation of a new state in the South is raising tension particularly in Abyei. The EU stands ready to assist in the process of transition. But conflict and political violence continue to stalk many parts of the continent, including Somalia and the Sahel. The situation in Zimbabwe also remains fragile. Piracy is an issue of great concern to a growing number of countries, across the world. The European Union will maintain its commitment, working through the partnership that we have developed in recent years with the African Union, and through our civilian and military missions deployed in the region.

Consolidating our Common Security and Defence Policy is central to addressing many of these challenges, enabling us to tackle insecurity in a more integrated, comprehensive manner, throughout the conflict cycle. At a time of real pressures on public spending, efficient use of resources will be key. But these constraints can also act as spur to drive further consolidation in CSDP, by greater pooling and sharing of key military capabilities, improved capacities to plan and conduct missions and operations and integration of civilian and military missions and operations. Member States have recently launched a number of initiatives in this field, building on the opportunities provided by the Lisbon Treaty. Work on the future of CSDP will continue throughout 2011, building i.a. on lessons learned from our previous experience. At the same time, our CSDP missions continue to play an important role around the world, whether in countering the risks of piracy off the shores of Somalia or building the rule of law in Kosovo. They also enable us to learn through doing, so that the EU is developing new expertise in such fields as regional maritime capacity building and security sector reform. Conflict prevention is also an important strand, and the tenth anniversary of the Gothenburg Programme provides an opportunity to reflect on the EU's expanding work in this field and direction for the future.

Problems cannot be addressed in isolation, and defy simple solutions. In a modern, inter-connected world, where technology and markets are bringing people together at a speed unknown in history, that remains truer than ever. As a result, issues like cyber security, energy security and the security implications of climate change have become a substantial part of the international agenda. For the Union, constructing a strong collective foreign policy in response, which is both coherent and able to move fast enough to shape events, presents an additional challenge.

Yet European foreign policy is not a matter of choice. We act abroad because our interests at home – security, prosperity, and the values on which we have built the European Union – demand it. And we act collectively, with the full engagement of all Member States, because the issues that we face are too complex to be resolved by unilateral means and because acting together we can make our joint weight tell. Events in the Southern Neighbourhood have served as a powerful demonstration of these basic realities. In the year ahead, and beyond that, the European Union will continue to build such a foreign policy, which reflects the varied and diverse nature of our Union, while mobilizing the unity, consistency and coherence that is needed for effective action and further develop the strategic vision of the EU in the field of external relations.



Europe Benefiting from Openness

The well-being of EU societies depends not only on the internal situation, but also on relations with third countries and the situation outside the European Union. The Polish Presidency will support the EU foreign and security policy aimed at enhancing the EU's international position.

The most powerful tool that the EU can wield is its role as a model, a reference point for other countries. The aim should be to extend the area of European values and regulations through further enlargement of the European Union, the development of cooperation with neighbouring countries, the promotion of European solutions at global forums, the building of deeper relations with strategic partners and a wise and effective development policy.

The actions that the European Union will take in this area will significantly impact the EU's economy. By building deep and comprehensive free trade areas with the **Eastern Partnership** countries, the EU will help enlarge the areas covered by EU rules and regulations. Recent international developments call for a closer look at issues relating to the process of stabilisation and democratisation in the EU's neighbourhood. Strengthening economic and trade ties with EU's southern neighbourhood will

be an important task for the Polish Presidency. The continuation of the EU enlargement process will, in turn, extend the reach of the Single Market to millions more citizens.

The EU role in the world depends, to a large extent, on our position in the region. Cooperation with its southern and eastern neighbours can tap its dormant potential. Good neighbourly relations can strengthen Europe, also in the economic sense, and bring the greatest benefits at a relatively low cost. The European Union wants to start work on implementing an extended offer for the neighbourhood, in line with the conclusions of the Europe Neighbourhood Policy review.

In relations with countries covered by the Eastern Partnership, the EU will aim to conclude Association Agreements and create deep and comprehensive free trade areas (by finalising or making substantial progress in its negotiations with Ukraine and Moldova), make progress in the process of visa liberalisation and deepen sectoral cooperation. An impetus for the Eastern Partnership's continued development will be its Summit attended by Heads of State or government from all Member States and partner countries. The **Eastern Partnership Summit** will map additional objectives for cooperation between the EU and its eastern neighbours. The planning of specific measures will be possible thanks to a number of ministerial-level meetings, including those attended by Foreign Minis-

ters, to be organised by the Presidency. The participation of civil society organisations will be indispensable. A Civil Society Forum of the Eastern Partnership is scheduled to take place in Poland in November 2011. The European Union's aim as regards Belarus will be to encourage it to cooperate with the West, provided it respects the fundamental principles of democracy and human rights.

The EU is also determined to develop cooperation in the area of CSDP with its Eastern European partners. The benefits of such cooperation should be mutual and should encourage partners to engage in reforms to improve their security situation.

In light of the recent developments in Tunisia, Egypt, Libya and other countries in the Southern Neighbourhood, the Polish Presidency will strive to **initiate cooperation based on partnership, focused on supporting democratic transformations, building modern state structures** underpinned by constitutional reforms, enhancing the judicial system and security and fighting corruption. In the area of civil society development, it will be important for the EU to support the protection of fundamental freedoms and enhance mechanisms preventing persecution of minorities, including Christians. Along with these measures, **economic growth and development and the creation of new jobs**, as well as **deepening trade relations and facilitating** people-to-people travel for specified groups, will also be supported.

Enlargement is the European Union's strategic political project. It is in the interests of both the EU and the countries applying for EU membership. The enlargement process enhances stability in Europe and the EU's position on the international stage, enlarges the area of prosperity and allows us to forge our future based on common standards. More importantly still, enlargement contributes to the enhancement of the security and prosperity of EU citizens. The Polish Presidency will strive to ensure that the implementation of the enlargement strategy moves forward. Its objective is to sign the Accession Treaty **with Croatia**. It intends to explore all opportunities to continue accession negotiations with Turkey. A modern Turkey, economically strong and socially developed, would strengthen the European Union. The Presidency will make certain that meaningful progress is made in accession negotiations with Iceland. It will also strongly support the European aspirations of the Western Balkans.

It is hoped that a **new framework for cooperation between the EU and Russia** will be established during the Polish Presidency. The Presidency will support activities leading to the signing of a new agreement with Russia, outlining the substantive, formal and legal framework for cooperation with the Russian Federation and developing the EU-Russian Partnership for Modernisation. In the area of the common **trade**

policy, the most important issue for the Presidency will be to work out the agenda of the WTO's 8th Ministerial Conference in December 2011. There are signals of late that the political and economic conditions are ripe for the adoption of a package arrangement designed for a development of the least developed countries (LDCs) as well as solutions intended to reduce costs in international trade without preventing from pushing further world trade liberalization ahead at the same time. The Presidency will strive for the EU to work out conclusions and arrangements closing the current phase of the WTO negotiations.

It is important for the European Union to speak with a consistent and distinct voice at all international forums, i.e. the UN, G20, the IMF, the World Bank Group, and during the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change in Durban, South Africa (COP17). Last but not least, the Presidency will give increased impetus to the preparation of the UN Conference on Sustainable Development.

The economic crisis has affected the public mood and support for integration among Europeans. The European Union is first and foremost its 500 million citizens, who expect efficient and effective actions to promote social and economic development. The Polish people have for

years struggled with crises, and our membership in the European Union is regarded as the crowning of our struggle for freedom. Hence, integration stirs up our enthusiasm and propels us to act. The Polish Presidency wants to tap into the potential of the average citizen and accommodate the expectations of Europeans. We believe that by boldly facing up to challenges and acting in solidarity it is possible to help accomplish difficult and sometimes even unimaginable things. Experience shows that in the face of crises, Europe can act effectively and that is how we want to act this time.

The Polish Presidency will be subject to the logic of cooperation in supporting the growth, security and openness of the European Union. We wish to contribute to putting Europe on the path to faster economic growth and greater prosperity for its citizens. The Presidency, in collaboration with the President of the European Council, the European Commission, the High Representative, the European Parliament as a whole, and in close cooperation with its Trio partners, intends to subordinate its activities to the overriding goal – the unleashing of Europe's potential. We believe that economic growth will contribute to rebuilding confidence in the European Union and will provide new impetus to the process of European integration.



Operational programme

General Affairs Council

Towards a stronger and financially sound Europe and competitiveness and the cohesion of its regions

Enlargement

The aim of the Polish Presidency will be to sign the Accession Treaty with Croatia. All circumstances favouring the continuation of accession negotiations with Turkey will be explored. A modern, economically strong and socially developed Turkey would strengthen the European Union. The Presidency will see to it that meaningful progress is made in accession negotiations with Iceland. It will also strongly support the European aspirations of the Western Balkans.

The Polish Presidency will aim to ensure progress in the implementation of the enlargement strategy. It will thus be important that candidate countries and those interested in EU membership show determination in fulfilling accession criteria, which are equal for all. The conditionality principle guarantees the right quality of enlargement understood as a factor that is conducive to enhancing the cohesion of the European Union.

Ambitious EU finances after 2013

The current financial perspective ends in December 2013. The Polish Presidency will start negotiations, based on a proposal from the Commission, on the next Multiannual Financial Framework. The Presidency will aim to discuss in detail the Commission's proposal and to have all Member States present their positions with a view to arriving at an agreement at a later stage of the process. With regard to the legislative aspects, the Presidency's aim will be to move forward as much as possible with the technical work. All the financial and horizontal aspects of the Commission's proposals will be discussed at the General Affairs Council meetings, while the specific non-financial legislative aspects will be dealt by the other relevant Council configurations.

Cohesion Policy as an effective and territorially differentiated response to the EU's development challenges

In the context of negotiations on the Multiannual Financial Framework, an important element of the General Affairs Council's work will be to adopt a legislative package on the Cohesion Policy after 2013. The aim of the Polish Presidency will be to advance discussions on the proposed regula-

tions as much as possible, so that an agreement on the package can be reached by the end of 2012. In the mainstream of the discussion on the regulations there will be issues that can significantly contribute to greater effectiveness of the Cohesion Policy in the context of the implementation of the Europe 2020 strategy, i.e. strategic planning, thematic concentration, conditionality, European territorial cooperation and evaluation. In December 2011, the Polish Presidency will organise a General Affairs Council meeting of ministers responsible for the Cohesion Policy. The meeting will serve as a policy debate on major issues identified in the course of the discussion on regulations.

The first review of EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)

In October 2009, the European Council asked the European Commission to present in 2011 a progress report on the EU's first macro-regional strategy – the EU Strategy for the Baltic Sea Region. The review will take place during the Polish Presidency. The basis for the Council conclusions on the EUSBSR review will be the European Commission's progress report adopted in June 2011. The 2nd Annual Forum of the Stakeholders of the EU Strategy for the Baltic Sea Region, scheduled to take place in Gdańsk on 24-26 October 2011, will

promote this idea. It will be linked with the Baltic Development Forum. Discussions during the 2nd Stakeholders' Forum will make a significant contribution to the review of the Strategy.

European Economic Area, cooperation with EFTA countries

In developing cooperation with the EFTA countries, the Polish Presidency will aim to intensify and better structure cooperation with Switzerland and work on adopting a new agreement on counteracting financial abuses. It also intends to continue talks with Liechtenstein on exchanging tax information. In addition, actions aiming at concluding agreements on counteracting financial abuses between the EU and Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino will also be undertaken. The Presidency will also support measures intended to promote liberalisation of mutual trading in agricultural products and processed agricultural products between the EU and Norway and between the EU and Switzerland.

The Presidency will hold a review of policy and implementing measures of the new perspective of the 2009-2014 Financial Mechanisms and the 2007-2012 Swiss Contribution in the respective beneficiary countries. In addition, the Presidency plans to initiate talks with EU Member States on the possibility of continuing the Swiss Financial Aid.

Nuclear issues

The Presidency will continue work on the completion of a European regulatory framework for nuclear issues, and on the long overdue revision of the Directive setting Basic Safety Standards for ionising radiations. Taking account of the development demands related to nuclear energy is vital in increasing energy security and reducing carbon dioxide emissions. In line with the conclusions of the 24-25 March European Council, the Presidency will foster the implementation of the highest standards for nuclear safety in the EU, and their promotion in neighbouring countries. At the same time, the Polish Presidency will support initiatives contributing to global nuclear safety, including the

development of a system of bilateral agreements between the Euratom Community and third countries on cooperation in the peaceful uses of nuclear energy and will also ensure effective follow-up to the review of the nuclear safety of EU nuclear plants. The growing risk of disruption affecting the supply of radioisotopes for medical use has also been identified as an urgent challenge that the Presidency intends to address if needed.

Integration and optimisation of the European Statistical System

The Presidency will strive to improve the quality, reliability and effectiveness of the European Statistical System. It will support initiatives aimed at reducing burdens on respondents and lowering the cost of statistical research, and will continue a debate initiated by the Hungarian Presidency on the proposed regulation of the European system of national and regional accounts in the European Union. The Presidency is planning to move forward the legislative procedure regarding a decision on the European Statistical Programme 2013-2017.

Sessione II:

Il Partenariato orientale: responsabilità dell'Unione europea



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**



Bruxelles, 7 maggio 2009
8435/09 (Presse 78)
(OR. en)

**Dichiarazione congiunta del vertice di Praga
per il partenariato orientale**

Praga, 7 maggio 2009

Alla presenza di

UNIONE EUROPEA rappresentata da
sig. Mirek TOPOLÁNEK
sig. José Manuel BARROSO
sig. Javier SOLANA

Presidente del Consiglio europeo
Presidente della Commissione europea
Segretario generale del Consiglio dell'Unione
europea/Alto Rappresentante per la politica estera e di
sicurezza comune

S T A M P A

Rue de la Loi, 175 B - 1048 BRUXELLES Tel.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>
8435/09 (Presse 78)

1
IT

ARMENIA rappresentata da
sig. Serzh SARGSYAN
AUSTRIA rappresentata da
sig. Hans Dietmar SCHWEISGUT

AZERBAIGIAN rappresentato da
sig. Ilham ALIYEV
BIELORUSSIA rappresentata da
sig. Vladimir SEMASHKO
BELGIO rappresentato da
sig. Herman VAN ROMPUY
BULGARIA rappresentata da
sig. Sergei STANISHEV
CIPRO rappresentata da
sig. Markos KYPRIANOU
REPUBBLICA CECA rappresentata da
sig. Mirek TOPOLÁNEK
DANIMARCA rappresentata da
sig. Lars Løkke RASMUSSEN
ESTONIA rappresentata da
sig. Andrus ANSIP
FINLANDIA rappresentata da
sig. Matti VANHANEN
FRANCIA rappresentata da
sig. François FILLON
GEORGIA rappresentata da
sig. Mikheil SAAKASHVILI
GERMANIA rappresentata da
sig.ra Angela MERKEL

GRECIA rappresentata da
sig. Konstantinos KARAMANLIS
UNGHERIA rappresentata da
sig. Gordon BAJNAI
IRLANDA rappresentata da
sig. Brian COWEN
ITALIA rappresentata da
sig. Maurizio SACCONI

Presidente della Repubblica d'Armenia

Rappresentante permanente dell'Austria all'Unione europea

Presidente della Repubblica dell'Azerbaijan

Vice Primo Ministro della Repubblica di Bielorussia

Primo Ministro del Regno del Belgio

Primo Ministro della Repubblica di Bulgaria

Ministro degli affari esteri della Repubblica di Cipro

Primo Ministro della Repubblica ceca

Primo Ministro del Regno di Danimarca

Primo Ministro della Repubblica di Estonia

Primo Ministro della Repubblica di Finlandia

Primo Ministro della Repubblica francese

Presidente della Georgia

Cancelliere federale della Repubblica federale di Germania

Primo Ministro della Repubblica ellenica

Primo Ministro della Repubblica di Ungheria

Primo Ministro (Taoiseach) dell'Irlanda

Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali della Repubblica italiana

LETONIA rappresentata da sig. Valdis DOMBROVSKIS	Primo Ministro della Repubblica di Lettonia
LITUANIA rappresentata da sig. Vygaudas UŠACKAS	Primo Ministro della Repubblica di Lituania
LUSSEMBURGO rappresentato da sig. Jean ASSELBORN	Vice Primo Ministro, Ministro degli affari esteri e dell'immigrazione del Granducato di Lussemburgo
MALTA rappresentata da sig. Tonio BORG	Vice Primo Ministro e Ministro degli affari esteri della Repubblica di Malta
POLONIA rappresentata da sig. Donald TUSK	Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica di Polonia
PORTOGALLO rappresentato da sig. Luís AMADO	Ministro di Stato, Ministro degli affari esteri della Repubblica portoghese
REPUBBLICA MOLDOVA rappresentata da sig. Andrei STRATAN	Vice Primo Ministro e Ministro degli affari esteri e dell'integrazione europea della Repubblica moldova
ROMANIA rappresentata da sig. Emil BOC	Primo Ministro della Romania
SLOVACCHIA rappresentata da sig. Robert FICO	Primo Ministro della Repubblica slovacca
SLOVENIA rappresentata da sig. Borut PAHOR	Primo Ministro della Repubblica di Slovenia
SPAGNA rappresentata da sig. Miguel Angel MORATINOS	Ministro degli affari esteri del Regno di Spagna
SVEZIA rappresentata da sig. Fredrik REINFELDT	Primo Ministro del Regno di Svezia
PAESI BASSI rappresentati da sig. Jan Peter BALKENENDE	Primo ministro del Regno dei Paesi Bassi
UCRAINA rappresentata da sig. Viktor YUSHCHENKO	Presidente dell'Ucraina
REGNO UNITO rappresentato da sig. David MILIBAND	Ministro degli affari esteri e del Commonwealth del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

PARLAMENTO EUROPEO rappresentato da
Sig. Hans-Gert PÖTTERING
COMITATO DELLE REGIONI rappresentato da
sig. Luc Van den BRANDE
COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
rappresentato da
sig. Ivan VOLEŠ

Presidente del Parlamento europeo
Segretario generale del Comitato delle regioni

Membro del Comitato economico e sociale

BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI
rappresentata da
sig. Philippe MAYSTADT
**BANCA EUROPEA PER LA RICOSTRUZIONE
E LO SVILUPPO** rappresentata da
sig. Jean LEMIERRE

Presidente della Banca europea per gli investimenti

Presidente della Banca europea per la ricostruzione e
lo sviluppo

I Capi di Stato o di governo e i rappresentanti della Repubblica d'Armenia, della Repubblica dell'Azerbaijan, della Repubblica di Bielorussia, della Georgia, della Repubblica moldova e dell'Ucraina, i rappresentanti dell'Unione europea e i Capi di Stato o di governo e i rappresentanti degli Stati membri si sono riuniti a Praga allo scopo di portare le loro relazioni a un nuovo livello grazie alla creazione del partenariato orientale ed hanno adottato la seguente dichiarazione congiunta.

Un partenariato più ambizioso tra l'Unione europea e i paesi partner

1. È varato il partenariato orientale come impegno comune degli Stati membri dell'Unione europea e dei loro partner dell'Europa orientale (in appresso "paesi partner"), che si fonda su interessi comuni e impegni reciproci nonché sulla titolarità e la responsabilità condivise. Sarà sviluppato congiuntamente, in maniera completamente trasparente.

I partecipanti al vertice di Praga convengono che il partenariato orientale si fonderà sull'impegno nei confronti dei principi del diritto internazionale e dei valori fondamentali, tra i quali la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché nei confronti dell'economia di mercato, dello sviluppo sostenibile e del buon governo.

Il partenariato orientale si basa sulle relazioni contrattuali bilaterali in vigore, di cui è complementare. Sarà sviluppato senza ledere le aspirazioni che i singoli paesi partner nutrono per la loro futura relazione con l'Unione europea. Sarà disciplinato dai principi di differenziazione e condizionalità.

Il partenariato orientale si svilupperà in parallelo alla cooperazione bilaterale tra UE e stati terzi.

2. Il partenariato orientale si prefigge principalmente l'obiettivo di creare le condizioni necessarie ad accelerare l'associazione politica e l'ulteriore integrazione economica tra l'Unione europea e i paesi partner interessati. Il rafforzamento significativo della politica dell'UE nei confronti dei paesi partner sarà conseguito tramite lo sviluppo di una dimensione orientale specifica della politica europea di vicinato. Con questa finalità, il partenariato orientale cercherà di sostenere le riforme politiche e socio-economiche dei paesi partner, che favoriscono il ravvicinamento all'Unione europea. Ciò gioverà all'impegno condiviso nei confronti della stabilità, della sicurezza e della prosperità nell'Unione europea, nei paesi partner e, di fatto, nel continente europeo nella sua totalità.

Il partenariato orientale dovrebbe promuovere ulteriormente la stabilità e il rafforzamento della fiducia su un piano multilaterale. I conflitti ostacolano le attività di cooperazione. I partecipanti al vertice di Praga, pertanto, sottolineano l'esigenza di una loro rapida soluzione pacifica sulla base dei principi e delle norme del diritto internazionale e delle decisioni e dei documenti approvati in questo ambito.

Il partenariato orientale potrebbe inoltre aiutare i paesi partner a sviluppare legami più stretti tra di loro.

3. Il partenariato orientale è latore di un chiaro messaggio politico sulla necessità di mantenere e rinforzare il cammino delle riforme. Il partenariato orientale darà maggior impeto allo sviluppo economico, sociale e regionale dei paesi partner. Faciliterà il buon governo, anche nel settore finanziario, promuoverà lo sviluppo regionale e la coesione sociale e contribuirà a ridurre le disparità socio-economiche dei paesi partner. In tal modo, il partenariato orientale integrerà l'aiuto macro-economico fornito attraverso i pertinenti strumenti internazionali.

Un impegno bilaterale più profondo

4. I partecipanti al vertice di Praga condividono l'aspirazione ad approfondire ed intensificare le relazioni bilaterali tra l'UE e i paesi partner, tenendo conto della situazione specifica e dell'ambizione di ciascun paese partner e rispettando le relazioni bilaterali che l'UE intrattiene con i singoli paesi partner. Essi hanno convenuto che la cooperazione bilaterale nel quadro del partenariato orientale dovrebbe costituire le fondamenta per gli accordi di associazione tra l'UE e quei paesi partner che mostrano la volontà e la capacità di rispettare gli impegni che ne derivano.
5. I nuovi accordi di associazione prevedranno, oltre alle opportunità esistenti di scambio e di investimenti, la creazione, o l'obiettivo di creare, di zone di libero scambio globali e approfondite, in cui gli effetti positivi degli scambi e della liberalizzazione degli investimenti saranno rafforzati dal ravvicinamento normativo che porta alla convergenza con le regole e gli standard dell'UE. L'apertura dei mercati e l'integrazione economica sono essenziali per lo sviluppo economico sostenibile dei paesi partner e per sostenere la stabilizzazione politica. La creazione di zone di libero scambio bilaterali globali e approfondite tra l'UE e i paesi partner potrebbe portare, a lungo termine, a una rete di zone di libero scambio globali e approfondite.
6. L'Unione europea svilupperà programmi globali di potenziamento istituzionale singolarmente con ogni paese partner per potenziarne la capacità amministrativa, anche attraverso la formazione, l'assistenza tecnica e qualsiasi misura innovativa adeguata.
7. Il sostegno alla mobilità dei cittadini e alla liberalizzazione dei visti in un ambito di sicurezza è un altro aspetto importante del partenariato orientale. Promuoverà la mobilità dei cittadini dei paesi partner attraverso accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione. L'UE, in linea con l'approccio globale in materia di migrazione, procederà inoltre per gradi verso la piena liberalizzazione dei visti come obiettivo a lungo termine per singoli paesi partner e caso per caso, purché sussistano le condizioni per una mobilità ben gestita e nel rispetto della sicurezza.

8. Il partenariato orientale è inteso a rafforzare la sicurezza energetica mediante la cooperazione sotto il profilo della fornitura e del transito di energia nel lungo periodo, anche mediante il miglioramento della regolamentazione, dell'efficienza energetica e di un maggior uso delle fonti energetiche rinnovabili. Disposizioni in materia di interdipendenza energetica potrebbero essere incluse nei nuovi accordi di associazione o in altri accordi bilaterali tra l'UE e i paesi partner. La cooperazione in materia di energia dovrebbe tenere conto del secondo riesame strategico della politica energetica dell'UE e della politica energetica di ogni paese partner.

Accento posto sulla cooperazione multilaterale

9. L'ambito multilaterale del partenariato orientale contemplerà attività di cooperazione e dialogo aperto e libero ai fini del raggiungimento degli obiettivi del partenariato. Opererà sulla base di decisioni congiunte dell'Unione europea e dei paesi partner. Costituirà un consesso per lo scambio di informazioni e di esperienze circa il modo in cui i paesi partner progrediscono verso la transizione, le riforme e la modernizzazione e rappresenterà un ulteriore strumento a disposizione dell'Unione per assecondare questi processi. L'ambito multilaterale agevolerà lo sviluppo di posizioni comuni e di attività congiunte. E' inteso a facilitare i legami tra i paesi partner e costituirà un naturale forum di discussione sugli sviluppi successivi del partenariato orientale.

Affinché questi paesi partner desiderino progredire sulla strada dell'avvicinamento all'UE, è essenziale ravvicinare legislazioni e normative. L'ambito multilaterale costituirà la sede per svolgere il compito sistematico a tale riguardo, in particolare mediante sessioni di presentazione e spiegazione della legislazione e della normativa comunitarie e relativa comparazione con le politiche e gli ordinamenti nazionali.

10. Le riunioni dei capi di Stato o di governo del partenariato orientale si terranno in linea di massima ogni due anni. Esse dovrebbero essere organizzate nell'UE e nei paesi partner. I ministri degli Esteri si riuniranno ogni anno. Tali riunioni ad alto livello daranno un impulso e una forma ulteriori al partenariato orientale.

11. Quattro piattaforme tematiche attualmente organizzate dalla Commissione europea consentiranno sessioni mirate e costituiranno la base di discussioni aperte e libere, alla luce dei principali settori di cooperazione, in particolare democrazia, buon governo e stabilità, integrazione economica e convergenza con le politiche UE, sicurezza energetica e contatti tra i popoli.
12. Le prime riunioni delle quattro piattaforme tematiche si terranno nel mese di giugno 2009. Ogni piattaforma individuerà una serie di obiettivi chiave realistici, periodicamente aggiornati (con relativo programma di lavoro), e valuterà i progressi conseguiti. Almeno due volte l'anno verranno convocate riunioni di alti funzionari preposti alle riforme nei settori strategici di interesse. Le piattaforme presenteranno rendiconti ai ministri degli Esteri, in occasione delle riunioni annuali. Il lavoro delle piattaforme potrà essere occasionalmente promosso tramite riunioni ministeriali per settore specifico. Il lavoro delle piattaforme tematiche nei settori specifici sarà altresì sostenuto da una serie di panel.

Gli Stati terzi, sulla base di una valutazione caso per caso, saranno ammessi a partecipare a progetti concreti, attività e riunioni di piattaforme tematiche, qualora ciò contribuisca al conseguimento degli obiettivi di determinate attività e degli obiettivi generali del partenariato orientale. Le attività nell'ambito multilaterale del partenariato orientale dovrebbero essere volontarie e basate sui principi di un approccio cooperativo.

13. I partecipanti al vertice di Praga sostengono l'avvio di iniziative che imprimeranno impulso e daranno sostanza concreta e visibilità al partenariato orientale, e auspicano quanto prima una discussione delle piattaforme al riguardo.
14. Sarà assicurata complementarità con le iniziative regionali tra l'Unione europea e i paesi partner interessati, in particolare la Sinergia del Mar Nero. Dovrebbe essere valutata caso per caso l'interazione con le altre iniziative regionali.

15. Hanno partecipato al vertice di Praga Alti Rappresentanti del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale europeo, della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Il partenariato orientale vedrà coinvolti numerosi soggetti, compresi ministeri e agenzie governative, parlamenti, società civile, organizzazioni internazionali (quali l'OSCE, il Consiglio d'Europa e l'OCSE), istituzioni finanziarie internazionali, il settore privato, i partner economici e sociali nell'ambito delle piattaforme multilaterali.

I partecipanti al vertice di Praga, pertanto, invitano i parlamentari dell'Unione europea e dei paesi partner a presentare le idee riguardanti la proposta del Parlamento europeo di istituire un'assemblea parlamentare UE-vicinato orientale (EURO-NEST PA) e la Commissione europea ad elaborare e proporre modalità per la creazione di un forum della società civile per il partenariato orientale.

I partecipanti invitano altresì la Banca europea per gli investimenti ad adoperarsi per sostenere investimenti nell'ambito del suo mandato di vicinato orientale a favore delle piccole e medie imprese. Invitano la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e le altre istituzioni finanziarie internazionali a creare uno strumento adeguato comune per le piccole e medie imprese.

Finanziamenti

16. In linea con la dichiarazione sul partenariato orientale del marzo 2009, adottata dal Consiglio europeo, il maggiore sostegno finanziario dell'Unione europea contribuirà a raggiungere gli obiettivi del partenariato orientale e terrà conto dei progressi compiuti dai singoli paesi partner. I partecipanti al vertice di Praga convengono che, oltre agli aiuti finanziari della Comunità e al cofinanziamento nazionale, l'attuazione del partenariato orientale richiederà risorse finanziarie supplementari e invitano pertanto altri donatori, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato a fornire altri finanziamenti a sostegno delle riforme, delle iniziative faro e dei progetti.

17. Il partenariato orientale dovrebbe comprendere un approccio innovativo per promuovere la titolarità congiunta e una cooperazione più approfondita tra il settore pubblico e privato. Il sostegno politico proattivo e gli incentivi e le garanzie UE per il settore privato dovrebbero creare le condizioni per motivare il settore privato ad investire in progetti concreti nei paesi partner contribuendo pertanto al raggiungimento degli obiettivi del partenariato orientale.
18. I partecipanti al vertice di Praga incoraggiano la BEI, la BERS e le altre istituzioni finanziarie internazionali ad intensificare i loro sforzi per assistere tutti i paesi partner nella riforma e nel processo di modernizzazione e individuare adeguati progetti di investimento.

Cenni conclusivi

19. I partecipanti al vertice di Praga convengono sulla necessità di promuovere principi chiave e finalità del partenariato orientale tra il pubblico, di mobilitarne il sostegno e accrescerne la consapevolezza. La maggiore visibilità di progetti concreti e di attività condurrà l'iniziativa più vicina ai cittadini.
20. I partecipanti al vertice di Praga invitano le attuali e future presidenze del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea a intensificare i loro sforzi comuni con i paesi partner al fine di delineare il calendario delle riunioni ministeriali e di alti funzionari nell'ambito multilaterale del partenariato orientale, di definire le priorità delle attività delle piattaforme tematiche per il periodo 2009-2010 e di elaborare proposte relative all'attuazione quanto prima delle iniziative faro.
21. I partecipanti al vertice di Praga sono fiduciosi che i risultati di tale vertice e l'istituzione del partenariato orientale faranno progredire la causa della democrazia, rafforzeranno la stabilità e la prosperità, producendo benefici duraturi e tangibili per i cittadini di tutti gli stati partecipanti. I partecipanti al vertice di Praga collaboreranno strettamente per conseguire gli obiettivi previsti dalla presente dichiarazione congiunta.

Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers, December 13, 2010

The Eastern Partnership constitutes a new development of the European Neighborhood Policy towards Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. It aims to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the EU and partner countries. The present report summarizes progress made since the first Ministerial meeting of the EaP on 8 December 2009.

The deliberations of the Eastern Partnership ministerial will feed into the ongoing Strategic Review of the European Neighbourhood Policy. The resulting proposals concerning the further implementation of the Eastern Partnership, its medium-term objectives and its instruments will lay the basis for the second Eastern Partnership Summit, to be held in Budapest in May, 2011.

The Strategic Review already reveals a nearly unanimous call for more focus, clearer sequencing, more measurable benchmarks, and for a better link between the partner's domestic reforms and the EU support provided for these reforms. A stronger political steering will be necessary. Matrices that have been prepared for each Partner Country (with the exception of Belarus) should help this process.

This report comes precisely as the institutional arrangements provided for by the Lisbon Treaty are being put in place. The EU has set itself new ambitions and has provided new means to meet them. The Treaty sets the objective of developing an area of special relations with neighboring countries, characterized by close and peaceful relations based on cooperation. The present report records the EU's and partners' joint achievements in strengthening bilateral ties and developing cooperation. The attainment of an area characterized by peaceful relations will nevertheless require all participants in the Eastern Partnership to step up their efforts for the resolution of old conflicts and the prevention of the emergence of new tensions among the signatories of the Prague Declaration.

BILATERAL DEVELOPMENTS GENERAL

New Association Agreements – negotiating a new foundation for our relations: Negotiations on the Association Agreement with Ukraine continued in a constructive atmosphere, including, more recently, also on the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA). All chapters on Economic and Sector Co-operation are now provisionally closed. In addition, almost all provisions in the chapters on Institutional, General and Final Provisions, and on Political Dialogue and Reform, Political Association, and Cooperation and Convergence in the Field of Foreign and Security

Policy, were agreed. Negotiations on the DCFTA covered a wide range of issues (tariffs, services, customs and trade facilitation, intellectual property rights, sanitary and phytosanitary standards, public procurement, geographical indications, trade defence instruments, and technical barriers to trade). Some chapters, such as customs and trade facilitation, public procurement and intellectual property rights, are close to provisional completion. Negotiations on the Association Agreement with the Republic of Moldova were launched in January and have made very good progress since then, including through four plenary rounds. A significant number of chapters of the agreements have been provisionally closed. Negotiations on Association Agreements with Armenia, Azerbaijan and Georgia were launched in July 2010. A second plenary meeting took place with each of the countries in October, a third plenary round has been scheduled for December 2010. Moreover, efforts are underway to ensure that negotiations on a DCFTA with Armenia and Georgia as well as the Republic of Moldova can be launched as soon as possible, taking into account the progress made in the implementation of the Commission's "key recommendations" to these countries.

Enhanced Mobility: The EU has been responding to the strong request of partners for enhanced mobility through visa facilitation and readmission agreements and through "gradual steps toward full visa liberalization as a long-term goal for individual partner countries on a case-by-case basis provided that conditions for well-managed and secure mobility are in place", as outlined in the Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit of May 2009. There has been good progress on this agenda: The EU-Georgia visa facilitation agreement was signed in June 2010 and the EU-Georgia readmission agreement in November. It is expected that after signature, the European Parliament will give its consent to these two agreements which would allow their conclusion by the Council and their simultaneous entry into force. Taking into account the common approach on visa facilitation, preparations for negotiations of similar agreements for Armenia, Azerbaijan and Belarus have also been launched, with a view to starting negotiations in the first half of 2011. The implementation of the EU-Republic of Moldova Mobility Partnership (Joint Declaration signed in June 2008) and the EU-Georgia Mobility Partnership (Joint Declaration signed in November 2009) has continued to progress, providing frameworks for the movement of persons and legal migration as well as the fight against illegal migration and trafficking of human beings. Preparations for developing a Mobility Partnership with Armenia have also started. Progress has been made in the EU-Ukraine visa dialogue (launched in autumn 2008) which has now entered a fully operational phase on the basis of an action plan setting out all technical conditions to be met by Ukraine before the possible establishment of a visa-free travel regime (visa facilitation and readmission agreements with Ukraine have been in force since 2008). As regards the Republic of Moldova and subsequent to the launching of the visa dialogue in June 2010, the Council of the European Union in October 2010 invited the Commission to prepare a similar draft action plan on visa liberalization with a view to the visa dialogue entering a fully operational phase as soon as appropriate.

Energy: Energy remained high on the agenda of cooperation between the EU and the EaP partner countries. Ukraine took energy sector reforms forward to ensure the sector's sustainability. The EU welcomed Ukraine's signature of the Protocol on the Accession to the Energy Community Treaty at a Ministerial Council meeting in Skopje in September 2010. The EU continued to support Ukraine's efforts to move ahead with the ratification process to become a full member of the Energy Community and proceed with the implementation of the necessary secondary legislation. The EU called for further significant reforms to be undertaken to align the Ukrainian energy market with that of the EU, notably by restructuring Naftogaz of Ukraine and increasing financial transparency

in the energy sector. In line with the March 2009 Investment Conference Declaration on the Modernization of Ukraine's Gas Transit System, the Neighbourhood Investment Facility (NIF) provided finance in support of feasibility, environmental and social impact studies to prepare for loan mobilization. The Republic of Moldova acceded to the Energy Community and is implementing energy sector reforms in accordance with its commitments. In October 2010 sub-committee meetings on energy, transport and environment (in which energy matters featured prominently), were held for the first time with Georgia and Armenia. Armenia requested the status of an observer in the Energy Community. The European Commission and Georgia in November 2010 co-hosted a Georgia Energy Investment Conference to attract IFIs and private sector finance. Energy cooperation with Azerbaijan was further enhanced in the framework of the ongoing efforts in support of the realization of the Southern Energy Corridor. With the view to strengthening energy security, the EU reiterated its political support to natural gas infrastructure projects within the Southern Corridor, including the effective start of Nabucco. The EU and Belarus in October 2010, held their regular expert level consultations on energy issues.

Comprehensive institution building (CIB): Work has been taken forward to launch preparatory activities in 2011, ahead of the start of the fully-fledged CIB actions. In the framework of the Eastern Partnership, CIB seeks to strengthen a limited number of core institutions which are central in preparing the ground for and implementing future Association Agreements (AAs), including Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTAs), and making progress towards visa liberalisation as a long-term goal. A budget of 173M€ has been set aside for implementation in the 6 partner countries, through the relevant 2011-13 National Indicative Programmes. Framework Documents, developed jointly between each partner country and the European Commission, lay down key issues to be tackled in the reform areas identified, and core institutions to be strengthened. Agreement is expressed through a Memorandum of Understanding (MoU), signed by the European Commission and the respective partner country. For the institutions or clusters of institutions identified in the Framework Document, each EaP partner country develops Institutional Reform Plans (IRPs), outlining essentially reform objectives, measures (actions and indicators) and means to be provided, a clear timeframe for implementation and sources of funding. The European Commission supports specific components of the IRPs, through the 2011-13 Annual Action Programmes. The EU seeks involvement of other donors, including EU Member States. Framework Documents are meant to act as common reference documents to facilitate donor coordination. Following programming missions in the spring of 2010, and discussions with the partner countries, Framework Documents have been finalized with Ukraine and Georgia, and a Memorandum of Understanding on the CIB was signed with Georgia and Ukraine on the 2nd and 14th of October respectively paving the way for the CIB implementation. As regards the Republic of Moldova, the Framework Document is currently being finalized, again providing the basis for an expression of understanding that implementation should start. A Framework document is being finalized with Armenia. Discussions are ongoing with Azerbaijan on the finalization of the Framework Document, for which a MoU should be signed before the end of 2010.

Strengthened Human Rights Dialogues: Adherence to shared values of democracy, rule of law, human rights and fundamental freedoms provides the foundation of the Eastern Partnership. Significant steps have been taken to strengthen bilateral dialogues on these matters. Since its launch in July 2009, three rounds of Human Rights dialogue took place with Georgia. The first meeting of the EU Armenia Human Rights dialogue took place in December 2009. Issues of democracy and human rights will be also discussed with

Azerbaijan in the framework of a new sub-committee for JLS and Human Rights and Democracy which was established in 2010, with the first meeting expected to take place on 30 November-1 December 2010. With Ukraine and the Republic of Moldova, human rights discussions in the framework of the respective JLS Subcommittee meetings have gained new momentum. As regards Ukraine, human rights issues are extensively reflected in the new EU-Ukraine Association Agenda, which replaces the former EU-Ukraine Action Plan. A dedicated and regular EU-Republic of Moldova Human Rights Dialogue was launched in March 2010. The EU and Armenia launched a dedicated and regular human rights dialogue in December 2009. The EU and Georgia further consolidated their exchange on human rights, with three dedicated meetings held so far. The EU welcomed Azerbaijan's readiness to engage in a regular dialogue on human rights issues and democratization.

COUNTRY BY COUNTRY DEVELOPMENTS

Armenia: EU-Armenia relations have considerably intensified both in the bilateral and multilateral track of the Eastern Partnership. Negotiations of an EU Armenia Association Agreement are ongoing, subsequent to their launching in July in Yerevan and a plenary meeting in October. This includes the possibility to start negotiating a deep and comprehensive free trade area, once the necessary conditions are met. Three new EU-Armenia subcommittees under the existing PCA were formally established in September 2010 to cover the topics of: 1) justice, freedom and security, 2) education, social affairs, telecommunication and research and development, and 3) energy, environment and transport. In addition, the first meeting of the EU Armenia Human Rights dialogue took place in December 2009. The high-level EU Advisory Group has continued to provide policy and institutional advice to the Armenian administration in the implementation of the ENP Action Plan and support to the preparations of the Armenian authorities for the negotiations on the EU-Armenia Association Agreement, including in the area of DCFTA. With activities entering a second phase, there will be a further streamlining and consolidation of this group. The EU and Armenia signed a Memorandum of Understanding on a Comprehensive Institution Building programme on 26 November 2010, paving the way for preparatory activities in 2011. To help mitigate the impact of the economic and financial crisis, in November 2009 the Council decided to provide macro-financial assistance to Armenia, in the form of a loan of 65M€ and a grant of 35M€. The Commission is working on the draft visa facilitation and readmission agreements with the EU.

Azerbaijan: EU-Azerbaijan relations have also considerably intensified both in the bilateral and multilateral track of the Eastern Partnership. Negotiations of an EU-Azerbaijan Agreement are ongoing, subsequent to their launching in July in Baku and a plenary meeting in October. Two new subcommittees under the existing PCA were formally established in September to focus on 1) justice, freedom and security, democratization and human rights issues, and 2) education, social affairs, telecommunication, research and development. During Commissioner Füle's first visit to Azerbaijan in April discussions were held to promote a broadening and deepening of EU-Azerbaijani relations. Energy cooperation remained high on the agenda of EU Azerbaijan relations, including the topic of the trans-Caspian link. Preparations for the launch of the CIB in Azerbaijan have advanced and preparatory activities are expected to start in 2011. The Commission is working on the draft visa facilitation and readmission agreements with the EU. High Representative Ashton after 7 November 2010 Parliamentary elections

called on Azerbaijani authorities to address shortcomings as well as the problematic issues identified by OSCE/ODIHR in the course of the electoral process.

Belarus: In response to some positive steps in the domain of democracy and fundamental freedoms initiated in 2008, the EU has gradually engaged with this country and encouraged further reform efforts. The continuation of high level visits from and to Belarus helped strengthen political exchanges. In parallel, the expansion of sectoral dialogues between the Commission and Belarus has provided for enhanced exchanges on technical matters at the level of administrations. To support the intensification of these dialogues, the ENPI financial allocation was raised to 16M€ and the Commission foresees further progressive allocations for the period 2012-2013. However, in November the Council regretted the recent lack of significant progress in the area of human rights, and decided to extend until October 2011 existing restrictive measures. At the same time, in order to encourage democratic progress, the Council decided to extend the suspension of the application of the travel restrictions imposed on certain officials of Belarus, for the same period. The Council also stated that subject to progress in Belarus in the areas of democracy, human rights and rule of law, it stood ready to take steps towards upgrading contractual relations with Belarus. Recognizing the importance of enhanced people-to-people contacts, the Council started discussions on negotiating directives for visa facilitation and readmission with Belarus. Further, the Council continued discussions on a Joint Interim Plan to set priorities for reforms, inspired by the Action Plans developed in the framework of the European Neighbourhood Policy. The Council agreed that the EU could consider providing macro-financial assistance to Belarus, should the necessary preconditions be met, including the conclusion of a new programme with the IMF.

Georgia: The EU has been mobilizing a variety of EU tools to continue to provide strong political, financial and technical support to Georgia, in efforts to ensure long-term stability, prosperity and peaceful conflict resolution. Negotiations of an EU-Georgia Agreement are ongoing, subsequent to their launching in July in Tbilisi and a plenary meeting in October. This includes the possibility to start negotiating a deep and comprehensive free trade area, once the necessary conditions are met. In order to provide support to the negotiation process through administrative and institutional capacity building, the EU and Georgia signed a Memorandum of Understanding on a Comprehensive Institution Building programme, paving the way for preparatory activities in 2011. Georgia constructively cooperated with the EU Monitoring Mission (EUMM). The implementation of the comprehensive EC post-war assistance package of 483.5M€ continued in 2010 and the disbursement of funds continues to be on track. The EU-Georgia visa facilitation agreement was signed in June 2010, and the EU-Georgia readmission agreement in November. It is expected that after signature, the European Parliament will give its consent to these two agreements which would allow their conclusion by the Council and their simultaneous entry into force. The EU and Georgia also finalized negotiations on civil aviation and geographic indicators agreements. Two new EU-Georgia subcommittees were formally established in September 2010, under the existing PCA, to cover the topics of: 1) education, social affairs, telecommunication and research and development and 2) energy, environment and transport.

Republic of Moldova: Very positive dynamics have continued to characterize the EU-Republic of Moldova relationship, with the Republic of Moldova actively contributing to it. Republic of Moldova has taken important steps in consolidating democracy. In this regard, the conduct of the constitutional referendum of 5 September in line with democratic standards was an encouraging sign, in the run-up to the parliamentary elections of 28 November. Negotiations on an EU-Republic of Moldova Association

Agreement, launched in January 2010, have been making very good progress. Having complied with the necessary requirements, The Republic of Moldova became a full member of the Energy Community Treaty as from 1 May 2010, paving the way for the country in 2011 to take up the rotating chairmanship of the Energy Community. A visa dialogue was launched in June 2010 examining the conditions for visa-free travel of the citizens of the Republic of Moldova as a long-term goal. Following the conclusion of the exploratory phase, a draft action plan setting out all the conditions to be met by the Republic of Moldova before the possible establishment of a visa-free travel regime is being prepared, with a view to the visa dialogue entering a fully operational phase as soon as appropriate. The EU further expanded its support to the Republic of Moldova, including with macro-financial assistance and high-level advice to the government. Substantial macro-financial assistance – 90M€ in the form of grants – starts being delivered to the state budget of the Republic of Moldova. The Commission also delivered to the Republic of Moldova its key recommendations in view of preparing the country for a deep and comprehensive free trade area. The Council invited the Commission to prepare directives for a deep and comprehensive free trade area to be negotiated as an integral part of the Association Agreement. Negotiations will start as soon as the necessary conditions are met. The Republic of Moldova continued its policy of constructive engagement in the Transnistria settlement efforts, including through supporting confidence-building measures.

Ukraine: During 2010, the EU and Ukraine took further steps in deepening their relations. The EU continued to support Ukraine's reform agenda throughout the year. The EU welcomed the fact that Presidential elections were widely recognized as having been conducted in accordance with international standards. It expressed concerns regarding respect for core values such as freedom of media, freedom of assembly and freedom of association. The EU welcomed Ukraine's economic reform programme agreed with the IMF in the context of its new Standby Arrangement. For its part the EU announced a package of 610M€ macro-financial assistance, agreed by the Council and the European Parliament this year. Significant progress was made in the negotiations on the EU-Ukraine Association Agreement, including more recently also on chapters relating to the Deep and Comprehensive Free Trade Area. The EU-Ukraine Association Agenda proved itself, in its first year, to be a valuable and practical tool for focusing structured dialogue on key reforms and for paving the way for the entry into force of the Association Agreement. Further progress was made in the EU-Ukraine visa dialogue, which was launched in 2008 with the aim of developing the relevant conditions for the establishment of a visa-free regime as a long term perspective. In June it was agreed that the dialogue would move to a fully operation phase on the basis of an Action Plan setting out a comprehensive lists of reform measures which Ukraine would need to undertake to make progress towards the goal of visa free travel. The Action Plan was announced at the EU-Ukraine Summit of 22 November 2010. A Protocol allowing Ukraine to participate in EU programmes was signed at the Summit. The EU continued to work closely with Ukraine on other core reforms, including the areas of public procurement- leading to the adoption of a new law on Public Procurement – as well as gas sector reform and the modernization of Ukraine's gas transit system. The EU warmly welcomed Ukraine's signature of the accession Protocol to the Energy Community, and looked forward to its imminent accession to this organization.

PROGRESS ON THE MULTILATERAL TRACK

The multilateral track of the Eastern Partnership complements the bilateral approach with each Partner Country, by promoting cooperation, open dialogue and the exchange of best practices and experiences. The multilateral track is structured around four thematic platforms, a Civil Society Forum and a number of flagship initiatives. In parallel, the Prague Declaration foresees the establishment of a EU-Neighborhood East Parliamentary Assembly and an East Europe and South Caucasus Local and Regional Assembly.

Thematic platforms

The four thematic Platforms address the main areas of cooperation: Democracy, good governance and stability; Economic integration and convergence with EU sector policies; Energy security; Contacts between people. Participants include the Member States and the Partner Countries, all EU institutions and, as appropriate, relevant international organizations and IFIs. They may establish Panels to support their work. Flagship initiatives, financed from the EU budget, give concrete substance to the partnership.

In 2010, the four thematic platforms have met twice and started implementing their work programmes. They have established several Panels and discussed and commented the design of flagship in initiatives. They have established cooperation with the Civil Society Forum. They have engaged in a significant number of concrete actions, involving a broad range of players. Member States have actively contributed and offered support and expertise in the organization and delivery of seminars and training programmes. Assistance from international organizations has also been provided.

Platform 1 - Democracy, Good governance and Stability

1) Integrated Border Management

At its second meeting (28/06/2010) the IBM Panel reviewed the many completed and ongoing activities initiated since the launch of the Panel (Odessa, October 2009).

Participants agreed on training priorities for the future, namely:

- IBM strategies and action plans (training and awareness-raising of concerned staff)
- Risk analysis for border guards and customs officers
- Document integrity and security, detection of forgeries and imposter recognition
- Detection of smuggled cigarettes and drugs
- Protection of Intellectual Property Rights.

Participants reviewed the IBM Flagship preparatory and needs analysis study and found that pilot projects identified by the consultants were adequate, although further refinement was recommended. They also agreed to frame future training activities under the Flagship Initiative with a more strategic and programmatic approach. Additional comments were submitted in writing by delegations.

The third meeting of the Panel (Chisinau, 17/11/2010) reviewed a presentation by the Republic of Moldova and Ukraine on progress made by in the deployment of an IBM strategy; reviewed International Center for Migration Policy Development (ICMPD) proposals for a training programme; took stock of the state of preparation of the Flagship Initiative; discussed the first set of pilot projects to be launched; discussed border demarcation issues on the basis of a presentation of Finland's experience and of the Commission's Joint Research Center related activities. The work of the IBM panel will be closely linked to the relevant elements of the action plans on visa liberalization that are currently agreed or under development.

2) Fight against Corruption

A Panel on the fight against corruption was established and its terms of reference were approved. The Panel met for the first time on 14/09/2010 (with participation of the Civil Society Forum) and made a review (based on a questionnaire prepared by the Council of Europe and filled in advance by Partner Countries) on the state of play in the Partner Countries and a first identification of assistance needs. The Council of Europe assisted in the review meeting and, on the basis of the discussion, established a set of complete country profiles. At the second meeting of the Panel (Warsaw, 15-16 November 2010), the Council of Europe proposed a Work Plan for the Panel, which was approved.

In parallel, the Polish Authorities organized a workshop on the cooperation between national anti-corruption authorities and Civil Society. The third meeting of the Panel is planned to take place in Tbilisi in early 2011.

3) Improved Functioning of the Judiciary

At its third meeting (29/04/2010), the Platform discussed the reform of the Judiciary (two presentations, one on recent developments in the UK, and one on the whole process of reform of the Judiciary in the Czech Republic and decided to establish a Panel on improved functioning of the Judiciary. The Terms of Reference of the Panel were approved at the 7 October meeting. Technical assistance by the Council of Europe to the work of the Panel has been organized, with financing from the ENPI Regional budget (CoE Facility, 4M€).

In addition, the Czech Republic proposed to organize and host a seminar on the Reform of the Judiciary in the Judicial Academy, in Kromeriz. The seminar would draw from experiences and lessons learned in the Czech Republic, in Slovakia and in Estonia. The seminar is scheduled for the period 12-18 December 2010.

4) Public Administration Reform

In April 2010, a one week seminar on public administration reform was organized by the Estonian Diplomatic Academy (with EU co-financing).

At its October meeting, the Platform decided to establish a Panel on Public Administration Reform. Launch is scheduled for early 2011. The Czech Republic hosted a seminar on Public Administration Reform at the Local and Regional Levels in Prague from the 7 to 13 November. From 23 to 27 November, the Estonian Diplomatic Academy organized the subsequent seminar week with a conference on European affairs coordination, addressing PAR issues as well.

Also, at the October meeting of the Platform, a Polish proposal for a project on police cooperation received broad support.

Platform 2 - Economic Integration and Convergence with Euro-Policies

1) Trade and Trade Related Regulatory Cooperation linked to DCFTAS

A first Trade Panel meeting was held on 29-30 March, focusing on customs cooperation and trade facilitation and, in particular discussions on the role of strategic planning for customs modernization, led by DG Taxud. Poland and Ukraine also made presentations.

A second Trade Panel meeting was held on 15-16 July, concentrating on the organization of a first Business to Business meeting and on sanitary, phytosanitary (SPS) and animal

welfare issues. Compliance with European SPS regulations is a prerequisite for exporting agricultural and food products to the EU and should therefore be pursued as a matter of priority. In the context of SPS negotiations as a part of possible future DCFTAs, Ukraine made a presentation on its experience so far in the SPS field.

A third Trade Panel meeting was held on 19-20 October, focusing on Intellectual Property Rights. Participants reflected on the way to improve follow up of agreed activities from one Trade Panel to the next. Participants also discussed the preparation of the Business to Business meeting on 25-26 November 2010. The Trade Panel also discussed the protection of Intellectual and Industrial Property rights in the European Union and in the Partner Countries, based on presentations by experts from the DG Market and other Commission services. The panel also heard presentations from the delegations of the Republic of Moldova, Georgia and Azerbaijan about their national activities and experience in the field of IPR.

A fourth Trade Panel meeting was held on 16 November 2010, covering Public Procurement.

A fifth Trade Panel meeting will be organized on 25-26 November, focusing on Business to Business Contacts.

2) Environment and climate change

A first Panel meeting was held on 23 March, launching the Environmental Governance Flagship Initiative and covering climate change and the promotion of green technologies. The meeting participants agreed that the development of a Green Economy should be the long term aim for all countries present. The topic will be the subject of a specific seminar next spring, for which the Commission will prepare a study on the possibilities and opportunities for promoting a greener economy. A seminar was also proposed on climate change. The flagship initiative on Environmental Governance, including development of a Shared Environmental Information System (SEIS), was launched at this panel meeting. A seminar on Climate Change was held on 4 November.

3) Enterprise and SME Policy

A first Panel meeting was held on 25-26 October, starting with a joint OECD/EU working group on “Enterprise Policy Development” covering the implementation of a project on "Enterprise Policy Performance", conducted by DG ENTR, OECD, the European Training Foundation (ETF) and EBRD.

A case study of the Moldovan Organization for the Development of the SME sector (ODIMM) was also presented. The envisaged project received support from the six Partner Countries and will be finalized by a comprehensive report on “Enterprise Policy Performance” in the targeted region. The SME Panel focused on a comprehensive presentation by DG ENTR on the Small Business Act (SBA) followed by short presentations by the Partner Countries on their respective SME policy approaches.

In addition, the SME Panel discussed the implementation of the SME Flagship Initiative. In particular, EURCHAMBRES presented the East – Invest Initiative, and EBRD gave a comprehensive presentation on the “TAM/BAS” programme.

4) Labour Market and Social Policies

A regional conference on “Trends and Challenges of Labour Markets and Employability of Human Capital in the six Eastern Partner Countries” was held on 20-21 October in

Odessa (Ukraine). The conference was jointly organized by DG EMPL and the European Training Foundation (ETF). It involved senior officials from the Partner Countries representing Ministries of Labour and Education, Public Employment Services and Social Partners as well as International Social Partner Organizations (the International Organisation of Employers - IOE and the International Trade Union Confederation – ITUC), the ILO and the OECD. The conference allowed for a first exchange of information and experience on labour market and skill challenges and on policy responses and discussions of the key findings of the ETF Regional Labour Market Review. Representatives from some EU MS administrations (CZ, NL and PL) shared their experience on skills anticipation, skills matching and skills aspects in the management of labour migration. All participants emphasized the added – value of working together, sharing experience and exchanging best practices also highlighting the visibility that the regional dimension brings, both to the issues addressed and to the stakeholders involved. The conference confirmed the relevance for the six Eastern Partners of the forthcoming Europe 2020 Flagship Initiative “An EU Agenda for New Skills and Jobs” to support its inclusive growth priority. The call from the Partner Countries for continuing the process in the framework of Platform 2 of the EaP was backed by ILO, the World Bank and the other international social partners’ organizations. The conference was seen as a first step paving the way in this direction.

Platform 3 - Energy security

Main agreements of Platform 3 focus on four core objectives: 1) Enhancing framework conditions and solidarity; 2) Support for infrastructure development, interconnection and diversification of supply; 3) Promotion of increased energy efficiency and use of renewable resources, and 4) Regulatory framework and approximation of energy policies.

These core objectives were completed by prioritization of specific activities, with a greater emphasis on efforts related to energy efficiency and renewable energy sources. It was as well agreed that the work of the Platform should be based on a number of principles, in particular the need to adopt a gradual and selective approach taking into account the available resources and the need to find synergies and complementarities with other initiatives in the region (e.g. Baku Initiative, Black Sea Synergy).

1) Activity 1: Security of supply statements (relation to the core objective 1)

This is one of the main activities of the Platform 3, as Partner Countries underlined the importance of security of supply statements at all meetings. Participants recognized the need for a regular reporting among Partner Countries, in the form of Security of Supply Statements, along the model used in the Energy Community, in order to build a robust basis for a constructive dialogue on security of supply issues, including regional security and solidarity questions. Representatives of each country agreed to prepare such reports within one year.

Work within this field brought about very concrete results. At the fourth meeting of the Platform 3, that took place on 27 October 2010, representatives of all Partner Countries made presentations of energy security of supply situation in their respective countries. Within these presentations, Partner Countries informed about their initiatives to secure their energy supplies (all of the Partner Countries, with exception of Azerbaijan, are dependent on gas imports). Participants also indicated their interest to discuss concrete projects that could link Eastern Partnership countries. In this framework, specific interest was shown to the Southern Energy corridor, especially to the AGRI project (Azerbaijan – Georgia – Romania Interconnection) and Ukrainian initiatives to bring gas from the

Caucasus to Romania, Hungary and Balkans, as well as to a possible construction of electricity links between Ross (Belarus) – Narev (Poland) and Ross – Alytus (Lithuania). Given presentations confirmed regional interdependencies and possible synergies between countries. Partner Countries called also for concrete EU support.

Partner Countries are invited to submit their reports of security of supply statements, based on a template provided by Energy Community. While such reports are agreed to be done on a voluntary basis, the Republic of Moldova (and soon Ukraine) is bound to it under Energy Community Treaty to which it acceded this year. In accordance with the work programme, once a set of security of supply statements is available, regional solidarity schemes will be discussed. This may lead to the identification of investment needs in energy infrastructure.

2) Activity 2: Electricity, gas and oil interconnections and diversification of supply (relation to the core objective 2)

In accordance with the work programme, some of Platform sessions were devoted to discuss gas and oil interconnections, and diversification of supply. In addition, a workshop on electricity interconnections was organized on 7 July 2010.

3) Activity 3: Stakeholders dialogue in the area of renewable energy and Activity 4: Energy efficiency and renewable energy (relation to the core objective 3)

The third meeting of the Platform 3 focused on energy efficiency in buildings. It covered in particular areas such as EU legal framework, financing of energy efficiency (presentation by EBRD), support to regional energy cooperation under the INOGATE and role of municipalities and the Covenant of Mayors.

A workshop on Sustainable Energy Finance was co-organized by EC and KfW on 26 October 2010, with particular aim to provide information on financing possibilities and challenges related to energy efficiency programmes. In this respect, the Platform 3 has continued to promote energy efficiency initiatives and best practices in the participating countries.

4) Approximation of the regulatory framework (related to the core objective 4)

This activity was only indirectly reflected within security of supply statements, when Partner Countries would share information of their existing infrastructure, its use and availability.

Platform 4 - Contacts between people

1) Education

A seminar on the Jean Monnet programme in the context of the EaP was organized in Kiev on 25-26 October 2010. The central role of the Jean Monnet professors was emphasized, who possess the critical knowledge about the EU. This will be followed up in December 2010, by a second Jean Monnet seminar dedicated to the European integration aspects of the Eastern Partnership.

The exploratory round table with the Eastern Partners, to present the eTwinning programme, its cooperation opportunities and technical requirements, took place in Chisinau on 4-5 October 2010. A roadmap for a partial extension of the programme was presented to the interested countries (including Russia). The Commission is expecting their answers by the end of November 2010.

More emphasis will be given to both Tempus and Erasmus Mundus programmes during the next round of information days that will be organized in each EaP country in late 2010. The large Tempus/ Erasmus Mundus regional information event will be organized in September/October 2011, when the increased budget for these programmes is to be available.

2) Youth

A seminar on the EU Youth Strategy and the Council of Europe youth policy approach is planned in Ukraine for the end of 2010 or the beginning of 2011.

3) Culture

Eastern Partnership Culture Programme

Part I: This will cover all targeted countries and take into account the country-specific needs. It shall encourage local ownership and long-term impact, with the following main outputs:

- Capacity building to public institutions and other cultural sector actors of the Eastern Partnership Countries,
- Monitoring, coaching and coordination of the projects selected through the call for proposals
- Collection and dissemination of results

The call for tenders for recruiting the technical assistance will be signed in the coming weeks. The activities under this contract shall start at the beginning of 2011.

Part II: The second part of the Eastern Partnership Culture Programme provides grant funding opportunities for interested cultural actors from both the public, private and voluntary sectors. The relevant call for proposals was published on 1 October 2010 with a deadline of 19 November 2010. The objective of this call for proposals is to contribute to the creation of a political, regulatory, institutional and economic environment conducive to the strengthening of the cultural sectors and their actors as a vector for sustainable economic, social and human development. Information sessions on the call for proposals were organised in October, in Brussels and some countries of the EaP region.

Results of the Special Action of the Culture Programme with Third Countries (2010)

This special action provided an added incentive for EaP countries to engage in cultural cooperation. From the EaP region, the eligible countries in 2010 were Armenia, Belarus, Georgia and the Republic of Moldova. Azerbaijan and Ukraine joined as of 1 March 2010 as they signed the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.

The Special Action with Third Countries allows European and third countries to cooperate for a duration of up to 24 months in the field of culture with an EU grant amounting to €200.000. A project must involve a minimum of three EU partners plus at least one partner from a non-EU country. At least 50% of the activities must take place in non-EU countries. By the deadline (5 May 2010), 60 proposals were received. 16 applications were selected for a total of 2.64 M€ The projects cover such themes as cultural heritage, performing arts, visual arts, design and applied arts, multimedia and new technologies, literature, books and reading. Some projects also have an interdisciplinary approach. Armenia is involved in 3 projects; Belarus in 1; Georgia in 4, the Republic of Moldova in 3.

4) Information society

In the field of research in ICT, the main activities carried out so far include the mapping of ICT actors; the identification of research potential and priorities in the region; training and assistance to the research actors; and enhancement of the ICT research policy dialogue.

Furthermore, preparatory work is under way to launch cooperation between national telecoms regulators of the Eastern Partnership countries and those of the EU. Workshop on this issue took place on 7-8 October 2010 in Vienna. Ongoing work to improve high-speed connectivity with research and education networks including the recent fibre-link to the Republic of Moldova, the Black Sea Interconnection Initiative (and its follow-up HP-SEE extending from networking to computing), SEE-GRID-SCI for the provision of a digital collaboration infrastructure across the whole of south East Europe and the Eastern Partnership countries.

5) Research

Increased participation of research entities in all Eastern Partner Countries in the 7th Framework Programme, including successful applications from all countries in the ERA-WIDE call. A new range of opportunities for all research organizations in all Eastern Partner Countries is offered through the 2011 work programmes; the first series of calls from these work programmes were published on 20 July.

Support from the Eastern Partnership will be provided to increase networking with National Contact Points (NCP) from the Member States and FP7 Associated countries. All officially nominated FP7 contact national coordinators from the Eastern Partners have been invited to attend the annual meeting of national NCP coordinators, which took place in Brussels on 11-12 October.

In addition, the legal and financial FP7 contacts from the Eastern Partners were invited to attend the training session for legal and financial NCPs, which were held in Brussels on 30 June – 1 July. As only Armenia and the Republic of Moldova have nominated NCPs for legal and financial affairs, the NCP national coordinators from the other Eastern Partners were invited to attend this meeting on an exceptional basis. It is hoped that Azerbaijan, Belarus, Georgia and Ukraine will nominate NCPs for legal and financial affairs in advance of the next training session which is planned for 22-23 November 2010 in Brussels.

The Civil Society Forum

The EaP Civil Society Forum (CSF) following its first meeting in November 2009 has become an integral part of the multilateral track of the EaP. Its representatives participated in spring round of platform meetings in capacity of guests of the Chair. They presented the Forum's recommendations on the implementation of the EaP.

Following the decision taken by Platforms, the representatives of the CSF have been so far invited to participate in the Panel on Fight against Corruption, in the Panel on Public Administration Reform, in the Panel on improved functioning of the Judiciary, in the Panel on SMEs, and in the Panel on Environment and Climate Change. They also participated in the Seminar on Jean Monnet Programme and in the consultation on trade policy. In addition the Panel on Trade will review the possible participation of the CSF in its meetings.

In September and October 2010 four CSF working groups met in Brussels to discuss the state of play of the EaP's implementation and to plan upcoming activities, particularly the second meeting of the CSF.

The CSF steering committee met four times in 2010. According to the decision taken by the Forum, the steering committee selected participants to the second meeting of the Forum at its meeting of July 2010. It also prepared the second Forum's meeting, which took place in November 2010 in Berlin. Some 220 civil society organisations participated, including some 140 from Eastern Partner Countries.

The second meeting of the Forum has been useful to take stock of the EaP implementation and discuss the further development of the CSF. Representatives of the European Parliament, of the EU Member States and EaP countries' governments have been invited by the steering committee to a plenary session. The Forum worked out recommendations on the implementation of the EaP which will be presented during the EaP Ministerial meeting on December 13, 2010.

The EU-Neighborhood East Parliamentary Assembly

The Prague declaration had invited Parliamentarians from the European Union and the Partner Countries to come forward with ideas regarding the European Parliament's proposal to establish a EURONEST-P.A. Attempts made have not been successful so far, since it has not been possible to find agreement on arrangements for the participation of representatives of Belarus.

The EU assistance, including Flagship Initiatives

As regards technical assistance, two innovations of the EaP are the Comprehensive Institution Building programmes (as reported upon above, in the bilateral part of this document) and Flagship Initiatives, which are multi-country programmes and are reviewed hereafter:

- The Integrated Border Management Initiative was formally launched in December 2009: A project preparatory and needs assessment study was completed (including identified pilot projects) and discussed thoroughly within the IBM Panel. The design of the training programme was also finalized. In parallel, the South Caucasus IBM project is on-going.
- The SME initiative was launched and activities have started, namely the "support to the development, of business associations and networking"; and the support to the establishment of a SME funding facility, including revolving funds and technical assistance to financial intermediaries; the TAM/BAS programme was approved in November.
- The Regional Electricity Market Flagship was launched in late 2009: this Flagship is closely connected to the on-going INOGATE programme. The Covenant of Majors project was funded (5M€).
- The Civil Protection Flagship was launched in December 2009; the review of the existing civil protection capacities in the region and the needs analysis were completed and the risk atlas was prepared. The implementation of Phase 1 (6M€) was about to be contracted by end 2010.

The Environmental Governance Flagship was launched in March 2010. The improved collection and management of environmental data is on-going; the air quality governance in the region is scheduled to start implementation in early 2011.

The Flagship Diversification of Energy Supplies has been postponed because of lack of consensus amongst Partner Countries.

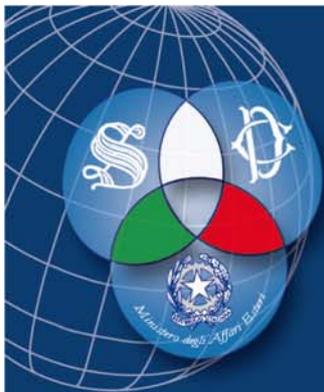
The operation and activities of the thematic Platforms are also covered by the ENPI regional budget and allow for the financing of limited actions, such as seminars and conferences. A 4M€ facility with the Council of Europe provides for substantive technical assistance in the sectors where the experience of the C.O.E is recognized.

An overview of the available budgets, both bilateral and regional, is annexed to the present report.

Table 1					
ENPI Assistance to the Eastern Partnership Countries for the period 2010-13 - Indicative allocations					
(Latest update AIDCO A 11/11/2010)					
	2010	2011	2012	2013	Total
Admin expenses (BA) EaP	0,75	1,59	3,39	4,77	10,5
Total Armenia	27,7	43,09	54,52	59,71	185,02
Baseline allocation	27,7	36,39	39	42	145,09
EaP Top-up Armenia , of which:	0	6,7	15,52	17,71	39,93
<i>Comprehensive IB programmes</i>		6,7	13,52	12,59	32,81
<i>Cohesion Policy</i>		0	2	5,12	7,12
Total Azerbaijan *	7	31	42,15	49,34	129,49
Baseline allocation	7	28	32	34	101
EaP Top-up Azerbaijan , of which:	0	3	10,15	15,34	28,49
<i>Comprehensive IB programmes</i>		3	8,15	8,05	19,2
<i>Cohesion Policy</i>		0	2	7,29	9,29
Total Belarus **	10	16,07	26,46	37,73	90,26
Baseline allocation	10	15	22	27	74
EaP Top-up Belarus , of which:	0	1,07	4,46	10,73	16,26
<i>Comprehensive IB programmes</i>		1,07	2,46	2,35	5,88
<i>Cohesion Policy</i>		0	2	8,38	10,38
Total Georgia	37,2	50,73	61,87	67,69	217,49
Baseline allocation	37,2	45	47	50	179,2
EaP Top-up Georgia , of which:	0	5,73	14,87	17,69	38,29
<i>Comprehensive IB programmes</i>		5,73	12,87	12,26	30,86
<i>Cohesion Policy</i>		0	2	5,43	7,43
Total Republic of Moldova	66	78,6	94,19	100,35	339,14
Baseline allocation	66	71	75	79	291
EaP Top-up Republic of Moldova , of which:	0	7,6	19,19	21,35	48,14
<i>Comprehensive IB programmes</i>		7,6	17,19	16,37	41,16
<i>Cohesion Policy</i>		0	2	4,98	6,98
Total Ukraine	126	137,32	152,57	180,17	596,06
Baseline allocation	126	130	132,15	133,75	521,9
EaP Top-up Ukraine , of which:	0	7,32	20,42	46,42	74,16
<i>Comprehensive IB programmes</i>		7,32	18,42	17,63	43,37
<i>Cohesion Policy</i>		0	2	28,79	30,79
Total Country Programmes East	273,9	356,81	431,76	494,99	1557,46
Total Regional Allocation ***	86,25	71,77	98,06	92,49	348,57
Baseline allocation	62	51,77	73,06	67,49	254,32
EaP Top-up regional	24,25	20	25	25	94,25
Total East, incl. EaP funds	360,15	428,58	529,82	587,48	1906,03
Total EaP top-up	25	53,01	113	159,01	350,02
*) Programmed amount for Azerbaijan in 2010 was reduced from € 26 to € 7 million due to lack of absorption					
**) Figures for 2012-13 for Belarus can only be considered planning figures in the absence of adopted programming documents.					

Table 2		
EaP Top up to the Regional East Programme in 2010		
Measures	Budget in M€	State of procedure
Council of Europe Facility (supporting Platform 1)	4,00	Regional Action Programme part 2 adopted by the European Commission on 8 November 2010. Implementation to start early 2011.
Integrated Border Management (Training)	2,00	Modification of this action as part of Regional Action Programme part 1 to be adopted by the European Commission by the end of November 2010. Implementation to start early 2011.
Territorial Cooperation (participation in European Regional Development Fund Transnational Cooperation)	2,00	Implementation of the funds transferred to DG REGIO, to start in 2011.
Multilateral dimension (Platforms and Civil Society Forum)	5,00	Regional Action Programme part 1 adopted by European Commission in July 2010. Implementation (funding of activities) ongoing.
Energy Flagship	6,25	Regional Action Programme part 1 adopted by the European Commission in July 2010. Implementation to start early 2011
Small and Medium Enterprises Flagship	5,00 ^[*]	Regional Action Programme part 3 to be adopted by the European Commission by the end of November 2010. Implementation foreseen to start early 2011.
Total	24,25	

[*] a further M€15 is allocated for the flagship in 2010 through the Neighbourhood Investment Facility (Inter-Regional Programme)



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze

n. 05 - dicembre 2009

Approfondimenti

a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

**OSSERVATORIO
DI POLITICA INTERNAZIONALE**

**Il Partenariato Orientale dell'UE
tra potenzialità e debolezze**

n. 5

dicembre 2009

File: P10005App.doc

INDICE

Gli obiettivi e gli strumenti del Partenariato Orientale	1
Il Partenariato Orientale e i paesi partner	5
Il Partenariato Orientale e la Russia	9
Il Partenariato Orientale e le prospettive di cooperazione UE-Russia	11
Il Partenariato Orientale e la Turchia	15
Implicazioni per l'Italia	17

GLI OBIETTIVI E GLI STRUMENTI DEL PARTENARIATO ORIENTALE

Dopo gli anni Novanta, con l'implosione dell'Unione Sovietica, l'Unione Europea (UE) ha iniziato a cercare nuove basi su cui impostare le relazioni con i paesi dello spazio post-sovietico. L'UE mirava a instaurare rapporti amichevoli e stabili non solo con la Russia, ma anche con gli altri paesi della regione. Questi stati, collocati sul confine esterno della UE, dovevano diventare i suoi alleati politici nelle questioni di sicurezza, in quelle energetiche, nella lotta al crimine organizzato, e successivamente anche nella lotta al terrorismo e al traffico di stupefacenti. A questo fine Bruxelles ha elaborato e promosso tra il 2003 e il 2004 la cosiddetta Politica Europea di Vicinato (PEV) che ha come obiettivo quello di guidare i paesi dell'area nella loro transizione verso il modello occidentale di democrazia ed economia di mercato. La PEV aspira perciò a creare un'area di stabilità, prosperità e democratizzazione nei sedici paesi del vicinato meridionale e orientale¹, offrendo loro una graduale integrazione economica, assistenza finanziaria e dialogo politico e chiedendo in cambio riforme strutturali dei loro sistemi politici ed economici.

La PEV ricalca, in termini di processi e strumenti, la politica di allargamento ma se ne distingue in quanto la prospettiva della *membership* non è prevista. La Russia non ha accettato l'invito a fare parte della PEV, prediligendo un rapporto bilaterale alla pari con Bruxelles basato su una partnership strategica ad hoc. I rapporti fra paesi PEV e Bruxelles sono regolati da Piani di azione bilaterali in cui i progressi di ciascun paese rispetto ad una serie di *benchmark* stabiliti di comune accordo sono monitorati dalla Commissione Europea.

L'iniziativa polacco-svedese del 2008 per un Partenariato Orientale (PO) è stata presentata come una risposta alle critiche e lacune della PEV che riuniva paesi fra loro molto diversi non solo per collocazione geografica ma anche per cultura, religione, approcci politici e modelli economici. Il PO, che include **Armenia, Azerbaigian, Belarus, Georgia, Moldova e Ucraina**, costituisce quindi una delle due diramazioni in cui è stata disgiunta la PEV. L'altra è rappresentata dalla Unione per il Mediterraneo (UpM) promossa dalla presidenza francese con il sostegno di Spagna, Italia e Grecia allo scopo di sostenere progetti concreti in materia di disinquinamento del Mediterraneo, di infrastrutture di trasporto (in particolare le autostrade del mare, l'autostrada del Maghreb e la

¹ Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egitto, Georgia, Israele Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Territori Occupati Palestinesi, Siria, Tunisia ed Ucraina

ferrovia trans-maghrebina), protezione civile, energie rinnovabili (il Piano solare mediterraneo), insegnamento superiore e ricerca (università euro-mediterranea). Tale divaricazione ripropone la stessa logica emersa nei primi anni Novanta quando il progressivo impegno della Ue ad Est fu bilanciato dall'avvio del Partenariato Euro-Mediterraneo. Le due strategie forgiarono categorie differenti di stati: da una parte, i paesi del nord Africa, i "vicini dell'Europa", dall'altra, i paesi dell'Europa orientale, i "vicini europei". Per i paesi della UpM non esiste al momento alcuna prospettiva di *membership* (l'articolo 49 del Trattato sulla UE statuisce il criterio dell' "europeità" – per ora intesa in senso geografico – per l'adesione di nuovi stati membri) mentre nel lungo periodo questa potrebbe non essere esclusa per i paesi del PO che assumono perciò lo status inedito di "membri plausibili".

Gli obiettivi del PO si preannunciano più ambiziosi rispetto alla formulazione iniziale della PEV: la cooperazione in materia di immigrazione attraverso l'introduzione, nel breve periodo, di un regime più elastico di visti dovrebbe, nel lungo periodo, condurre alla loro eliminazione; l'applicazione del principio di integrazione negativa dovrebbe portare alla creazione di un'area di libero scambio; la possibilità di concludere Accordi di Associazione con disposizioni in materia di interdipendenza energetica renderà questi paesi ancora più "vicini" alla UE.

I *pattern* di cooperazione fra i paesi del PO e la UE sono quelli già sperimentati nella preparazione del doppio allargamento ad Est del 2004 e 2007 e riproposti nella PEV. Una progressiva convergenza verso il modello UE si dovrebbe realizzare attraverso il progressivo allineamento dei paesi partner all'*acquis* comunitario e l'elargizione di concessioni sulla base della volontà dei paesi interessati ad ottemperare le condizioni poste da Bruxelles. L'adesione rimane anche in questo caso esclusa; tale prospettiva anzi è divenuta sempre più difficile. Al rispetto dei criteri di Copenaghen si sono aggiunti a regolare i flussi di entrata i tre principi addizionali del 2005 – consolidamento degli impegni presi, condizionalità equa e rigorosa, migliore comunicazione con il pubblico – mentre la riflessione è ancora aperta se sia più conveniente ammettere paesi non completamente "europeizzati", sperando che la socializzazione con la UE inneschi rapidi cambiamenti nazionali, o se invece non sia più prudente trovare forme di integrazione parziale che però meglio si sintonizzino con il ritmo della trasformazione degli stati, preservando al contempo l'integrità del sistema UE.

Il PO affianca a rapporti bilaterali una cooperazione multilaterale che dovrebbe incoraggiare il confronto fra i paesi partner e la UE in merito a politiche e temi di comune interesse secondo il modello della *best practice*. Le riunioni sono state formalizzate a livello di capi di stato e di governo e di ministri degli esteri e verteranno su quattro piattaforme tematiche: democrazia, buon governo e stabilità; integrazione economica e convergenza con le politiche UE; sicurezza

energetica; contatti tra i popoli. Il PO si caratterizza inoltre per la pluralizzazione dei soggetti che possono aderire alle iniziative, compresi ministeri e agenzie governative, parlamenti, società civile, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie banche ed imprese. Il coinvolgimento del settore privato attraverso la *joint ownership* consente sia il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive che la mobilitazione di una rete informale di attori transnazionali. Inoltre, si prevede anche la possibilità di collaborare con stati terzi (in particolare la Russia). Il PO è complementare ad altre iniziative regionali come la Black Sea Sinergy (BSS) promossa dall'Unione europea. Ancora da definire è invece la distribuzione dei 600 milioni di euro che la Commissione si è impegnata a mobilitare per il periodo 2010-2013 (tra nuovi fondi e riprogrammazione di quelli già stanziati nell'ambito dello strumento di vicinato e partenariato – ENPI).

Ancora prima del suo avvio ufficiale durante il summit a Praga nel maggio scorso, il PO è stato duramente criticato: i paesi coinvolti sono ancora molto eterogenei, nonostante si iscrivano nello stesso arco di instabilità; le “offerte” proposte da Bruxelles sono poco accattivanti (alcune di esse, quali un’area di libero scambio, ripropongono addirittura quello che la Russia aveva in precedenza cercato, pur senza successo, di promuovere); incapacità di fronteggiare situazioni conflittuali; mezzi finanziari limitati.

Inoltre, il PO nasce con gravi debolezze genetiche. La presidenza ceca che lo ha formalmente lanciato godeva di scarsa credibilità sia perché Praga non aveva ancora ratificato il Trattato di Lisbona sia perché a metà del semestre di presidenza il capo di governo fu sfiduciato dal proprio parlamento. Alla cerimonia ufficiale avrebbero dovuto essere presenti i rappresentanti dell'UE e dei sei paesi *partner*, ma degli attesi 33 capi di stato e di governo se ne sono presentati solamente 22: i *leader* dei grandi paesi europei hanno infatti disertato l'appuntamento (ad eccezione del cancelliere tedesco Merkel) e i presidenti di Belarus e Moldova hanno fatto altrettanto. L'UE si è inoltre divisa rispetto al coinvolgimento di Russia e Turchia, auspicato da Francia e Italia (il Ministro degli Esteri italiano Franco Frattini aveva insistito perché la Russia fosse almeno invitata alla cerimonia ufficiale a Praga) e alla opportunità politica di invitare il presidente bielorusso Alexander Lukashenka.

Altre incertezze relative al PO sono emerse dal *communiqué* finale del summit in cui i paesi partecipanti sono definiti semplicemente “partner orientali europei” e non, come auspicato da essi stessi in precedenza, “paesi europei”. Inoltre, anche sulla liberalizzazione del regime di visti, una questione importante per i paesi destinatari, non sono stati compiuti progressi concreti. Il documento finale approvato dal vertice di Praga si limita a riproporre uno schema già attuato dall'UE: facilitazioni del rilascio dei visti a determinate categorie di cittadini in cambio di accordi di riammissione, mentre sono previsti solo dei passi graduali verso l’obiettivo della piena liberalizzazione, da realizzarsi nel “lungo periodo”. Ad

insistere su un nuovo rinvio a tempo indeterminato della liberalizzazione dei visti è stata in particolare la Germania, unico paese dell'Unione, insieme all'Austria, che ha mantenuto la moratoria sulla libera circolazione sul proprio territorio dei lavoratori provenienti dai paesi dell'Europa centro-orientale membri dell'UE.

Nonostante i diversi gradi di sostegno riconosciuti al PO, la strategia generale, forse proprio perché poco "impegnativa", è stata accolta positivamente dai paesi UE. La Germania – che nel 2007 aveva preparato una proposta simile intitolata "ENP Plus", che sarebbe dovuta diventare uno dei pilastri di una "Neue Ostpolitik" del governo ma che preferì poi dare priorità al dossier Russia – ha espresso la volontà di lavorare per armonizzare PEV, PO e BSS al fine di stabilizzare la regione. Anche la Francia, ha dimostrato interesse nel PO dichiarando che "si dovrebbero sviluppare contemporaneamente i due vicinati UE: quello meridionale e quello orientale".

IL PARTENARIATO ORIENTALE E I PAESI PARTNER

Fra i sei paesi del PO non c'è contiguità geografica: tre appartengono all'Europa orientale mentre altri tre si trovano nel Caucaso. Sono paesi fra loro diversi sotto il profilo storico-culturale, economico, politico e sociale. L'elemento unificante – l'influenza russa – persiste anche se in alcuni di essi sta notevolmente scemando, o non costituisce comunque l'unica influenza esterna. Ciascuno stato è assorbito da un processo di ridefinizione della propria identità che si unisce all'esterno alla ricerca di alleati o amici che possano soddisfare i propri obiettivi primari. Nella scelta di nuovi/vecchi interlocutori il vettore principale di orientamento è perciò il pragmatismo.

Tutti i paesi invitati al PO si caratterizzano peraltro per le “crisi” che si trovano ad affrontare:

1) crisi della statualità con *governance* debole (il fenomeno della corruzione dilaga, mentre il concetto di sovranità viene a volte compromesso da conflitti etno-territoriali);

2) l'attuale crisi economica mondiale ha messo a dura prova la stabilità economica e finanziaria dei paesi prospettando il rischio di *default* economico con evidenti ripercussioni sulla stabilità politica;

3) crisi dei rapporti con la Russia, la quale sta cercando di ricostruire il tessuto dei rapporti e di salvaguardare i propri interessi in un'area di tradizionale influenza, nonché fulcro della sua identità eurasiatica.

La risposta UE a queste tipologie di crisi è sempre stata debole, o pressoché inesistente, e poco efficace (basti pensare alla guerra in Georgia e alla crisi del gas tra Russia e Ucraina). L'incapacità europea è dovuta non solo alle peculiarità strutturali e valoriali dell'UE ma anche alle divisioni interne sulla gestione dello spazio post-sovietico e sulla posizione rispetto alla Russia.

In **Georgia** e **Ucraina** le *élites* politiche dimostrano una chiara volontà di affrancarsi dalle pressioni russe (con l'eccezione del premier ucraino Yulia Tymoshenko la quale ha adottato di recente una politica più neutrale e, per certi aspetti, accomodante nei confronti della Russia in vista delle elezioni presidenziali del prossimo gennaio). Entrambi i paesi hanno vissuto l'esperienza delle Rivoluzioni colorate e hanno espresso il desiderio di essere integrati nelle istituzioni euro-atlantiche. Entrambi sono paesi-chiave per le rotte energetiche verso l'Europa ed entrambi vantano una posizione geografica strategico-militare vitale per la Russia. Entrambi inoltre fanno parte dell'unica organizzazione regionale – GUAM (insieme con Azerbaigian e Moldova) – che si oppone alle politiche di integrazione regionale russe. L'Ucraina riveste per la Russia un

valore identitario molto forte in quanto sono gli ucraini i “veri russi”. Furono, infatti, loro fra il IX e X secolo a dar vita al regno di *Rus'* da cui si fa risalire l'inizio della storia russa. Non per ultimo, entrambi questi stati sono membri del programma *Partnership for Peace* (PfP) della NATO, dell'*Individual Partnership Action Plan* (IPAP) e candidati al *Membership Action Plan* (MAP) della NATO, sinora negatogli per la ferma opposizione dei partner strategici UE della Russia – Germania, Francia, Italia, Spagna. La prospettiva dell'adesione di Georgia e Ucraina alla NATO è percepita in Russia come una minaccia alla sua sicurezza nazionale.

La reazione russa a queste iniziative è stata quella di invitare gli occidentali a discutere il riassetto di uno spazio euro-atlantico da Vancouver a Vladivostock che tenga conto dei cambiamenti avvenuti con la fine della Guerra fredda. Il presidente Medvedev ha proposto un trattato giuridicamente vincolante che si ispiri ai principi dell'ONU e sancisca l'indivisibilità della sicurezza europea da adottare nel corso di un summit generale di tutti i paesi europei indipendentemente dalla loro appartenenza ad organizzazioni internazionali (NATO, UE). Il trattato risponderebbe all'esigenza di non creare aree a sicurezza differenziata e quindi nuove barriere e divisioni di natura non più ideologica ma istituzionale. Inoltre, nelle intenzioni del presidente russo, esso dovrebbe mettere a punto una architettura europea emancipata dalle logiche tipiche della Guerra fredda. La guerra in Georgia e le tensioni nel Caucaso hanno dimostrato che un approccio ancora basato sui blocchi non è in grado né di prevenire né di contenere i conflitti.

Dopo il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008, si temeva che un altro conflitto potesse esplodere questa volta in Crimea (parte dell'Ucraina) dove la maggioranza della popolazione è russa e dove staziona la Flotta russa del Mar Nero. Invece a gennaio del 2009 è scoppiata la crisi del gas tra Mosca e Kiev. A settembre il presidente Medvedev ha criticato duramente in una lettera aperta il presidente filo-occidentale ucraino accusandolo, tra le altre cose, di avere fornito armi alla Georgia durante la guerra.

Un impegno più forte della UE verso i paesi ancora periferici ha contribuito sicuramente ad avvicinare Georgia e Ucraina all'UE allontanandole da Mosca. Inoltre, l'entrata dell'Ucraina nel 2008, dopo la Georgia, nell'OMC consolida ulteriormente la convergenza economica dei due stati verso l'occidente, mentre l'adesione della Russia all'OMC sarà ritardata qualora i negoziati bilaterali saranno sostituiti da trattative di gruppo insieme a Bielorussia e Kazakistan, con cui la Russia istituirà dal 1° luglio 2010 una unione doganale. Tuttavia, all'interno dei due paesi permangono ancora non poche resistenze sul progressivo avvicinamento alle strutture di cooperazione occidentali.

Armenia e Azerbaïjan, situati nel Caucaso del sud, sono in conflitto per la questione del Nagorno-Karabakh. Entrambi hanno instaurato rapporti formali con

l'occidente (PfP, IPAP, partecipano alle esercitazioni militari della NATO). Entrambi tentano di trovare una relazione equilibrata nella politica estera tra la Russia e l'occidente. L'Armenia, alleato storico della Russia (come dimostra anche la partecipazione del paese ad alcune delle più rilevanti organizzazioni nello spazio post-sovietico guidate dalla Russia), vorrebbe preservare i buoni rapporti con Mosca ma parallelamente sviluppare anche dei contatti con l'occidente. Va inoltre ricordato che Yerevan non aspira a diventare membro dell'UE. Al contrario, l'Azerbaijan, paese ricco di materie prime quali gas e petrolio, ma con regime autoritario (nel marzo scorso un referendum ha sancito la presidenza a vita dell'attuale capo di stato Aliyev), ha adottato una politica estera multivettoriale e predilige la cooperazione con l'occidente. Tuttavia, dopo un periodo iniziale in cui le entrate energetiche riuscivano ad alleviare gli effetti della crisi economica, il paese avverte la necessità di un avvicinamento alla Russia, che si è dichiarata pronta a comprare la sua produzione di gas.

Infine, **Moldova** e **Belarus** hanno riesaminato i propri rapporti con la Russia dopo la guerra dell'agosto 2008 in Georgia. La Moldova è sempre più instabile dopo le elezioni parlamentari del luglio scorso a seguito delle quali l'Alleanza per l'integrazione europea ha formato la coalizione di governo, ma non dispone tuttavia di un numero sufficiente di voti per eleggere un proprio presidente. La sconfitta dei comunisti sembra aver determinato la svolta decisiva verso l'UE anche se rimane irrisolto il conflitto in Transnistria dove sono presenti 1.300 soldati russi. Il Belarus, dal canto suo, ha adottato negli ultimi mesi una politica interna ed estera più indipendente dalla Russia. Sul piano interno, è stato avviato un processo di privatizzazioni e di liberalizzazione economica; si è manifestata la volontà di trovare una soluzione al problema della persecuzione degli oppositori politici del presidente Lukashenka. Inoltre, la resistenza di Minsk a riconoscere Abkhazia e Ossezia del Sud, un atto tanto atteso da Mosca, ha dato prova dell'incertezza di questo rapporto.

In generale, nei paesi sopra esaminati il giudizio sul PO varia in funzione sia delle aspirazioni europee – qui l'identità europea è più rarefatta rispetto ai paesi dell'Europa centrale e l'entusiasmo che si sprigionò dall'89 è ormai esaurito – sia dell'ascendente, esercitato sotto varie forme, dalla Russia. Per il presidente georgiano Mikhail Saakashvili, il PO costituisce un'occasione per ri-legittimare la propria autorità dopo la guerra con la Russia che ha portato alla perdita dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud e ad un crescente malcontento popolare. La Moldova, invece, è critica verso la proposta europea perché la considera un arretramento rispetto all'inserimento del paese fra quelli balcanici in altri programmi comunitari e spera perciò in una integrazione piena attraverso l'adesione. L'Ucraina, pur avendo manifestato soddisfazione per il PO, predilige relazioni bilaterali preferenziali con Bruxelles con cui sono in corso i negoziati per un Accordo di Associazione. In generale, si riscontra una diffusa ritrosia ad impegnarsi in forme di aggregazione di carattere regionale così come era

accaduto per i paesi del “Gruppo di Visegrad” prima dell’allargamento. Per il Belarus il PO potrebbe invece contribuire a decomprimere le tensioni con Bruxelles, che sembra incline ad un approccio più morbido con quella che viene definita “l’ultima dittatura europea”. Per l’Armenia, il PO rientra in un’ottica di complementarità fra un consolidato legame con la Russia e la ricerca di un’apertura verso occidente. Per l’Azerbaijan, il PO rappresenta una delle direttrici di una politica estera multivettoriale che aspira ad un maggiore affrancamento dalla Russia.

La partecipazione al PO non equivale per i paesi partner ad una netta scelta di campo tanto che molti di loro sono al contempo recettivi alle offerte provenienti dalla Russia che, a differenza della UE, ha una affinità culturale ed una influenza sedimentata nell’area. Consistenti sono le minoranze russe presenti (in Crimea in territorio ucraino il 58% della popolazione è costituita da russi) la cui identità è stata rafforzata grazie alla politica dei passaporti (tra gli 80 e i 100 mila in Transnistria, tra i 2000 e i 100 mila in Crimea) e al controllo sui media nazionali da parte di Mosca. Importante anche il valore delle rimesse degli immigrati in Russia (circa 2 milioni di ucraini, 1 milione di Georgiani e 2 milioni di azeri) e la presenza militare russa (1.300 unità in Moldova, fra i 13.000-15.000 in Ucraina). Sebbene aumentati recentemente, i prezzi praticati dalla Russia per il rifornimento degli idrocarburi, rimangono per le ex-repubbliche sovietiche al di sotto di quelli di mercato. Approfittando della crisi, i flussi di capitali russi si sono intensificati in settori strategici come le infrastrutture e l’energia e il ministro russo dello sviluppo economico Nabulina ha sostenuto la creazione di un’agenzia che coordini l’acquisto da parte di attori sia pubblici sia privati degli *asset* che i paesi della CSI saranno costretti a svendere per ripianare i debiti. Nel marzo 2009, per esempio, l’Ucraina in difficoltà nel rispettare la condizionalità del Fondo monetario internazionale si è rivolta alla Russia per un prestito di 5 miliardi di dollari.

IL PARTENARIATO ORIENTALE E LA RUSSIA

Per la Russia, l'area compresa nel PO rappresenta uno spazio di tradizionale influenza in cui si è consolidata la propria identità eurasiatica. Sebbene il PO sia presentato dall'UE come una forma di cooperazione, il Cremlino ritiene invece che Bruxelles stia cercando di condurre una politica di *double standards* allo scopo di rafforzare la propria influenza geopolitica ed economica nell'area. Di conseguenza la Russia cerca di usare la propria influenza economica e politica per ostacolare i piani della UE e preservare i propri interessi. La reazione critica della Russia alla sua esclusione dall'accordo per la modernizzazione del sistema di gasdotti in Ucraina e la proposta di Gazprom di acquistare tutta la produzione di gas azero al fine di ostacolare la realizzazione del progetto Nabucco indicano la volontà di Mosca di limitare le azioni UE.

Il consolidamento di una rivalità geopolitica tra UE e Russia, l'instaurazione di una politica regionale concorrente crea una proliferazione non necessaria di progetti che potrebbe avere un effetto negativo non solo sull'efficacia dei progetti stessi ma anche sulla loro attrattività e capacità di stabilizzazione. Una divisione dei compiti tra Russia e UE oppure un impegno comune per le infrastrutture energetiche potrebbe al contrario aiutare e assicurare la comune sicurezza energetica nella regione e in Europa.

Incontrando il proprio omologo polacco, il ministro degli esteri Sergey Lavrov ha osservato che la Russia dovrebbe avere una voce nella decisione di questioni internazionali che riguardano gli interessi di Mosca. Lavrov ha inoltre posto l'accento sul fatto che il PO non deve basarsi sulla contrapposizione di questi stati alla Russia, perché ciò non creerebbe spazi comuni ma linee di divisione. Il timore della Russia è che il PO metta gli stati della regione di fronte alla scelta di campo tra UE e Russia.

Inoltre, la Russia vede nel PO un progetto che promuove un modello di sviluppo industriale limitato nel quale dominante saranno i settori agricolo ed energetico (produzione e trasporto di gas e petrolio). Il PO mirerebbe poi ad assicurare la presenza politico-militare degli USA in Eurasia causando la definitiva disintegrazione dello spazio post-sovietico. La Russia ha osservato che dei sei paesi inseriti nel PO, quattro sono membri GUAM (un'organizzazione formata da Georgia, Ucraina, Azerbaijan e Moldova e pensata per controbilanciare l'influenza russa nello spazio post-sovietico) ai quali si aggiungono Armenia e Belarus, due paesi a lungo considerati alleati della Russia.

L'idea di integrare lo spazio post-URSS non appartiene solo all'UE. La Russia immediatamente dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica ha promosso una

serie di organizzazioni regionali (Comunità degli stati indipendenti, Comunità economica euroasiatica, Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva, Stato dell'unione tra Russia e Belarus, Unione doganale tra Russia, Belarus e Kazakhstan, Organizzazione per la cooperazione di Shanghai) di carattere economico e di sicurezza. Tuttavia, la Russia non è stata in grado di consolidare tali organizzazioni per una serie di ragioni quali uno sviluppo economico e sociale asincrono dei paesi che impediva la loro complementarità; riluttanza a cedere parte della propria sovranità a organizzazioni regionali sopranazionali; presenza nella regione di attori esterni che destabilizzavano la forza di integrazione della Russia; mancanza di fondi per mettere in pratica le riforme di governance economica e politica. Alcuni dei progetti della Russia (ad esempio, l'area di libero scambio) replicano le proposte del PO.

La Russia rispetto alla UE sembra essere avere maggiori risorse politiche a disposizione comprese quelle di *hard power*. La Russia può esercitare la propria influenza economica su questi paesi per ottenere vantaggi politici. Mosca, infatti, concentra i propri investimenti nei settori strategici come le infrastrutture e l'energia che sono vitali per i paesi dell'area. Va inoltre ricordato che molti dei prodotti (al di fuori del settore energetico) non sono ancora competitivi e richiesti sui mercati occidentali, mentre lo sono sul mercato russo. La Russia ha mantenuto anche una certa presenza militare nello spazio post-sovietico, soprattutto in stati con conflitti interni. L'esercizio dell'*hard power* può essere effettivo come nel caso del conflitto russo-georgiano o solo asserito (vedi la priorità assegnata allo spazio post-sovietico dalla dottrina di politica estera russa del 2008; la dichiarazione del presidente Medvedev che lo spazio post-sovietico costituisce "zona di interessi privilegiati" per la Russia; possibilità di utilizzare la forza militare se l'equilibrio di potere lungo i propri confini dovesse essere seriamente pregiudicato soprattutto nel settore energetico; approvazione il 23 ottobre scorso da parte del parlamento russo di una legge che permette l'ampliamento dell'uso di forze militari russe all'estero per respingere un attacco a unità militari russe o di altra nazionalità, per respingere o prevenire un attacco armato su un altro paese che ha richiesto l'assistenza militare russa, per la difesa dei cittadini russi all'estero da un attacco armato, per assicurare la sicurezza del trasporto di merci). Tutte queste affermazioni legittimerebbero l'attuale e futuro impiego dell'*hard power* da parte della Russia.

IL PARTENARIATO ORIENTALE E LE PROSPETTIVE DI COOPERAZIONE UE-RUSSIA

Il rafforzamento della dimensione orientale della PEV nasce da una proposta congiunta polacco-svedese del giugno 2008. Fin dal periodo dei negoziati di adesione alla UE, la Polonia si era proposta come interlocutore privilegiato di Bruxelles per stabilire un "ponte" con quei paesi dell'Europa orientale e la Russia stessa che sarebbero rimasti ai margini del processo di integrazione europea. La capacità di svolgere opera di mediazione fra il sistema istituzionale occidentale e l'est, soggetto a frammentazione ed instabilità, divenne una delle argomentazioni forti a cui la Polonia si appellò per sostenere la propria candidatura alla UE. Una volta raggiunto l'obiettivo, la Polonia si è adoperata per porre al centro della politica estera e di sicurezza europea la precarietà e fragilità di quei paesi come Belarus, Georgia, Ucraina e Moldova ubicati tra l'Unione allargata e la Russia risorgente. L'atteggiamento inizialmente conciliativo polacco si è tuttavia tramutato in un'azione ostativa, assecondata da altri paesi della cosiddetta "nuova Europa", nei confronti di Mosca. La Polonia ha addirittura posto il veto al rinnovo dell'Accordo di partenariato e cooperazione (Apc) con la Russia ed aveva inoltre acconsentito, insieme alla Repubblica Ceca, ad accogliere sul proprio territorio, lo scudo anti-missile americano voluto dall'amministrazione Bush e congelato ora con l'amministrazione Obama.

La Polonia insieme a Lettonia, Repubblica Ceca e Svezia aveva chiesto, durante la crisi georgiana dell'agosto 2008, la convocazione di una riunione di emergenza dei capi di stato o di governo o almeno dei ministri degli esteri UE al fine di comminare sanzioni nei confronti di Mosca. Grazie all'intervento risoluto della presidenza francese, il Consiglio europeo straordinario (1 settembre 2008) ha definito sì la reazione russa in Georgia sproporzionata e ha fermamente condannato il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia del Sud da parte della Russia, invocando una soluzione pacifica e duratura dei conflitti in Georgia, ma ha deciso tuttavia di non adottare un approccio duro e sanzionatorio.

La Svezia, l'altro patrocinatore dell'iniziativa, è uno dei membri UE fra i più insofferenti rispetto alle carenze della democrazia ibrida russa e alla violazione dei diritti umani. La stessa *Izvestia* (1 settembre 2008) pubblicò una carta geografica in cui gli stati membri della UE erano classificati sulla base della dicotomia ostilità-amicizia nei confronti di Mosca. I paesi baltici, Gran Bretagna, Polonia e Svezia furono definiti "critici virulenti", i più ostili nella compagine europea.

Sebbene la Commissione europea abbia affermato che il PO evolverà di pari passo alla *partnership* strategica con Mosca, la natura dei promotori della proposta ha ovviamente contribuito ad alimentare i sospetti russi che il PO sia una politica volta a contenere e marginalizzare la Russia. Il lancio dell'iniziativa è stato inoltre accompagnato dall'annuncio che Bruxelles sosterrà la modernizzazione dei gasdotti che attraversano il territorio ucraino, e dalla dichiarazione sul "Corridoio sud", in cui l'UE, la Georgia, la Turchia, l'Azerbaijan e l'Egitto si impegnano a rafforzare i legami nel settore dell'energia. Il PO prevede infatti fra gli obiettivi quello di garantire "un avanzamento della sicurezza energetica nei paesi aderenti e nell'Unione europea, attraverso l'aiuto agli investimenti nelle infrastrutture, il miglioramento delle norme, l'efficienza energetica e un migliore sistema di allerta per prevenire l'interruzione delle forniture".

Durante la conferenza stampa a conclusione del ventitreesimo Summit UE-Russia di Khabarovsk (22 maggio 2009), il Presidente russo Dmitry Medvedev ha palesato i timori russi: "Non vorremmo che il PO si trasformasse in un partenariato contro la Russia [...] non vorremmo che (esso) consolidasse la posizione di singoli stati che si pongono in maniera anti-russa con gli altri stati europei". Secondo Mosca il PO mirerebbe a cooptare le ex-repubbliche sovietiche nello spazio integrato europeo e a far arretrare la Russia dalla propria area di tradizionale influenza. I paesi coinvolti nel PO sono infatti tutte ex-repubbliche sovietiche che, nonostante siano legate a Mosca, guardano con crescente interesse anche ad Occidente soprattutto nella prospettiva di trarre vantaggi concreti. L'inclusione del Belarus nel PO, con l'invito al presidente Alexander Lukashenka a prendere parte alla cerimonia ufficiale di avvio della iniziativa, ha destato irritazione a Mosca. Sebbene il Belarus sia la più fedele delle ex-repubbliche, tuttavia ha recentemente mostrato alcuni segnali di ritrosia verso Mosca: non riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia ed Ossetia del Sud, rifiuto di sottoscrivere la creazione di una forza di intervento rapido nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, critiche aperte per l'aumento del prezzo delle forniture di gas russo. Anche per questi motivi il PO è stato interpretato come un tentativo di catturare il favore di paesi vicini alla Russia in un momento di "temporaneo" raffreddamento o vacillamento.

Il PO sarebbe la prova evidente della drammatica competizione in atto per il controllo dello spazio post-sovietico in cui si confrontano due complessi di sicurezza antagonisti, quello euro-atlantico e quello russo. La rivalità fra due diversi modelli e poli di attrazione è il risultato di un sistema internazionale che dalla fine della Guerra fredda si presenta fluido e instabile. Ad una fase di unipolarismo americano è succeduto un periodo di multipolarismo in cui i ruoli, le capacità e le risorse degli attori sono incerte, soprattutto dopo la grave crisi economica e finanziaria di fine 2008.

La Russia, nonostante l'uso disinvolto dell'*hard power* (da sanzioni economiche ad intervento armato in Georgia), rimane nella sostanza una potenza post-imperialista, mentre la UE conduce una *Ostpolitik* tipicamente da *civilian power*. Entrambe mettono in atto in questa "doppia periferia" strategie che riflettono i loro interessi e rispondono ad una razionalità plausibile. La UE intende replicare l'esperienza positiva della stabilizzazione dell'Europa centro-orientale tramite "europeizzazione" anche con i paesi del vicinato. Per la Russia invece lo spazio ex sovietico incarna una parte rilevante della propria identità euroasiatica. Entrambi gli attori desiderano accreditarsi come partner strategici e affidabili e sono perciò impegnati a coinvolgere i paesi dell'area in strutture istituzionali e a vincolarli attraverso accordi di varia intensità. L'obiettivo sia di Bruxelles che di Mosca è quello di stabilizzare e far progredire la regione ma naturalmente ciascuno vi proietta percezioni ed aspettative differenti che un contesto internazionale ancora instabile tende ad esacerbare.

Su pressione di paesi che notoriamente intrattengono solide relazioni bilaterali con la Russia (Italia, Germania, Francia), il PO prevede la possibilità di instaurare forme di collaborazione con stati terzi. Tali paesi possono partecipare al PO *case-by-case* in progetti concreti nell'ambito delle quattro piattaforme tematiche previste (1- democrazia, buon governo e stabilità; 2- integrazione economica e convergenza con le politiche dell'UE; 3- sicurezza energetica; 4- contatti tra i popoli). Per ora è difficile valutare quanto questa possibilità potrà essere utilizzata per associare la Russia al PO. Innanzitutto non è stato specificato se per la decisione di aprire ad uno stato terzo sarà necessaria l'unanimità dei paesi coinvolti o se sarà sufficiente la maggioranza. Inoltre si teme che una eventuale partecipazione della Russia possa essere tatticamente utilizzata per sabotare dall'interno il progetto del partenariato. Per questo, molti paesi sia membri dell'UE che partner sono contrari ad un coinvolgimento della Russia. Il rinnovo dell'APC fra Bruxelles e Mosca potrebbe contribuire a smussare le tensioni esistenti fra i due partner e portare nel medio termine ad una partecipazione della Russia ad alcuni progetti del PO. Solo se si verificasse un clamoroso fallimento nel rinnovo di tale accordo potrebbe essere vero l'inverso. Anche nel caso di una finalizzazione dell'Accordo, il PO potrebbe diventare uno strumento complementare all'APC. La Russia ha finora rifiutato che la nuova versione dell'APC incorpori alcuni principi fondamentali sul mercato energetico previsti dall'*Energy Charter Treaty* (notoriamente, apertura delle pipeline per il trasporto di gas e petrolio, mutuo accesso ai mercati dell'energia, tutela degli investimenti), quindi il dialogo sui temi energetici potrebbe essere sviluppato nell'ambito della terza piattaforma tematica. Nel discorso sullo stato della nazione (12 novembre 2009), il presidente russo Dmitry Medvedev ha affermato che per quanto riguarda i regolamenti in materia di costruzioni ed infrastrutture: "We should examine the possibility of using the relevant European Union norms in order to draft more rapidly our own construction regulations". La terza piattaforma

potrebbe essere quindi utilizzata per accrescere la convergenza giuridica fra UE e Russia attraverso il dialogo, la *best practice* e l'armonizzazione. La Russia pare incline ad una "europeizzazione" selettiva nella misura in cui faciliti la modernizzazione del paese. Una rapida adesione della Russia all'OMC avrebbe effetti positivi sia sull'accordo di partenariato e cooperazione sia sulla estensione del PO.

Il PO sarà percepito come ostacolo nella costruzione di un clima di fiducia fra le parti nella misura in cui l'Ue lo utilizzerà "contro" la Russia o non tenendo in debito conto le "sensibilità russe". Potrà al contrario facilitare il dialogo se la Russia si sentirà coinvolta nel ridisegnare lo spazio europeo ad essa contiguo e vicino per motivi storici e culturali. Dopo le aspre critiche rivolte al progetto i toni russi si sono placati in quanto per ora il PO non ha avuto implicazioni concrete per la Russia soffrendo di quelle stesse divisioni interne alla Ue che le impediscono di avere un autorevole potere negoziale nei confronti di Mosca.

IL PARTENARIATO ORIENTALE E LA TURCHIA

Negli ultimi anni la Turchia ha sviluppato una politica estera molto attiva con l'obiettivo di favorire la stabilità del suo "turbolento" vicinato, distaccandosi dal suo tradizionale disimpegno negli affari regionali. Interessi geostrategici, economici ed energetici sono alla base del nuovo dinamismo di Ankara, basato sul concetto di "zero problemi" con i paesi vicini tanto nel Caucaso che in Medio Oriente e accompagnato dalla volontà, ma non sempre dalla capacità, di divenire un attore di rilievo nei diversi contesti regionali in cui si trova ad agire. Inoltre, pur mantenendo saldo l'obiettivo della *membership* europea, malgrado le difficoltà dei negoziati di adesione, si è assistito a un avvicinamento tra Turchia e Russia che, sotto la spinta di intense relazioni economiche ed energetiche, potrebbe trasformare la storica rivalità in una potenziale partnership multidimensionale.

Pur avendo sviluppato una politica estera sempre più autonoma dalle scelte degli alleati occidentali, proprio nel Caucaso, in particolare dopo la crisi russo-georgiana, l'azione turca si è trovata a convergere, almeno negli obiettivi, con la politica della UE. Entrambe infatti hanno elaborato iniziative di cooperazione multilaterale per promuovere la stabilità regionale, favorire la prevenzione dei conflitti e, non da ultimo, garantire la sicurezza delle forniture energetiche provenienti dai giacimenti azeri e delle loro vie di transito verso i mercati esterni (tanto turco che europeo). Il conflitto russo-georgiano – che ha portato alla temporanea sospensione da parte di BP delle erogazioni di petrolio attraverso l'oleodotto Baku-Supsa e di gas tramite il gasdotto South Caucasus – ha messo in evidenza l'importanza della sicurezza e della stabilità dei paesi di transito nelle forniture di petrolio e gas dal Caucaso verso l'Europa. La Georgia si è drammaticamente rivelata l'anello debole della catena tra Azerbaigian e Turchia, mettendo in discussione la politica di diversificazione delle pipeline (alternative a quelle russe) fortemente sostenuta *in primis* dagli Stati Uniti, con la costruzione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, e dalla UE. Tra l'altro, il Baku-Tbilisi-Ceyhan e il gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum – che nell'ottica di una politica di diversificazione è diventato insieme al South Caucasus una componente di rilievo dei più importanti progetti di trasporto del gas verso l'Europa – sono le componenti principali del corridoio energetico est-ovest.

Sebbene vi sia una concordanza di obiettivi di fondo, le iniziative della UE e della Turchia nel Caucaso divergono nel numero degli attori coinvolti e nei contenuti. Mentre il PO riguarda i 27 stati membri della UE più i sei vicini orientali dell'Europa, tra cui i tre paesi caucasici, la Piattaforma per la stabilità e la cooperazione del Caucaso (CSCP), proposta da Ankara lo scorso anno sulla scia della crisi russo-georgiana, include oltre ad Armenia, Azerbaigian e Georgia, la Russia e la stessa Turchia, ma esclude attori esterni come la UE. Per quanto

riguarda i contenuti, il PO, sul modello dell'UpM, si focalizza sullo sviluppo di progetti concreti. Al contrario, i contenuti della CSCP rimangono ancora vaghi, nonostante le manifestazioni di interesse di tutti i paesi coinvolti. La Turchia non ha accolto l'invito a partecipare al PO, limitandosi a definirlo una "idea molto importante" e auspicando di evitare duplicazioni tra le iniziative esistenti. Tra queste va annoverata anche la BSS – che comprende sia la UE sia i vicini orientali più Russia e Turchia – presentata su iniziativa europea dopo che l'ingresso di Bulgaria e Romania ha esteso i confini dell'Unione alle coste del Mar Nero. Infatti, il rischio è che proprio la molteplicità di iniziative, se non accompagnata da un adeguato coordinamento – le iniziative andrebbero viste come complementari e non concorrenti – potrebbe vanificare gli sforzi messi in campo.

Infine, è importante sottolineare che la politica di stabilizzazione regionale condotta da Ankara si svolge non solo nell'ambito di iniziative di cooperazione multilaterale ma anche, e soprattutto, a livello bilaterale. Esemplificativo in questo senso è la normalizzazione delle relazioni diplomatiche con l'Armenia con la firma dei protocolli armeno-turchi a metà ottobre.

IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

Sebbene l'Italia non sia stata fra i promotori del PO, dovrebbe tuttavia adoperarsi affinché tale strategia non sia utilizzata per isolare la Russia e non diventi motivo di nuova conflittualità nell'area. L'ambiente competitivo che già si è venuto a creare per l'intersecarsi di due zone influenza, tendenti entrambe ad una crescente istituzionalizzazione, con capacità di offerta e riferimenti valoriali diversi ha già incoraggiato i leader nazionali dei paesi partner alla tattica (evidente nel caso dell'Ucraina) di usare il sostegno ora di Bruxelles ora di Mosca a fini interni e spesso personali. La volatilità delle posizioni delle élites nazionali non favorisce il processo democratico. Il PO, fisiologicamente molto debole, non affronta poi la questione dei conflitti latenti che affliggono l'area e la cui risoluzione non può che avvenire attraverso il rafforzamento del dialogo Bruxelles-Mosca.

L'Italia dovrebbe spendersi perché si dissolvano i mutui fraintendimenti e le parti si riavvicinino a cominciare da una accelerazione nel rinnovo dell'Accordo di Partenariato e Cooperazione. Inoltre nel caso in cui la Russia si senta più a suo agio con la PEV che include anche i paesi del Mediterraneo, l'Italia dovrebbe incentivare l'utilizzo di questo *framework*. Durante l'ultimo summit UE-Russia sono stati firmati per esempio gli accordi di finanziamento per cinque programmi di cooperazione transfrontaliera. Inoltre in considerazione delle affermazioni del presidente russo Medvedev, in occasione dell'ultimo discorso sullo stato della nazione, sarebbe opportuno rafforzare la cooperazione sulla armonizzazione legislativa per quanto riguarda la "possibilità di usare norme rilevanti europee nel settore della regolamentazione sulle costruzioni e le infrastrutture". Anche i quattro "spazi comuni" (lo spazio economico comune, lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, lo spazio comune di sicurezza esterna e lo spazio comune per la ricerca e l'istruzione) definiti in ambito UE dovrebbero essere rivitalizzati offrendo possibilità di cooperazione su tematiche cruciali dell'attuale agenda politica europea. Se le prospettive per migliorare il clima politico fra UE e Russia non mancano, con possibili effetti positivi anche sul coinvolgimento della Russia come paese terzo nel PO, la questione aperta è come poter affinare il PO per farne un reale strumento di stabilizzazione e modernizzazione dei "paesi europei". Un altro aspetto su cui si dovrebbe riflettere, per migliorare le potenzialità del PO, è quello dell'apertura ad attori non governativi e come questi stessi possano fra loro interagire anche al di là del *framework* formale. E' possibile ipotizzare un 'movimento' *bottom-up* trasversale (UE-PO-paesi terzi) ed interstatuale? Su queste questioni anche l'Italia dovrebbe avviare una seria riflessione.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009

Coordinamento redazionale a cura del:

Sessione III:
Il futuro della COFACC

**Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea
Bruxelles, 4-5 aprile 2011**

CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA

Osservazioni preliminari

1. La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea si è tenuta, su invito congiunto dei Presidenti del Parlamento federale belga, il 3-5 aprile 2011 a Bruxelles. Hanno partecipato alla Conferenza i Presidenti - o i loro rappresentanti - di trentasette Camere dei ventisette Stati membri dell'Unione europea e il Presidente del Parlamento europeo. Hanno altresì partecipato alla Conferenza i Presidenti delle Camere dei cinque Paesi candidati all'adesione. La Conferenza è stata presieduta dall'On. André Flahaut, Presidente della Camera dei rappresentanti, e dal Sen. Danny Pieters, Presidente del Senato.

2. Lunedì 4 aprile 2011, la Conferenza ha discusso i seguenti argomenti:

- il controllo parlamentare della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC);

- il ruolo dei Parlamenti nella vigilanza dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Questo secondo tema includeva due sottotemi: il controllo parlamentare dei servizi di sicurezza e d'intelligence (progetto di banca dati per lo scambio d'informazioni tra le Commissioni parlamentari preposte) e il ruolo dei Parlamenti nella supervisione delle attività di Europol.

Sempre lunedì 4 aprile 2011, Sua Maestà il Re dei Belgi, Alberto II, ha ricevuto i Presidenti dei Parlamenti al castello di Laeken.

3. Martedì 5 aprile 2011, la Conferenza ha trattato la questione della crisi finanziaria in Europa e delle sue conseguenze per i bilanci nazionali: il ruolo dei Parlamenti e la cooperazione interparlamentare nell'ambito della *governance* economica europea e del semestre europeo. Questa parte dei lavori si è svolta sotto forma di riunione informale nel formato uno più uno, ossia un Presidente o un suo rappresentante e un consigliere per ogni Camera o Parlamento.

La Conferenza ha inoltre proseguito i suoi lavori dedicati al controllo parlamentare della PESC e della PSDC.

4. Il tema del "*controllo parlamentare della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)*" è stato introdotto dal Sen. Danny Pieters, Presidente del Senato. Egli ha presentato al riguardo una proposta di compromesso, fondata sulle posizioni enunciate dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo e notificate alla Presidenza belga della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea. Durante la successiva discussione, gli oratori hanno plaudito agli sforzi compiuti dalla Presidenza belga al fine di raggiungere un consenso sul meccanismo parlamentare da mettere in atto. È seguito un confronto tra i punti di vista delle rispettive Assemblee, incentrato sui grandi principi in base ai quali tale meccanismo dovrebbe essere elaborato.

A seguito di questa discussione, la Presidenza belga ha presentato una proposta di compromesso riveduta.

5. Il tema del "*ruolo dei Parlamenti nella vigilanza dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*" è stato oggetto di una duplice presentazione. Il Presidente del Senato, Sen. Danny Pieters, ha presentato un progetto di banca dati per lo scambio d'informazioni tra le Commissioni parlamentari competenti, nell'ambito della creazione di una rete europea di esperienze in materia di controllo parlamentare dei servizi di sicurezza e d'intelligence.

L'On. Per Westerberg, Presidente del Parlamento svedese, ha illustrato il ruolo dei Parlamenti nella supervisione delle attività di Europol. Questa presentazione faceva riferimento alla Comunicazione della Commissione [COM(2010)776], sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i Parlamenti nazionali.

Nel corso del successivo dibattito, gli oratori hanno evidenziato la necessità di esercitare un controllo parlamentare più intenso e approfondito delle attività di Europol, soffermandosi inoltre sulle modalità di attuazione della banca dati di cui sopra.

6. Durante la parte più informale della Conferenza, svoltasi nel formato uno più uno, il Presidente del Senato francese, Sen. Gérard Larcher, ha introdotto il tema "*la crisi finanziaria in Europa e le sue conseguenze per i bilanci nazionali e la stabilità dell'euro: il ruolo dei Parlamenti e la cooperazione interparlamentare nell'ambito della governance economica europea e del semestre europeo*".

Durante la discussione, gli oratori hanno ricordato le aspettative assai alte dei cittadini europei in merito alle misure da adottare per far fronte alle conseguenze della crisi finanziaria ed economica sui bilanci.

Gli intervenuti hanno illustrato il modo in cui gli Stati e i Parlamenti nazionali hanno risposto alla crisi e preparato il semestre europeo.

Svariate modalità di lavoro sono state introdotte in alcuni Paesi per far fronte agli impegni europei attraverso la collaborazione tra le Assemblee parlamentari (maggioranza e opposizione) e i Governi, avendo cura di coinvolgere i deputati del Parlamento europeo.

Riferendosi al "*semestre europeo*", un nuovo meccanismo istituito dal Consiglio europeo per rafforzare il governo economico dell'Unione europea e dell'eurozona, i partecipanti hanno discusso la proposta del Presidente dell'Assemblea nazionale francese di convocare, con modalità da concordare, una riunione interparlamentare annuale, che riunisca i presidenti delle Commissioni preposte al bilancio dei Parlamenti nazionali e i presidenti delle Commissioni interessate del Parlamento europeo, allo scopo di discutere del coordinamento della politica di bilancio degli Stati membri.

7. Parlamento, opinione pubblica e mass media: la Presidenza belga ha proposto di rinviare la discussione su questo argomento alla prossima Conferenza dei Presidenti.

Conclusioni della Presidenza

Per quanto riguarda il controllo parlamentare della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

1. I Presidenti danno atto alla Presidenza belga del grande lavoro svolto al fine di varare un meccanismo interparlamentare preposto al controllo della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC).
2. I Presidenti sottolineano che è essenziale che la diversità di opinioni all'interno dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo possa esprimersi adeguatamente e che il meccanismo proposto dia voce ai diversi punti di vista.
3. I Presidenti sottolineano che obiettivo di questa nuova struttura è provvedere all'accompagnamento della PESC/PSDC da un punto di vista parlamentare (*scrutiny*) piuttosto che svolgere un vero e proprio controllo su di essa (*control*), il che comporterebbe un potere sanzionatorio. La Conferenza parlamentare assolve in primo luogo una funzione informativa che, da un lato, deve consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un miglior controllo del proprio Governo per quanto riguarda la dimensione intergovernativa della PESC/PSDC e, dall'altro, deve dar modo al Parlamento europeo di esercitare le sue funzioni nel quadro istituzionale europeo.
4. I Presidenti rilevano che l'unica differenza tra i diversi punti di vista parlamentari si colloca tra chi vuol porre l'accento sulla dimensione intergovernativa della PESC e della PSDC, e chi auspica l'inclusione della dimensione comunitaria.
5. Tenendo presenti le considerazioni di cui sopra, e considerate le differenze di opinione, i Presidenti non sono addivenuti a un accordo sull'istituzione di una Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo. La Conferenza ha tuttavia raggiunto un accordo su quanto segue:
 - a. È istituita una Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo. Tale conferenza subentra alle attuali riunioni della COFACC e della CODAC.
 - b. Ogni Parlamento nazionale di uno Stato candidato all'adesione, così come ogni Paese europeo facente parte della NATO, può partecipare in veste di osservatore.
 - c. La Conferenza si riunisce due volte l'anno nel Paese che ricopre la presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. È la presidenza a stabilirlo. La Conferenza può tenere riunioni straordinarie in caso di necessità o urgenza.
 - d. La presidenza delle riunioni è esercitata dal Parlamento nazionale dello Stato membro che ricopre la presidenza semestrale del Consiglio, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo.
 - e. L'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di sicurezza è invitato alle riunioni della Conferenza e vi espone le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune dell'Unione.
 - f. La Conferenza può adottare per consenso conclusioni non vincolanti.
 - g. Sulla base dei principi sopra esposti, la Conferenza approva il proprio regolamento interno e le proprie procedure operative.

Per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nella vigilanza dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia

6. Come principio generale, i Presidenti sottolineano le responsabilità politiche dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo con riferimento al rispetto e all'esercizio delle rispettive competenze nell'ambito dell'iter legislativo.

Controllo parlamentare dei servizi di sicurezza e d'intelligence: progetto di banca dati per lo scambio d'informazioni tra le Commissioni parlamentari preposte

7. I Presidenti hanno discusso dell'attuazione della Dichiarazione di Bruxelles, adottata il 1° ottobre 2010 dalla VI^a Conferenza delle Commissioni parlamentari di controllo dei servizi d'intelligence e di sicurezza degli Stati membri dell'Unione europea.

8. Essi condividono, al riguardo, il parere per cui è importante che i Parlamenti nazionali siano in grado di controllare le attività dei servizi d'intelligence e di sicurezza affinché sia garantito il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali. Essi riconoscono la necessità e utilità di un più intenso scambio d'informazioni non riservate tra gli organi di controllo parlamentare degli Stati membri dell'Unione europea.

9. In tale contesto, i Presidenti si dichiarano favorevoli alla creazione, mediante un sito web, di una rete europea di esperienze in materia di controllo dei servizi d'intelligence (ENNIR). Obiettivo primario della rete è migliorare il controllo democratico del funzionamento dei servizi d'intelligence e di sicurezza. A tal fine, i Presidenti manifestano il loro accordo di principio sul sistema di finanziamento proposto. I costi saranno suddivisi tra gli Stati membri partecipanti.

Sul ruolo dei Parlamenti nella supervisione delle attività di Europol

10. I Presidenti sottolineano l'importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nella valutazione e nel controllo di un più ampio sviluppo dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

In tale spirito, accolgono con favore la Comunicazione della Commissione europea [COM(2010)776] sul controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

11. I Presidenti ritengono che il controllo politico delle attività dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) debba essere esercitato dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo nello spirito dell'art. 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

12. I Presidenti sono del parere che le attuali forme di controllo siano inadeguate. Tale controllo va dunque esercitato da un consesso interparlamentare al cui interno si riuniscano periodicamente dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Per ridurre i costi, il controllo dovrebbe essere organizzato nell'ambito delle strutture parlamentari esistenti. La Commissione LIBE del Parlamento europeo potrebbe così organizzare riunioni congiunte dedicate a Europol con le Commissioni omologhe dei Parlamenti nazionali. I presidenti delle Commissioni per gli Affari interni potrebbero anch'essi organizzare riunioni periodiche su Europol. Tale maggior trasparenza aumenterà la legittimità di Europol.

13. Tali riunioni dovrebbero prefiggersi di discutere tutte le questioni connesse alla struttura, al funzionamento, alla pianificazione e all'operato di Europol. A tal fine, il presidente del Consiglio d'amministrazione e il direttore di Europol potrebbero essere auditi in merito ai documenti strategici di Europol o ai rapporti di valutazione predisposti da Europol.

Per quanto riguarda la crisi finanziaria in Europa e le sue conseguenze per i bilanci nazionali e la stabilità dell'euro: il ruolo dei Parlamenti e la cooperazione interparlamentare nell'ambito della *governance* economica europea e del semestre europeo.

14. I Presidenti hanno sottolineato la necessità di rafforzare la *governance* economica dell'Unione europea e garantire la stabilità della zona euro. I Presidenti prendono atto della volontà espressa dal Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo del 24 e 25 marzo 2011 di coinvolgere pienamente i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo nell'attuazione delle politiche volte ad affrontare la crisi, preservare la stabilità finanziaria e avanzare sulla strada della crescita sostenibile.

15. I Presidenti accolgono con favore la nuova procedura, detta del "semestre europeo", avviata dall'Unione europea per rafforzare in misura significativa il coordinamento delle politiche di bilancio all'interno dell'Unione, di pari passo con i provvedimenti adottati nell'ambito della strategia 2020. I Presidenti hanno posto l'accento sulla trasparenza e sulla corretta informazione dell'opinione pubblica.

16. A tale proposito, i Presidenti rilevano che vanno ancora precisate molte modalità pratiche, tra cui l'esatto ruolo dei Parlamenti nel quadro del "semestre europeo". Essi accolgono con favore l'iniziativa, presa dalla Commissione economica e monetaria e dalla Commissione bilancio del Parlamento europeo, di procedere a scambi di opinioni sulle modalità dell'intervento parlamentare nell'attuazione del "semestre europeo".

17. I Presidenti sostengono la proposta, avanzata dal Presidente dell'Assemblea nazionale francese, di dar corpo al necessario dialogo in materia di bilancio tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali organizzando una riunione interparlamentare annuale, una "Conferenza sul bilancio", che veda riuniti i presidenti delle Commissioni preposte al bilancio dei Parlamenti nazionali e i presidenti delle Commissioni interessate del Parlamento europeo, secondo modalità da determinare.

18. I Presidenti sottolineano che tale concertazione deve apportare un valore aggiunto: la convergenza deve riguardare la quantità, ma anche la qualità dei dati. Occorre trovare un equilibrio tra misure di solidarietà, misure di austerità e misure d'incitamento alla ricerca e sviluppo, allo sviluppo sostenibile e alla politica occupazionale, in particolare per prevenire quanto più sia possibile le crisi che penalizzano i meno abbienti.

19. Si suggerisce inoltre l'ampliamento della banca dati IPEX (*Interparliamentary UE Information Exchange*) allo scambio d'informazioni e opinioni relative al semestre europeo e alla *governance* economica. Ciò aumenterebbe la visibilità dell'IPEX e consentirebbe agli utenti esterni di accedere alle informazioni pertinenti.



PARLAMENTO FEDERALE BELGA

Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea Bruxelles, 4 – 5 aprile 2011

**Tema: esame parlamentare
della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)
e della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**

Proposta della Presidenza

Proposta di compromesso

Il presente progetto di compromesso rappresenta un tentativo di individuare il massimo denominatore comune e di superare i punti di rottura.

Il progetto di compromesso cerca una soluzione equilibrata a quattro punti conflittuali collegati tra loro, vale a dire:

- il rapporto tra il numero dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e quello del Parlamento europeo;
- la Presidenza della struttura parlamentare;
- la sede delle riunioni;
- il Segretariato.

È di fondamentale importanza che la diversità di opinioni presente sia all'interno dei Parlamenti nazionali che del Parlamento europeo possa esprimersi in modo adeguato e che il meccanismo proposto consenta di armonizzare i diversi punti di vista.

Il principale punto di rottura tra i diversi punti di vista parlamentari è quello che si colloca tra la dimensione comunitaria e la dimensione intergovernativa della PESC e della PSDC.

Dal momento che le due dimensioni costituiscono due componenti essenziali di tale politica, esse debbono essere rappresentate in modo significativo all'interno della nuova struttura parlamentare.

Inoltre, partiamo dal principio che il nuovo forum interparlamentare deve essere operativo. Al duplice fine di poter funzionare in modo ottimale e di consentire al numero più elevato possibile di Parlamenti di ospitare la riunione, si propone che detta struttura parlamentare non superi i 150 membri (all'interno di tale cifra debbono essere inclusi anche gli osservatori).

Per questa ragione proponiamo che la delegazione del Parlamento europeo sia più ampia di quella dei singoli Parlamenti nazionali, ma il totale dei suoi rappresentanti dovrebbe essere ridotto da 54 (come viene segnalato nella proposta originaria) a 27 membri.

Anche le delegazioni dei Parlamenti nazionali verrebbero ridotte da 6 (come proposto da un gran numero di Parlamenti) a 4 membri. Pertanto, la delegazione del Parlamento europeo rappresenterebbe un quarto del totale dei membri dei Parlamenti nazionali (108).

In considerazione della funzione del nuovo forum parlamentare, abbiamo mantenuto un'aspirazione ragionevole. L'obiettivo è garantire l'esame della PESC/PSDC da un punto di vista parlamentare (*scrutiny*) piuttosto che esercitare un vero e proprio controllo su di essa (*control*), il che implicherebbe un potere sanzionatorio. La Conferenza parlamentare esercita anzitutto una funzione informativa che, da un lato, deve consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un controllo migliore sul proprio Governo per quel che attiene alla dimensione intergovernativa della PESC/PSDC e, dall'altro, al Parlamento europeo di esercitare le proprie funzioni di controllo nel quadro delle istituzioni europee.

Proposta:

1. È istituita una Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), composta dalle delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo.
2. Ciascuna delegazione parlamentare nazionale è composta da 4 membri¹.
3. Il numero complessivo dei membri della delegazione del Parlamento europeo non deve superare un quarto² del numero complessivo dei membri dei Parlamenti nazionali.
4. Ciascun Parlamento nazionale di uno Stato candidato all'adesione, nonché ogni Paese europeo membro della NATO, può delegare due osservatori (uno per Assemblea nei sistemi bicamerali).

¹ Ovvero 108 membri in rappresentanza dei Parlamenti dei 27 Stati membri.

² Ovvero 27 membri in rappresentanza del Parlamento europeo.

5. La Conferenza si riunisce due volte all'anno nel Paese che detiene la Presidenza semestrale del Consiglio, o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. La Presidenza decide in merito. In caso di necessità o urgenza sono previste riunioni straordinarie della Conferenza.
6. Le riunioni sono presiedute dal Parlamento nazionale dello Stato membro che detiene la Presidenza semestrale del Consiglio, di concerto con la troika e il Parlamento europeo.
7. L'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di sicurezza è invitato alle riunioni della Conferenza al fine di esporre le linee guida e le strategie della politica estera e di difesa comune dell'Unione.
8. La Conferenza può esprimere pareri.
9. Il Segretariato della Conferenza è fornito dal Segretariato della COSAC e in esso sono rappresentati i Parlamenti dei Paesi della troika e il Parlamento europeo.
10. In base ai summenzionati principi, la Conferenza approva il proprio Regolamento e i propri metodi di lavoro.

Sessione IV:

La situazione in Nord Africa: le sfide per l'Unione



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE
EUROPEA PER GLI AFFARI ESTERI E LA
POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 25.5.2011
COM(2011) 303 definitivo

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

{SEC(2011) 637 definitivo}
{SEC(2011) 638 definitivo}
{SEC(2011) 639 definitivo}
{SEC(2011) 640 definitivo}
{SEC(2011) 641 definitivo}
{SEC(2011) 642 definitivo}
{SEC(2011) 643 definitivo}
{SEC(2011) 644 definitivo}
{SEC(2011) 645 definitivo}
{SEC(2011) 646 definitivo}
{SEC(2011) 647 definitivo}
{SEC(2011) 648 definitivo}
{SEC(2011) 649 definitivo}
{SEC(2011) 650 definitivo}
{SEC(2011) 651 definitivo}
{SEC(2011) 652 definitivo}

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

Ad est e a sud dell'Unione europea (UE) si trovano sedici paesi¹ le cui speranze e il cui futuro si riflettono in maniera diretta e significativa su di noi. Gli avvenimenti recenti hanno messo chiaramente in luce questo aspetto, evidenziando le sfide che dobbiamo affrontare insieme. Il rovesciamento di regimi repressivi di lungo corso in Egitto e Tunisia, il conflitto militare in atto in Libia, il recente violento giro di vite registrato in Siria, la repressione costante in Bielorussia e i conflitti irrisolti che si protraggono nella regione, compreso in Medio Oriente, ci chiedono di guardare con occhi nuovi alle relazioni dell'UE con i nostri vicini. Occorre altresì sostenere i progressi incoraggianti di altri paesi vicini, come la Repubblica di Moldova nel suo impegno di riforma, l'Ucraina nei negoziati dell'accordo di associazione oppure il Marocco e la Giordania con il loro annuncio di riforme costituzionali. Il trattato di Lisbona ha permesso all'UE di rafforzare l'azione della sua politica estera: la cooperazione con i paesi confinanti può adesso essere ampliata per abbracciare un'intera gamma di questioni in maniera integrata e più efficace. Questo ha dato la spinta ad avviare, nell'estate del 2010, un riesame della politica europea di vicinato (PEV), di concerto con i paesi partner e con altre parti interessate. I recenti avvenimenti nell'area del Mediterraneo meridionale hanno reso ancor più pressante questo riesame. L'UE dev'essere all'altezza delle sfide storiche nel nostro vicinato.

Da quando è stata varata nel 2004, la PEV ha promosso una serie di importanti iniziative, in particolare sul fronte economico e commerciale, che hanno permesso all'UE e ai paesi vicini di consolidare le relazioni reciproche praticamente in tutti i settori di attività, dall'energia all'istruzione, dai trasporti alla ricerca. Queste iniziative formano ora oggetto di scambi e di collaborazione tra l'UE e i suoi vicini. L'assistenza fornita dall'UE è aumentata ed è più mirata, ma vi sono margini di miglioramento a tutti i livelli delle relazioni. Gli avvenimenti recenti e i risultati del riesame hanno dimostrato che il sostegno dell'UE alle riforme politiche nei paesi vicini ha prodotto risultati limitati. Occorrono, ad esempio, maggiore flessibilità e risposte più consone ai bisogni nel trattare con partner ed esigenze di riforma in rapida evoluzione, che si tratti di un repentino cambio di regime o di un processo di riforma e consolidamento democratico che si protrae nel tempo. Il coordinamento tra l'UE, i suoi Stati membri e i principali partner internazionali è fondamentale e può essere migliorato.

È necessaria un'impostazione nuova per rafforzare il partenariato tra l'UE e i paesi e le società del vicinato: per costruire e consolidare democrazie sane, realizzare una crescita economica sostenibile e gestire i collegamenti transfrontalieri.

La PEV dovrebbe essere una politica dell'Unione in cui gli Stati membri fanno convergere i propri sforzi bilaterali a sostegno di obiettivi politici generali. Nello stesso modo, il Parlamento europeo può svolgere una funzione chiave contribuendo a concretizzare alcuni dei

¹ Il vicinato europeo comprende Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica di Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.

suoi obiettivi essenziali. Inoltre la PEV dovrebbe catalizzare il sostegno di tutta la comunità internazionale al cambiamento democratico e allo sviluppo economico e sociale della regione.

Questo partenariato con i nostri vicini è reciprocamente proficuo. L'UE è il più importante partner commerciale per la maggior parte dei suoi vicini. Lo sviluppo economico sostenibile e la creazione di posti di lavoro nei paesi partner comportano vantaggi anche per l'UE. Parimenti, la circolazione controllata delle persone è positiva per l'intero vicinato, agevolando la mobilità di studenti, lavoratori e turisti, scoraggiando al tempo stesso la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani. Un impegno attivo tra l'UE e i suoi vicini in ambiti come l'istruzione, il rafforzamento e l'ammodernamento dei sistemi di tutela sociale e la promozione dei diritti delle donne contribuiranno fortemente a sostenere i nostri obiettivi condivisi di crescita inclusiva e occupazione.

Questa nuova impostazione deve fondarsi sulla responsabilità reciproca e su di un impegno condiviso a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Comporterà una differenziazione nettamente più accentuata, consentendo a ciascun paese partner di sviluppare i propri legami con l'UE in modo commisurato alle proprie aspirazioni, esigenze e capacità. Per i vicini delle regioni mediterranee ed orientali che possono e vogliono partecipare, questa visione prevede anche una più stretta integrazione economica e un'accresciuta collaborazione politica sulle riforme della governance, la sicurezza e gli aspetti relativi alla risoluzione dei conflitti, comprese le iniziative congiunte nelle sedi internazionali su questioni d'interesse comune. Nel contesto del Mediterraneo meridionale, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno presentato la loro proposta relativa ad un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa² con questi partner.

La nuova strategia descritta sopra è tesa a:

- (1) fornire un sostegno maggiore ai partner impegnati a dare vita ad una democrazia a tutti gli effetti, una democrazia durevole, poiché il diritto al voto è accompagnato dal diritto di esercitare la libertà di espressione, formare partiti politici concorrenti, accedere a una giustizia imparziale esercitata da giudici indipendenti, una sicurezza garantita da forze armate e di polizia responsabili, l'accesso ad un'amministrazione pubblica competente e non corrotta e una serie di altri diritti civili e umani che molti europei danno per scontati, quali la libertà di pensiero, di coscienza e di culto;
- (2) sostenere lo sviluppo economico inclusivo, affinché i vicini dell'UE possano intraprendere scambi commerciali, investire e crescere in maniera sostenibile, riducendo le disuguaglianze sociali e regionali, creando occupazione e assicurando un tenore di vita più elevato per le loro popolazioni;
- (3) rafforzare le due dimensioni regionali della politica europea di vicinato, inglobando rispettivamente il Partenariato orientale e il Mediterraneo meridionale, consentendoci di elaborare iniziative regionali omogenee in settori come gli scambi, l'energia, i trasporti, la migrazione e la mobilità, arricchendo e consolidando la nostra cooperazione bilaterale;
- (4) mettere a disposizione gli strumenti e i meccanismi atti a concretizzare questi obiettivi.

² COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

Il partenariato si esplicherà, con ciascuno dei paesi vicini, in base alle loro esigenze, capacità e obiettivi di riforma. Alcuni partner potrebbero voler intensificare il loro sforzo d'integrazione, il che comporta un grado maggiore di allineamento con le politiche e le norme dell'UE per arrivare progressivamente all'integrazione economica nel mercato interno dell'UE. L'UE non intende imporre un modello o una formula preconfezionata di riforma politica, ma insisterà affinché il processo di riforma di ciascun paese partner rifletta un impegno inequivocabile sui valori universali che sono alla base della nostra impostazione riveduta. L'iniziativa spetta al paese partner, e il sostegno dell'UE sarà modellato di conseguenza.

L'aumento del sostegno dell'UE a favore dei suoi vicini è condizionale e dipenderà dai progressi compiuti nell'istituire e consolidare la democrazia, nonché dal rispetto dello Stato di diritto. Il sostegno dell'UE ai singoli paesi sarà commisurato all'entità e alla rapidità dei loro progressi in termini di riforme interne. Questo sostegno accresciuto prenderà svariate forme, compreso un aumento dei finanziamenti a favore dello sviluppo economico e sociale, l'ampliamento dei programmi di consolidamento istituzionale generale, un migliore accesso al mercato, maggiori finanziamenti della BEI per gli investimenti, nonché una più decisa agevolazione della mobilità. Questi impegni preferenziali saranno adattati in funzione delle esigenze di ciascun paese e del contesto regionale. Saranno il riconoscimento concreto del fatto che una riforma significativa si accompagna a notevoli costi iniziali. Nello stabilire le dotazioni finanziarie per paese per il 2014 e oltre si terrà conto del percorso di riforma compiuto dai partner nel periodo 2010-2012 (sulla base delle relazioni annuali di attività). Per i paesi in cui non sono state effettuate riforme, l'UE procederà a riesaminare o, se necessario, ridurre i finanziamenti.

L'UE si atterrà alla sua politica di ridurre le relazioni con i governi coinvolti in violazioni dei diritti umani e delle regole democratiche, eventualmente facendo ricorso a sanzioni mirate e ad altre misure politiche. Laddove adotterà tali misure, non soltanto manterrà, ma rafforzerà il suo sostegno alla società civile. Nell'applicazione di questo approccio più differenziato, l'UE manterrà aperti i canali di dialogo con i governi, la società civile e le altre parti interessate. Allo stesso tempo, e in conformità con il principio della responsabilità comune, l'UE garantirà che le sue risorse siano utilizzate a sostegno degli obiettivi fondamentali della PEV.

Le risorse che l'UE e i suoi partner internazionali stanno attivando a sostegno delle transizioni alla democrazia nel vicinato devono coprire sia le necessità immediate e urgenti che i bisogni nel medio e lungo periodo.

1. SOSTENERE I PROGRESSI VERSO LA DEMOCRAZIA A TUTTI GLI EFFETTI

L'UE intende:

- adeguare il livello del sostegno dell'UE a favore dei partner in base ai progressi compiuti relativamente alle riforme politiche e alla costruzione di una democrazia a tutti gli effetti

1.1. Sostenere la “democrazia a tutti gli effetti”

Una democrazia funzionante, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto sono pilastri fondamentali del partenariato dell'UE con i suoi vicini. Non vi è un modello precostituito, né una formula preconfezionata di riforma politica. Se le modalità con cui le riforme vengono

attuare nei diversi paesi variano, la costruzione di una **democrazia a tutti gli effetti e sostenibile** presenta diversi elementi comuni che richiedono un impegno deciso e duraturo da parte dei governi. Tra questi:

- elezioni libere ed eque;
- la libertà di associazione, di espressione e di riunione nonché stampa e mezzi d'informazione liberi;
- lo Stato di diritto amministrato da una magistratura indipendente e il diritto al giusto processo;
- la lotta contro la corruzione;
- la riforma del settore della sicurezza e dell'applicazione della legge (compresa la polizia) e l'assunzione di un controllo democratico sulle forze armate e di sicurezza.

Una riforma basata su questi elementi non soltanto rafforzerà la democrazia, ma contribuirà a creare le condizioni per una crescita economica sostenibile e inclusiva, promuovendo gli scambi e gli investimenti. Sono questi i punti di riferimento in base ai quali l'UE valuterà i progressi e adatterà i livelli di sostegno.

1.2. Un partenariato con le società

L'UE intende:

- istituire partenariati in ciascuno dei paesi vicini e rendere il sostegno dell'UE più accessibile alle organizzazioni della società civile attraverso un apposito strumento per la società civile
- sostenere la creazione di un Fondo europeo per la democrazia per aiutare partiti politici, ONG non registrate, sindacati e altre parti sociali
- promuovere la libertà dei mezzi d'informazione, sostenendo l'accesso senza restrizioni a Internet e all'uso delle tecnologie delle comunicazioni elettroniche da parte delle organizzazioni della società civile
- potenziare i dialoghi sui diritti umani.

Una società civile vivace consente ai cittadini di esprimere le loro preoccupazioni, contribuire all'elaborazione delle politiche e chiedere conto ai governi. Inoltre contribuisce ad assicurare una crescita economica più inclusiva. L'elemento fondamentale per poter concretizzare tutto ciò è la garanzia delle libertà di espressione, associazione e riunione. Un'altra sfida è favorire l'emergere di partiti politici democratici che riflettano la vasta gamma di pareri e posizioni presenti nella società, affinché possano competere per conquistare peso politico e sostegno popolare. Questa esigenza di sviluppare la società civile e il pluralismo è presente in tutto il vicinato, ma è particolarmente sentita nei paesi impegnati in un rapido cambiamento politico o dove i regimi politici repressivi continuano a soffocare il pluralismo e la diversità.

Per risolvere questa situazione e sostenere i soggetti politici che lottano per il cambiamento democratico nei loro paesi (in particolare i partiti politici, le ONG non registrate, i sindacati e le altre parti sociali), l'Alto Rappresentante e la Commissione sostengono la creazione di un **Fondo europeo per la democrazia**³ che avrà il compito di conferire maggiore peso e

³ Pur essendo diversi da quelli degli altri strumenti di democratizzazione, gli obiettivi e le modalità di gestione e finanziarie del fondo saranno applicati al fine di rafforzare le sinergie e la coerenza.

coerenza agli sforzi dell'UE, degli Stati membri e di diverse altre grandi fondazioni politiche europee già attive in questo settore.

La società civile svolge un ruolo centrale nel promuovere i diritti delle donne, maggiore giustizia sociale e rispetto per le minoranze, nonché la tutela dell'ambiente e l'efficienza nell'impiego delle risorse. L'UE promuoverà questo ruolo politico rafforzato per i soggetti non statali attraverso un partenariato con le società, aiutando le OSC a sviluppare la loro capacità di difesa dei diritti della popolazione e la loro facoltà di monitorare le riforme, nonché il loro ruolo nell'attuazione e valutazione dei programmi dell'UE. Le delegazioni dell'UE presenti nei diversi paesi si sforzeranno di riunire i governi e la società civile dei paesi partner in un dialogo strutturato su settori chiave della nostra cooperazione. I finanziamenti dell'UE per tali azioni potrebbero essere assicurati istituendo un apposito **strumento della società civile** per il vicinato.

La libertà di stampa e il libero accesso all'informazione sono elementi cardine di una democrazia funzionante. Le reti sociali e le nuove tecnologie svolgono un ruolo significativo nel promuovere il cambiamento democratico. Il sostegno dell'UE è già accessibile attraverso lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Altri strumenti possono essere elaborati per consentire all'UE, nei casi opportuni, di aiutare le organizzazioni della società civile o i singoli cittadini ad avere un accesso senza restrizioni ad Internet e ad altre forme di tecnologie delle comunicazioni elettroniche, nonché ai mezzi d'informazione indipendenti nella stampa, nella radio e nella televisione.

Essenziale è l'impegno sui **diritti umani e le libertà fondamentali** attraverso trattati multilaterali e accordi bilaterali. Tuttavia, tali impegni non sempre vanno di pari passo con l'azione concreta. Alla base del nostro partenariato dovrebbe esservi la ratifica di tutti gli strumenti internazionali e regionali in materia, oltre che il pieno rispetto di quanto ivi disposto. Ciò include anche un forte impegno a promuovere la parità di genere, conformemente al ruolo accresciuto che ancora una volta le donne hanno avuto nei recenti avvenimenti nel sud, la lotta contro ogni forma di discriminazione, il rispetto della libertà religiosa e la tutela dei diritti dei rifugiati e dei beneficiari di una protezione internazionale. Il rafforzamento dei **dialoghi sui diritti umani** consentirà di verificare l'osservanza degli impegni in questo ambito, anche per quanto attiene ai casi di violazioni dei diritti umani. Per promuovere il rispetto degli impegni potrebbe risultare utile anche potenziare la cooperazione con il Consiglio d'Europa.

I **parlamenti** possono creare legami tra le nostre società. L'assemblea parlamentare EuroNest (assemblea congiunta del Parlamento europeo e delle controparti dai paesi del Partenariato orientale), l'Assemblea parlamentare euromediterranea e i comitati parlamentari congiunti tra il Parlamento europeo e i parlamenti dei paesi partner costituiscono altrettante sedi importanti di dialogo e di comprensione reciproca tra i responsabili politici. I parlamentari possono dare un contributo significativo per intensificare gli sforzi di riforma e verificare gli impegni nei piani d'azione PEV di ciascun paese, anche per quanto riguarda le principali questioni politiche e quelle relative ai diritti umani.

1.3. Intensificare la nostra cooperazione sulle politiche e la sicurezza

L'UE intende:

- rafforzare l'impegno dell'UE nella risoluzione dei conflitti di lungo periodo
- fare un uso comune della politica estera e di sicurezza comune e degli altri strumenti

dell'UE

- promuovere un'azione congiunta con i partner della politica europea di vicinato nelle sedi internazionali sulle questioni fondamentali della sicurezza

Il trattato di Lisbona offre all'UE un'opportunità preziosa di diventare un attore più efficace. Questo è fondamentale nel vicinato più che in qualsiasi altro ambito. Tuttavia, per essere all'altezza della sfida, occorre che le politiche dell'UE e degli Stati membri siano allineate ben più che in passato, per trasmettere il messaggio comune e la coerenza che daranno efficacia alle nostre azioni. Gli strumenti e le politiche dell'UE saranno efficaci soltanto se adeguatamente sostenute dalle politiche degli Stati membri. La strada della "ordinaria amministrazione" non è più percorribile, se vogliamo rendere il nostro vicinato uno spazio sicuro e tutelare i nostri interessi.

La persistenza dei conflitti protratti che interessano diversi paesi partner è una grave minaccia alla sicurezza dell'intera regione. Gli interessi geopolitici, economici e di sicurezza dell'UE sono toccati direttamente dall'instabilità persistente. Il conflitto israelo-palestinese e gli altri conflitti nel Medio Oriente, nel Caucaso meridionale, nella Repubblica di Moldova e nel Sahara occidentale continuano a gravare su ampie fasce di popolazione, alimentano la radicalizzazione e assorbono considerevoli risorse locali e internazionali, oltre che fare da freno alle riforme.

L'UE si è già attivata per cercare di risolvere un certo numero di questi conflitti. L'UE fa parte del Quartetto sul Medio Oriente ed è copresidente dei "colloqui di Ginevra" per la pace e la sicurezza in Georgia. Partecipa in veste di osservatore ai colloqui "5+2" sul conflitto transnistriano nella Repubblica di Moldova. Sarebbe pronta ad intensificare il suo impegno in quadri in cui non è ancora rappresentata, come nel Gruppo di Minsk dell'OCSE sul conflitto nel Nagorno-Karabakh. L'UE intende dare un sostegno accresciuto alle misure per la creazione di fiducia e l'assistenza sul campo nei territori secessionisti, agli sforzi internazionali e alle strutture relative ai conflitti e all'attuazione delle risoluzioni, quando si arriva a quella fase. Continuerà inoltre ad opporsi ai cambiamenti di confine ottenuti attraverso l'uso della forza militare. Molti degli strumenti che utilizziamo nell'intero vicinato per promuovere l'integrazione economica e la cooperazione settoriale potrebbero inoltre essere attivati per sostenere la creazione di fiducia e gli obiettivi riguardanti la risoluzione dei conflitti. L'UE è altresì pronta a delineare, insieme alle competenti organizzazioni internazionali e ai principali partner, scenari di ricostruzione post-conflitto che potrebbero incoraggiare la risoluzione dei conflitti indicando i vantaggi tangibili delle risoluzioni pacifiche.

Laddove l'UE è già operativa sul campo, ad esempio con la missione UE di monitoraggio in Georgia, la missione UE di assistenza alle frontiere nella Repubblica di Moldova/Ucraina o la missione di polizia e la missione UE Rafah di assistenza alle frontiere nei territori palestinesi occupati, saranno intrapresi ulteriori passi per sfruttare le sinergie tra questa presenza operativa e gli sforzi per promuovere le riforme. In particolare, laddove opportuno, l'UE si offrirà di sostenere gli sforzi dei paesi partner per riformare i loro settori della giustizia e della sicurezza attraverso missioni sullo Stato di diritto o altri strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che riterranno utili.

In una prospettiva più ampia oltre alla risoluzione dei conflitti, l'UE si avvarrà pienamente delle disposizioni del trattato di Lisbona per affrontare altre preoccupazioni in materia di sicurezza e interessi comuni specifici, ad esempio la sicurezza energetica e delle risorse, il cambiamento climatico, la non proliferazione, la lotta contro il terrorismo internazionale e la

criminalità organizzata transfrontaliera, nonché la lotta contro gli stupefacenti. Essa s'impegnerà con i paesi partner della PEV a intraprendere azioni comuni nelle sedi internazionali (ONU, conferenze internazionali) sulle questioni relative alla PESC, nonché su altre questioni di portata globale.

2. PROMUOVERE UNO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE SOSTENIBILE

L'UE intende:

- sostenere l'adozione, da parte dei paesi partner, di politiche in grado di assicurare una crescita più solida, sostenibile e inclusiva, lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese e la creazione di posti di lavoro
- rafforzare la cooperazione industriale e sostenere il miglioramento del contesto imprenditoriale
- aiutare ad organizzare eventi per promuovere gli investimenti
- promuovere gli investimenti diretti delle PMI europee e il microcredito
- basarsi sui programmi pilota di sviluppo regionale per affrontare le disparità economiche tra regioni
- varare programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale
- intensificare il dialogo sulla politica macroeconomica con i partner che attuano le riforme economiche più avanzate
- aumentare l'efficacia dell'assistenza macrofinanziaria razionalizzandone il processo decisionale
- intensificare il dialogo sulle politiche occupazionali e sociali

2.1. Crescita economica sostenibile e creazione di posti di lavoro

Le sfide economiche e sociali nel nostro vicinato sono immense. In diversi paesi della regione la povertà è diffusa, la speranza di vita è spesso bassa, la disoccupazione giovanile è elevata e la partecipazione delle donne alla vita politica ed economica è scarsa. Il capitale naturale viene eroso, mentre il rialzo dei prezzi dei generi alimentari e dell'energia ha ripercussioni serie in tutto il vicinato. La maggior parte dei paesi partner presenta economie deboli e scarsamente diversificate, che rimangono vulnerabili di fronte agli shock economici esterni. Gli obiettivi immediati sono quindi la creazione di posti di lavoro, il potenziamento della crescita, il miglioramento della protezione sociale e il rilancio dei settori colpiti dalle crisi recenti (come il turismo). Affrontare queste sfide è fondamentale per garantire la sostenibilità delle riforme politiche e può contribuire altresì alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio. Scarsa crescita, disoccupazione in aumento e divario sempre più grande tra ricchi e poveri sono elementi che rischiano di alimentare l'instabilità.

La PEV continuerà a incoraggiare l'adozione, da parte dei paesi partner, di politiche in grado di garantire una crescita più solida e inclusiva, anche sostenendo gli sforzi per migliorare il contesto imprenditoriale, come semplificare le procedure e venire incontro alle esigenze delle

piccole e medie imprese, e per promuovere l'occupabilità. Gli sforzi dei paesi partner per rafforzare il rispetto dello Stato di diritto e contrastare la corruzione avranno riflessi positivi sul clima imprenditoriale, agevolando gli investimenti esteri diretti e il trasferimento di tecnologia, che a loro volta stimolano l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. L'UE accorderà un'attenzione particolare alla sfida che si pone ai paesi che emergono dal cambiamento politico, aiutando ad organizzare iniziative come le **conferenze degli investitori** per chiarire le priorità nazionali d'investimento e indurre fiducia negli investitori. Un segnale forte per gli investitori e gli operatori commerciali consisterebbe nel **rafforzare il regime di protezione degli investimenti**. La Commissione esaminerà le possibilità per garantire certezza giuridica agli investitori nei paesi del vicinato.

Onde fornire un sostegno aggiuntivo alle PMI, la Commissione discuterà inoltre con la BEI e le altre parti interessate il possibile ruolo del **Fondo europeo per gli investimenti**⁴ nei paesi partner ed esaminerà misure, comprese le **garanzie**, per promuovere gli investimenti diretti da parte delle PMI dell'UE e il microcredito.

La Commissione può contribuire anche ad affrontare l'elevata disoccupazione e povertà attraverso **programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale**, nonché programmi pilota di sviluppo regionale, sfruttando la vasta esperienza maturata dall'UE in questo settore⁵.

I **programmi di sviluppo regionale** possono contribuire ad affrontare gli squilibri economici e le disparità tra regioni, che compromettono la capacità dell'economia di un paese nel suo insieme. I programmi pilota in corso aiuteranno i membri del Partenariato orientale a individuare le strutture e attività adeguate per affrontare queste sfide all'interno dei loro territori e, se del caso, in senso transfrontaliero con i loro vicini della regione. Per il vicinato meridionale si esaminerà la possibilità di adottare un'impostazione analoga.

Il dialogo sulle politiche proseguirà e verterà sulla governance macroeconomica e la sostenibilità di bilancio. Tale **dialogo macroeconomico** sarà maggiore con i partner che più s'impegnano nella loro integrazione economica con l'UE e si fonderà sul riesame delle politiche macroeconomiche e delle riforme strutturali essenziali. A ciò si accompagnerà un dialogo rafforzato sulle **politiche occupazionali e sociali**.

Lo **strumento di assistenza macrofinanziaria** (AMF) può essere attivato per aiutare i paesi partner ad affrontare le difficoltà a breve termine relative alla bilancia dei pagamenti. A breve termine, ciò interessa soprattutto quanti si occupano degli effetti economici e sociali immediati dei recenti cambiamenti politici. La Commissione proporrà un regolamento quadro per rendere più efficiente il processo decisionale relativo alle dotazioni di AMF, rendere più trasparente la base giuridica di questo strumento e precisare meglio alcuni dei suoi criteri.

2.2. Rinsaldare le relazioni commerciali

L'UE intende:

⁴ Il FEI possiede un'esperienza specifica come fornitore di finanziamenti di rischio alle piccole e medie imprese (PMI) nell'UE e nei paesi dell'allargamento, oltre che una vasta rete di contatti commerciali. È quindi altamente competente per promuovere gli investimenti delle PMI dell'UE nei paesi partner.

⁵ La portata del Programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (ENPARD) di cui alla comunicazione relativa a un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale" - COM(2011) 200 – sarà ampliata per includere il vicinato orientale.

- negoziare zone di libero scambio globali e approfondite con i partner che ne hanno la capacità e la volontà
- sviluppare ulteriormente le concessioni commerciali, particolarmente nei settori che hanno maggiori probabilità di dare un impulso immediato alle economie dei paesi partner

La maggior parte dei nostri vicini fa affidamento sull'UE come principale mercato delle esportazioni e fonte d'importazioni. Gli scambi di beni e servizi sono uno strumento efficace per stimolare la crescita economica, migliorare la competitività e sostenere la ripresa economica. È quindi fondamentale instaurare con ognuno di essi regimi commerciali ambiziosi e reciprocamente vantaggiosi, ritagliati sulle loro esigenze e capacità economiche.

Lo strumento principale per sviluppare relazioni commerciali più strette è la **zona di libero scambio globale e approfondita** (DCFTA). Le DCFTA prevedono lo smantellamento graduale delle barriere commerciali e mirano alla convergenza normativa nei settori che incidono sugli scambi, in particolare le norme sanitarie e fitosanitarie, il benessere degli animali, le procedure doganali e frontaliere, la concorrenza e gli appalti pubblici. Esse sono volutamente dinamiche per tenersi al passo con gli sviluppi normativi nel mercato interno dell'UE. Per i partner più avanzati, una DCFTA può condurre ad una graduale integrazione economica con il mercato interno dell'UE. Attraverso il progressivo ravvicinamento delle norme e delle prassi dell'UE, le DCFTA comportano un forte impegno ad attuare riforme complesse e di ampia portata, il che richiede una solida capacità istituzionale. Le riforme possono essere politicamente delicate e comportano la partecipazione della comunità imprenditoriale e di altre parti interessate. Per poter avviare negoziati, i paesi partner devono essere membri dell'OMC e mettere in pratica le principali raccomandazioni rivolte loro così da rispettare poi gli impegni che ne conseguono. Inoltre, devono aver compiuto progressi sufficienti sul terreno dei valori e dei principi comuni.

Le relazioni commerciali si basano prevalentemente su un'impostazione bilaterale tra l'UE e ciascun partner. In questo modo i paesi più avanzati possono progredire più speditamente, in linea anche con il principio della differenziazione. Questo principio è coerente anche con la visione a lungo termine di una comunità economica emergente tra l'UE e i suoi partner PEV⁶. L'integrazione economica regionale è importante per stimolare gli scambi commerciali tra partner e sviluppare reti commerciali più ampie. Nel lungo periodo, una simile comunità si fonderebbe su un quadro normativo comune e su un migliore accesso al mercato per beni e servizi tra i partner PEV e l'UE. Una simile impostazione potrebbe prevedere l'ingresso nel **settore non regolamentato del mercato interno delle merci** per i partner che hanno una magistratura indipendente pienamente funzionante, un'amministrazione pubblica efficiente e hanno fatto progressi significativi nell'eliminazione della corruzione. Questo passo sarebbe possibile solo nei paesi partecipanti con un grado sufficiente di affidabilità amministrativa e giuridica.

Più a breve termine, per i partner che non fossero disposti o pronti a impegnarsi in negoziati sulla DCFTA, possono essere prese altre misure per incrementare e agevolare gli scambi. In considerazione delle circostanze e del grado di ambizione di ciascun paese partner, l'UE cercherà di ampliare le **concessioni commerciali** nel quadro degli accordi esistenti o in corso, specie nei settori che meglio possono spingere le economie dei partner, accettando anche

⁶ Vedasi COM(2006) 726 del 4.12.2006, Sullo sviluppo della politica europea di vicinato.

un'asimmetria nel ritmo della liberalizzazione per tener conto delle circostanze di ciascun paese partner. È possibile migliorare l'accesso dei beni al mercato mediante **accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali (PECA)**, che permetteranno la libera circolazione dei prodotti industriali in specifici settori grazie al riconoscimento reciproco dei certificati di conformità. I PECA sono destinati a coprire tutti i settori in cui la legislazione è armonizzata a livello dell'UE. Un partner giunto in quella fase entrerebbe in realtà a far parte di una zona di libero scambio per i prodotti industriali tra l'UE, il SEE e la Turchia. Una stretta collaborazione con gli enti e le organizzazioni europei nei settori della standardizzazione, della valutazione della conformità e della metrologia può facilitare l'attuazione dei PECA. Per accelerare la preparazione dei PECA, la Commissione è disposta ad aumentare il sostegno tecnico fornito ai partner. Dovrebbero essere firmati PECA con la Tunisia e l'Egitto già nel 2011.

Possono essere fatti ulteriori progressi per incoraggiare i flussi commerciali tra paesi partner come pure con l'UE. La rapida attuazione della nuova Convenzione regionale unica sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee sarà un fattore importante per i partner del sud. La Commissione esaminerà come estendere la Convenzione ad altri partner PEV e formulerà opportune proposte.

L'UE continuerà a sostenere le riforme per aiutare i partner a costruire le loro capacità, **fornendo competenze specifiche nel settore pubblico, anche attraverso** programmi globali di sviluppo istituzionale o altri meccanismi quali i gemellaggi o il TAIEX⁷. Si aiuteranno in tal modo i partner a rispettare le norme in materia di sicurezza alimentare, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali, aumentandone quindi il potenziale di esportazione. Analogamente, per aiutare i settori agricoli ad ammodernarsi, l'UE metterà a disposizione programmi di sviluppo rurale onde migliorare anche la qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

2.3. Intensificare la cooperazione settoriale

L'UE intende:

- rafforzare la cooperazione settoriale, con particolare riguardo alla conoscenza e all'innovazione, al cambiamento climatico e all'ambiente, all'energia, ai trasporti e alla tecnologia
- agevolare la partecipazione dei paesi partner alle attività di determinate agenzie e programmi dell'UE

Una maggiore collaborazione è possibile in tutti i settori attinenti al mercato interno: politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, statistiche, diritto societario, ricerca e sviluppo tecnologico, politica marittima, turismo, spazio e altri ancora. La cooperazione e lo scambio saranno accelerati significativamente, secondo il concetto di "more for more", nei seguenti settori:

⁷ Il TAIEX è lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio d'informazioni gestito dai servizi della Commissione. Il TAIEX fornisce sostegno ai paesi partner in materia di ravvicinamento, applicazione e attuazione della normativa UE. Si tratta di uno strumento principalmente imperniato sulla domanda, che agevola la messa a disposizione di competenze personalizzate per affrontare i problemi in tempi rapidi: http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/what-is-taieux/index_en.htm

- L'UE proporrà ai partner vicini di attivarsi insieme per sviluppare uno **Spazio comune di conoscenza e innovazione**. Verrebbero così raggruppati diversi capitoli della cooperazione già in atto: dialogo politico, sviluppo istituzionale nazionale e regionale, cooperazione nella ricerca e nell'innovazione e maggiori opportunità di mobilità per studenti, ricercatori e accademici. In parallelo, si procederà ad ampliare la collaborazione nei settori dell'**istruzione superiore**, attraverso un sostegno più deciso alla **mobilità degli studenti e del personale accademico** nel quadro di partenariati universitari (nell'ambito di Erasmus Mundus) e una **collaborazione strutturata per la modernizzazione universitaria (nell'ambito di Tempus)**.
- L'UE si unirà agli sforzi dei suoi vicini sul **cambiamento climatico**, intensificando la collaborazione per affrontare lo sviluppo a basse emissioni di carbonio e migliorare la resilienza all'impatto dei cambiamenti climatici (adattamento) onde attuare l'accordo di Cancún e fare passi avanti verso un regime mondiale generale in materia di clima. L'UE e i paesi partner dovrebbero inoltre puntare ad innalzare il livello della **protezione ambientale**⁸ al fine di applicare norme più rigorose in materia di qualità dell'aria e dell'acqua, una migliore governance ambientale, una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse e la tutela della biodiversità e degli ecosistemi nonché sostenere i necessari investimenti infrastrutturali.
- La cooperazione nel settore dell'**energia** sarà potenziata attraverso un più intenso dialogo politico in materia di energia, nell'ottica di ampliare l'integrazione del mercato e migliorare la sicurezza in campo energetico sulla base di **quadri normativi** convergenti, anche per quanto riguarda le norme sulla sicurezza e l'ambiente, l'elaborazione di nuovi partenariati sulle risorse energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica, nonché la sicurezza nucleare. Nel medio periodo, questa cooperazione potrebbe portare ad un ampliamento del trattato che istituisce la Comunità dell'energia per accogliervi i vicini che non ne fanno ancora parte oppure, basandosi su questa esperienza, dare vita ad una nuova "Comunità UE-Mediterraneo meridionale dell'energia".
- La Commissione proporrà un nuovo quadro per la cooperazione nel settore dei **trasporti** ai fini di una più stretta integrazione dei mercati del settore, in particolare allargando le reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) ai paesi partner, affrontando le strozzature amministrative con particolare attenzione alle questioni relative alla sicurezza (comprese la gestione del traffico aereo e ferroviario e i trasporti marittimi) e migliorando la cooperazione con le diverse agenzie UE dei trasporti.
- La Commissione sostiene altresì un'impostazione e una cooperazione più strategiche in tema di **affari marittimi**, onde migliorare la cooperazione in tutti i settori marittimi e permettere uno sviluppo economico sostenibile.
- I recenti avvenimenti nei paesi del Mediterraneo meridionale hanno messo in luce l'importanza delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione** quali strumenti di cambiamento politico e sociale. La cooperazione con i paesi partner sarà quindi intensificata per sostenere lo sviluppo di un'economia digitale, utilizzando le TIC per fronteggiare le sfide nazionali e globali.

⁸ Nella sua comunicazione sull'iniziativa Europa 2020 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" COM(2011)21, la Commissione ha sottolineato la necessità di una stretta cooperazione con i principali partner, compresi quelli nel vicinato.

Infine, l'UE agevolerà ancora di più la partecipazione dei paesi partner all'attività delle **agenzie e dei programmi dell'UE** ai quali essi possono accedere⁹. Questa possibilità, disponibile da alcuni anni, ha portato ad un certo grado di cooperazione in settori come il controllo sugli stupefacenti o la sicurezza aerea. La Commissione elaborerà un elenco di programmi ai quali i partner possono partecipare in via prioritaria, con particolare riguardo a quelli che offrono opportunità per i giovani e i contatti interpersonali. Inoltre aiuterà i paesi partner a rispettare i requisiti legislativi necessari per partecipare alle agenzie dell'UE e presterà aiuto per coprire alcuni dei costi connessi alla partecipazione.

2.4. Migrazione e mobilità

L'UE intende:

- portare avanti il processo di facilitazione del visto per partner PEV selezionati e il processo di liberalizzazione del visto per quelli più progrediti
- sviluppare gli attuali partenariati per la mobilità e crearne di nuovi
- aiutare gli Stati membri a sfruttare appieno le opportunità offerte dal codice UE dei visti

La mobilità e i contatti interpersonali, di fondamentale importanza per promuovere la comprensione reciproca e lo sviluppo economico, sono indispensabili sia per il commercio, specialmente nel settore dei servizi, che per gli scambi di idee, la diffusione dell'innovazione, la gestione delle questioni occupazionali e sociali e la creazione di solide relazioni tra imprese, università e organizzazioni della società civile.

La mobilità dei lavoratori è uno dei settori che possono trarre vantaggio dalla complementarità tra l'UE e i suoi vicini. L'invecchiamento della popolazione attiva in atto nell'UE provocherà inevitabilmente una carenza di manodopera in settori specifici, a cui è possibile ovviare ricorrendo ai lavoratori giovani, capaci e con un buon livello di istruzione provenienti dai paesi vicini. L'UE è consapevole che i suoi tentativi di attirare questi talenti comportano il rischio di una fuga di cervelli che potrebbe richiedere l'adozione di misure supplementari volte ad attenuare tale rischio.

I paesi partner sono inoltre importanti paesi di origine e di transito per i migranti irregolari. Collaborare per combattere la migrazione irregolare è fondamentale per attenuare le sofferenze umane e la diminuzione della sicurezza associate a tale fenomeno. La cooperazione in questo campo sarà una delle condizioni alla base dei partenariati per la mobilità.

La PEV intende definire una strategia reciprocamente vantaggiosa in cui lo sviluppo economico nei paesi partner e nell'UE proceda di pari passo con una migrazione legale ben gestita, lo sviluppo della capacità in materia di gestione delle frontiere e di asilo e una cooperazione più efficace tra organi di contrasto. Questa strategia è in linea con i tre pilastri dell'approccio globale dell'UE e con la comunicazione sulla migrazione di recente adozione¹⁰: organizzare meglio la migrazione legale, massimizzare gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo e potenziare lo sviluppo delle capacità di gestire le frontiere e la

⁹ COM(2006) 724 del 4.12.2006.

¹⁰ COM(2011) 248 definitivo del 4.5.2011.

migrazione. La promozione e il rispetto dei diritti dei migranti sono parte integrante di questo approccio.

I **partenariati per la mobilità** costituiscono quadri generali per garantire che la circolazione delle persone tra l'UE e un paese terzo sia gestita correttamente e inglobano tutte le misure atte a garantire che la mobilità sia reciprocamente vantaggiosa. Tali partenariati agevolano l'accesso ai canali migratori legali e rafforzano la capacità di gestire le frontiere e la migrazione irregolare. Nel loro ambito possono essere prese iniziative volte ad aiutare i paesi partner a istituire o migliorare la gestione della migrazione dei lavoratori, anche attraverso l'assunzione, la formazione professionale e linguistica, lo sviluppo e il riconoscimento delle competenze, il rientro dei migranti e il loro reinserimento¹¹. Nell'intento di migliorare la mobilità dei cittadini tra i paesi partner e l'UE, in particolare per studenti, ricercatori e uomini d'affari, la Commissione invita gli Stati membri a sfruttare appieno le opportunità offerte dal **codice UE dei visti**. La Commissione rifletterà su come sostenerli in questo processo e monitorarne l'attuazione. In tale contesto, va sottolineata la possibilità di rinunciare ai diritti di rilascio e di rilasciare visti d'ingresso multipli alle suddette categorie di richiedenti.

Per quanto riguarda i nostri vicini, a tutt'oggi sono stati instaurati partenariati per la mobilità con la Repubblica di Moldova e la Georgia. La Commissione ritiene che diversi paesi del nostro vicinato possano essere validi candidati per questo tipo di partenariati. La Commissione si adopererà per portare a termine i negoziati con l'Armenia e preparare l'avvio di negoziati, ad esempio, con il Marocco, la Tunisia e l'Egitto¹².

L'UE continuerà ad assistere l'Ucraina e la Repubblica di Moldova nell'attuazione dei piani d'azione per la liberalizzazione del visto. Oltre agli accordi di facilitazione del visto e di riammissione in vigore o in fase di elaborazione con i paesi del Partenariato orientale, l'UE dovrebbe cercare di concludere accordi di facilitazione del visto, parallelamente ad accordi di riammissione, con i paesi partner del Sud. Tutti questi accordi richiederanno una cooperazione con l'UE in materia di migrazione, mobilità e sicurezza. Dovranno essere adottate misure specifiche per prevenire la migrazione irregolare, gestire efficacemente le frontiere di questi paesi, garantire la sicurezza dei documenti e lottare contro la criminalità organizzata, compresi la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. In un'ottica a lungo termine dovrebbero essere prese in considerazione, caso per caso, misure graduali verso la liberalizzazione del visto laddove esistano i presupposti per una mobilità sicura e ben gestita.

In materia di **asilo**, l'UE contribuirà a rafforzare la protezione internazionale nella regione proseguendo l'attuazione del programma di protezione regionale per la Bielorussia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina e, se le circostanze lo consentiranno, darà inizio all'attuazione del programma per l'Egitto, la Libia e la Tunisia. Saranno sostenute anche altre iniziative in questo ambito attuate singolarmente dai partner PEV. Il reinsediamento dei rifugiati nell'UE deve fare parte integrante dell'azione dell'UE a sostegno dei paesi vicini che registrano flussi consistenti di rifugiati.

¹¹ La Commissione finanzia lo sviluppo delle capacità nell'ambito dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI).

¹² In linea con la comunicazione sul dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza - COM(2011)292/3.

3. ISTITUIRE PARTENARIATI REGIONALI EFFICACI NELL'AMBITO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Pur nella piena consapevolezza della diversità dei paesi vicini, l'UE offre un partenariato a ciascuno di essi nell'ambito di una politica unica, basata sulla responsabilità reciproca. Le dimensioni orientale e meridionale della PEV mirano a completare questa politica unica incentivando la cooperazione regionale, definendo sinergie regionali e proponendo risposte agli specifici problemi geografici, economici e sociali di ciascuna regione. A tale scopo ci si ispirerà alle politiche attuate in passato dall'UE nei confronti di queste regioni. Per quanto riguarda i paesi del sud, l'Unione per il Mediterraneo ha completato di recente quindici anni di cooperazione euromediterranea in tutti gli ambiti delle relazioni con questa regione. Negli ultimi due anni il Partenariato orientale ha dato un notevole impulso alle relazioni tra l'UE e i suoi vicini orientali.

3.1. Potenziamento del Partenariato orientale

L'UE intende:

- attivarsi per la conclusione e l'attuazione degli accordi di associazione, anche per quanto riguarda le zone di libero scambio globali e approfondite (DCFTA)
- far progredire la democratizzazione
- portare avanti il processo di facilitazione e liberalizzazione del visto
- intensificare la cooperazione settoriale, segnatamente nel settore dello sviluppo rurale
- promuovere gli effetti positivi del Partenariato orientale per i cittadini
- collaborare maggiormente con la società civile e le parti sociali.

Oltre a rafforzare le relazioni reciproche con i paesi partner dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale, l'istituzione del Partenariato orientale ha contribuito ad avviare e consolidare un difficile processo di cambiamento. Nell'ultimo decennio la regione è globalmente progredita in termini di democrazia, a volte con cambiamenti di regime, ma deve tuttora affrontare sfide economiche considerevoli legate alla povertà, con forti differenze tra un paese e l'altro, e alla vulnerabilità ai fattori e alle influenze esterni.

Il grado di realizzazione degli elementi principali del Partenariato orientale (ad esempio, rispetto dei valori universali della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, impegno costante a livello di riforme e maggiore attenzione alla risoluzione dei conflitti di lunga durata) varia a seconda dei paesi partner. Alcuni di essi si stanno adoperando con inequivocabile impegno per sfruttare appieno le potenzialità del Partenariato, mentre altri hanno realizzato progressi limitati e discontinui. L'UE farà in modo che il Partenariato orientale rechi i massimi vantaggi ai partner i cui progressi e il cui impegno in termini di riforme democratiche raggiungono i livelli più elevati. Al tempo stesso, occorre modulare meglio gli strumenti del Partenariato orientale in funzione della situazione dei singoli paesi, tenendo conto dell'esperienza maturata con la prima fase dell'attuazione e individuando in particolare gli strumenti da utilizzare nel lungo periodo necessario per negoziare accordi di associazione complessi e di vasta portata.

Gli **accordi di associazione**, la maggior parte dei quali prevede anche zone di libero scambio globali e approfondite, offrono a ciascun paese del Partenariato orientale la possibilità di definire il proprio grado di ambizione in termini di integrazione e di riforme. Un impegno costante, integrato dal sostegno dell'UE, permetterà ai paesi partner di utilizzare l'accordo per raggiungere la convergenza normativa e istituzionale, ivi compreso l'allineamento con le leggi, le norme e gli standard dell'UE per arrivare progressivamente all'integrazione economica nel mercato interno.

I negoziati sugli accordi di associazione iniziati con cinque paesi partner costituiscono una solida base politica per far progredire le relazioni tra le parti. Sono in corso i negoziati con l'Ucraina riguardanti una zona di libero scambio globale e approfondita nell'ambito dell'accordo di associazione, che verranno avviati anche con altri partner non appena soddisfatte le necessarie condizioni. Malgrado le loro dimensioni relativamente modeste, che limitano il volume degli scambi commerciali tra i paesi del Partenariato orientale e l'UE, le DCFTA sono assolutamente prioritarie per l'UE in quanto strumenti efficaci per rinsaldare i legami politici ed economici tra l'UE e i suoi vicini orientali. Il Partenariato orientale prevede anche programmi globali di sviluppo istituzionale per aiutare i paesi partner a dotarsi della capacità amministrativa necessaria onde attuare riforme approfondite. Completano quanto precede i programmi pilota di sviluppo regionale, lo strumento più recente creato dall'UE per aiutare i partner ad ovviare agli squilibri economici, sociali e regionali. Questi programmi aiuteranno i partner a porre in essere le strutture e le attività necessarie per affrontare le sfide regionali.

Alcuni paesi del Partenariato orientale attribuiscono notevole importanza alla propria identità europea e la popolazione è estremamente favorevole a un'intensificazione delle relazioni con l'UE. I valori su cui si fonda l'Unione europea, cioè libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e Stato di diritto, sono inoltre al centro del processo di associazione politica e di integrazione economica che offre il Partenariato orientale. Sono questi i valori sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, su cui si basano anche gli articoli 8 e 49 del trattato.

I contatti interpersonali sono un elemento importante del partenariato. L'UE continuerà ad assistere l'Ucraina e la Repubblica di Moldova nell'attuazione dei loro piani d'azione per la liberalizzazione del visto, che potrebbero fungere da modello per altri paesi del Partenariato orientale. Nel frattempo, i paesi del Partenariato orientale dovrebbero sfruttare appieno le opportunità offerte dalla facilitazione del visto.

I partner orientali hanno beneficiato di cinque **iniziative faro**¹³ in materia di gestione delle frontiere, sviluppo delle PMI, cooperazione nel settore dell'energia, protezione civile e governance ambientale. Ora questi programmi verranno adattati perché contribuiscano in modo più efficace al raggiungimento degli obiettivi bilaterali del partenariato. L'iniziativa faro per la gestione integrata delle frontiere, ad esempio, mira sempre più ad aiutare i partner a soddisfare le condizioni per la facilitazione e la liberalizzazione del visto. È importante accentuare la visibilità delle attività bilaterali e multilaterali del Partenariato orientale per illustrarne i vantaggi al grande pubblico. Per contribuire a rafforzare la solidarietà regionale, l'UE deve aumentare il proprio sostegno alla cooperazione subregionale, incentrata su temi specifici che interessano un numero più limitato di partner. Occorre utilizzare in modo più

¹³ Gestione integrata delle frontiere; piccole e medie imprese; mercati regionali dell'energia elettrica, efficienza energetica e fonti energetiche rinnovabili; prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'uomo; governance ambientale.

strategico il quadro multilaterale per far progredire le relazioni bilaterali tra i nostri partner, anche in materia di risoluzione dei conflitti.

In linea con la nuova impostazione della PEV, maggiormente incentrata sui collegamenti tra le società, l'UE promuoverà un dialogo più intenso con le parti interessate, ivi compreso con i parlamenti nell'ambito dell'assemblea EURONEST istituita dal Parlamento europeo, con i soggetti regionali in collaborazione con il Comitato delle regioni, con i dirigenti d'azienda in un forum imprenditoriale del Partenariato europeo e con la società civile e le parti sociali, avvalendosi del forum della società civile del Partenariato europeo e delle sue piattaforme nazionali.

La cooperazione nell'ambito del Partenariato orientale proseguirà con un dialogo strategico su temi quali:

- istruzione, gioventù e cultura: ampliamento della partecipazione a programmi quali Erasmus Mundus, Tempus, Gioventù in azione e gemellaggio elettronico (eTwinning); apertura ai paesi del Partenariato orientale dei futuri nuovi programmi dell'UE quali il programma per l'apprendimento permanente; follow-up del programma d'azione speciale Cultura 2009-10 e del programma Cultura del Partenariato orientale;
- trasporti: collegare le reti infrastrutturali dell'UE e dei suoi partner orientali;
- energia, ambiente e cambiamento climatico: dialogo più intenso, in seguito alla creazione del partenariato con l'Europa orientale per l'efficienza energetica e l'ambiente (E5P), e adesione dell'Ucraina e della Repubblica di Moldova al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia onde rafforzare la cooperazione sulla sicurezza energetica;
- condivisione delle conoscenze, ricerca e società dell'informazione: piena integrazione degli istituti di ricerca e di istruzione della regione nell'infrastruttura elettronica (ad esempio, la rete di dati paneuropea GÉANT per la messa in rete e l'infrastruttura EGI per le griglie e il calcolo distribuito);
- dogane e questioni relative all'applicazione della legge in base ai quadri strategici per la cooperazione doganale con l'Ucraina, la Repubblica di Moldova e la Bielorussia e cooperazione per la lotta contro il contrabbando;
- misure di sviluppo rurale (in linea con il programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale);
- politiche occupazionali e sociali;
- giustizia, libertà e sicurezza, sulla base del piano d'azione del Partenariato orientale per la giustizia e gli affari interni che sarà presentato quest'anno nell'ambito del programma di Stoccolma¹⁴, compresi i partenariati per la mobilità;
- politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

¹⁴ Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma (COM 2010/171):
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:IT:PDF>.

Gli Stati membri dell'UE, i paesi terzi e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) si sono detti interessati a contribuire al conseguimento degli obiettivi del partenariato europeo e a sostenere progetti di importanza strategica. Si stanno mobilitando risorse supplementari provenienti dal Fondo investimenti per la politica di vicinato (NIF), dai partner bilaterali e dalle IFI, in particolare la BEI, la BERS e la Banca mondiale. Questo tipo di cooperazione va proseguita in modo dinamico, avvalendosi della creazione dello strumento per le PMI, dello strumento BEI per i partner orientali e del relativo fondo fiduciario per l'assistenza tecnica del Partenariato orientale, a cui l'UE e gli Stati membri sono invitati a contribuire.

Il gruppo di informazione e coordinamento del Partenariato orientale riunisce le IFI e i paesi terzi interessati al coordinamento dei donatori e, più in generale, allo sviluppo del Partenariato orientale, tra cui Canada, Giappone, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti. Questa cooperazione informale verrà intensificata conformemente agli interessi dei partner del Partenariato orientale.

Dopo il **secondo vertice del Partenariato orientale**, che si terrà a Varsavia nel settembre 2011, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante presenteranno una roadmap, basata sui risultati del vertice, per la futura attuazione del Partenariato orientale.

3.2. Dar vita al partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale

L'UE intende:

- avviare programmi globali di sviluppo istituzionale simili a quelli attuati con i partner orientali
- avviare un dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con la Tunisia, il Marocco e l'Egitto (come primo passo verso un partenariato per la mobilità)
- rafforzare la cooperazione euromediterranea nel settore industriale
- varare programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale
- orientare l'Unione per il Mediterraneo verso progetti concreti che comportino chiari vantaggi per le popolazioni della regione mediterranea
- far progredire la cooperazione subregionale
- intensificare il dialogo sulle politiche occupazionali e sociali

La PEV deve dare una risposta ambiziosa ai cambiamenti fondamentali in atto nella regione del Mediterraneo meridionale. La comunicazione congiunta dell'8 marzo relativa a un *partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*¹⁵ contiene i primi elementi dell'offerta dell'UE di istituire un nuovo partenariato con i partner impegnati nella costruzione della democrazia e nell'attuazione di riforme ad ampio raggio. La presente comunicazione indica i tre assi principali lungo i quali l'UE intende sviluppare ulteriormente le relazioni con i partner mediterranei: trasformazione democratica e sviluppo istituzionale, un partenariato rafforzato con le persone, sviluppo economico sostenibile e

¹⁵ COM(2011) 200.

inclusivo. Il partenariato, che le diverse politiche e i diversi strumenti renderanno ampio e completo, sarà però chiaramente differenziato in funzione delle esigenze specifiche e del grado di ambizione di ciascun partner. L'UE ha già avviato un processo di rafforzamento delle relazioni con una serie di partner, in particolare mediante la concessione dello "status avanzato"¹⁶.

I partner che intendono istituire un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con l'UE devono fare progressi per quanto riguarda gli elementi chiave indicati alla sezione 1.1. La prospettiva a lungo termine per i nostri partner mediterranei più progrediti è una stretta associazione politica con l'UE e un'integrazione economica nel mercato interno. A breve termine, i partner che compiranno progressi in materia di riforme potranno avvalersi delle opzioni seguenti.

Per sostenere la trasformazione democratica, saranno istituiti **programmi globali di sviluppo istituzionale** simili a quelli attuati con i vicini orientali, che daranno un contributo considerevole, sotto forma di consulenza e sostegno finanziario, per sviluppare le capacità dei principali organi amministrativi (dogane, autorità di contrasto, giustizia) e saranno destinati in via prioritaria alle istituzioni più indispensabili per promuovere la democratizzazione.

Per costruire un **partenariato rafforzato con le persone**, la Commissione avvierà un dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza, ad esempio con la Tunisia, il Marocco e l'Egitto (come primo passo verso un partenariato per la mobilità). Queste proposte vengono illustrate in modo più dettagliato nella comunicazione sul dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza¹⁷. Per fornire maggiore sostegno ai giovani, saranno inoltre incentivate la cooperazione tra scuole (eTwinning), la mobilità di studenti e personale accademico nell'ambito dei partenariati tra università (Erasmus Mundus), la cooperazione strutturata per la modernizzazione delle università (Tempus) e la mobilità dei giovani (Gioventù in azione). Potrebbero anche essere promosse altre iniziative a livello culturale.

A breve termine, per promuovere uno **sviluppo economico sostenibile e inclusivo** l'UE intensificherà gli sforzi per potenziare le disposizioni commerciali degli accordi di associazione esistenti mediante la conclusione degli attuali negoziati sull'agricoltura, da un lato, e sui servizi e sul diritto di stabilimento, dall'altro. A determinati vicini del sud si darà inoltre la possibilità di avviare i preparativi per i negoziati sulle future DCFTA. Per accompagnare gli adeguamenti strutturali legati all'apertura del mercato e promuovere una crescita inclusiva, la Commissione finanzia programmi pilota di sviluppo agricolo e rurale nonché, avvalendosi dell'esperienza del Partenariato orientale, programmi pilota di sviluppo regionale.

La Commissione promuoverà la cooperazione industriale a livello euromediterraneo continuando ad applicare la Carta euromediterranea per le imprese, adattando la Carta alle esigenze delle PMI in linea con lo Small Business Act dell'UE, condividendo le buone

¹⁶ Lo status avanzato, subordinato alla corretta attuazione dei piani d'azione PEV, è stato concesso al Marocco nel 2008 e alla Giordania nel 2010 e potrebbe essere esteso ad altri paesi PEV del sud che registrano progressi sul piano delle riforme. A seconda del paese, lo status avanzato può comportare l'intensificazione della cooperazione a livello politico e di sicurezza, concessioni commerciali, una maggiore integrazione nel mercato interno dell'UE e un sostegno finanziario supplementare a favore delle riforme. Lo status avanzato si basa su un nuovo piano d'azione, di più ampia portata.

¹⁷ COM (2011) 292/3.

pratiche e aprendo attività e reti nei settori prioritari (tessile, turismo, materie prime). Si intensificherà il dialogo sull'occupazione e sulla politica sociale e si promuoverà un dialogo sociale efficace, anche attraverso il Forum euromediterraneo per il dialogo sociale. La cooperazione normativa su scala regionale potrebbe agevolare gli scambi commerciali e migliorare il clima per gli investimenti. Anche lo sviluppo di una rete transmediterranea di trasporto multimodale che sia efficiente, sicura e sostenibile contribuirà ad uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo. La Commissione sta già lavorando con la BEI e con l'Organizzazione marittima internazionale per individuare azioni pilota atte a migliorare la cooperazione tra i settori marittimi nel Mediterraneo.

L'Unione per il Mediterraneo (UpM), che completa le relazioni bilaterali fra l'UE e i suoi partner, dovrebbe aumentare il suo potenziale di organizzare una cooperazione regionale efficace e orientata ai risultati. L'UpM garantisce inoltre il carattere inclusivo della cooperazione regionale nel Mediterraneo includendo, ad esempio, la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali. L'Alto Rappresentante e la Commissione sono pronti a svolgere un ruolo più incisivo all'interno dell'Unione per il Mediterraneo, in linea con il trattato di Lisbona. Per rilanciare l'UpM occorre passare a un approccio più pragmatico e basato su progetti. Il segretariato dell'UpM deve fungere da catalizzatore per coinvolgere gli Stati, la BEI, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato in progetti economici concreti di importanza strategica e fonte di occupazione, innovazione e crescita in tutta la regione. La partecipazione dei paesi partner a tali progetti potrebbe seguire il principio della geometria variabile, sulla base dei rispettivi bisogni e interessi. I cofinanziamenti provenienti dal bilancio dell'UE a favore di progetti infrastrutturali specifici potrebbero essere erogati mediante il Fondo investimenti per la politica di vicinato. Nel contesto economico e politico attuale, si conferma la totale pertinenza dei progetti faro individuati in occasione del vertice di Parigi, in particolare il Piano solare mediterraneo, il disinquinamento del Mediterraneo o lo sviluppo delle autostrade marittime e terrestri e l'iniziativa per lo sviluppo delle imprese mediterranee. Per promuovere lo sviluppo sostenibile occorre attribuire maggiore priorità all'attuazione degli accordi regionali esistenti, come la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo.

Infine, la **cooperazione subregionale**, che coinvolge un minor numero di paesi vicini e si concentra su temi specifici, può recare vantaggi e creare maggiore solidarietà. Per far progredire la cooperazione subregionale nel Maghreb, ad esempio, si potrebbero promuovere ulteriormente le interconnessioni fisiche. Prossimamente l'UE presenterà proposte specifiche riguardanti, tra l'altro, i diversi modi di favorire l'eventuale apertura delle frontiere nella regione.

4. UN QUADRO STRATEGICO E PROGRAMMATICO SEMPLIFICATO E COERENTE

4.1. Definizione più chiara delle priorità mediante un orientamento politico più forte

L'UE intende:

- incentrare i piani d'azione PEV e l'assistenza dell'UE su un numero più limitato di priorità, sulla base di parametri di riferimento più precisi

Negli ultimi anni le relazioni bilaterali tra l'UE e ciascuno dei suoi vicini si sono andate rafforzando, con lo sviluppo di un dialogo stretto e intenso non solo sulle questioni politiche generali, ma su tutti gli aspetti specifici della nostra cooperazione. L'estrema intensità delle relazioni e il livello di impegno più elevato impongono di rafforzare in misura considerevole

il dialogo politico e la cooperazione. Il trattato di Lisbona offre all'Unione europea gli strumenti necessari per attuare politiche e programmi coerenti, inglobando gli aspetti della politica estera e di assistenza dell'UE che prima erano gestiti da istituzioni diverse.

I paesi partner e gli Stati membri concordano nel ritenere che il conferimento di una dimensione più sostanziale ai consigli di associazione consentirebbe discussioni più approfondite a livello politico. Il dialogo politico, tuttavia, non può limitarsi a discutere una volta all'anno in sede di consiglio di associazione: quando le circostanze lo richiedono, occorre prevedere occasioni d'incontro più frequenti e ad hoc. Un dialogo politico più stretto e costante è fondamentale onde far regnare la fiducia necessaria per affrontare le nostre sfide comuni. La Commissione intende inoltre intensificare il dialogo sulle politiche settoriali (energia, istruzione, giovani, migrazione, trasporti ecc.) con le controparti ministeriali dei paesi partner.

Pur mantenendo i **piani d'azione PEV** come quadro della nostra cooperazione generale, l'UE suggerirà ai partner di concentrarsi su un numero limitato di priorità a breve e medio termine, con parametri di riferimento più precisi e un calendario di attuazione più chiaro. L'UE adatterà di conseguenza le priorità della sua assistenza finanziaria. Quest'elenco di priorità determinerà il ritmo politico e aiuterà l'UE e ciascuno dei suoi vicini a ottenere risultati tangibili secondo un calendario stabilito di comune accordo, il che permetterà di collegare meglio gli obiettivi politici e la programmazione dell'assistenza. Su queste basi, sarà possibile semplificare i documenti di programmazione e concentrarsi sull'identificazione delle priorità del piano d'azione che richiedono un'assistenza particolare da parte dell'UE.

In sede di stesura del regolamento sul nuovo strumento europeo di vicinato, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, si cercherà di semplificare ulteriormente l'erogazione dell'assistenza finanziaria onde renderla più flessibile e mirata.

Parallelamente, l'UE continuerà a presentare relazioni annuali sui progressi in conformità dei piani d'azione. Le relazioni porranno maggiormente l'accento sulla democrazia. Col passare del tempo verrà inoltre rafforzato il collegamento tra i risultati valutati nelle relazioni, l'assistenza e l'entità del sostegno finanziario.

4.2. Finanziamenti

L'UE intende:

- riorientare i fondi previsti e programmati a titolo dell'ENPI e degli altri strumenti pertinenti di politica estera conferendo loro un carattere più mirato
- mettere a disposizione risorse supplementari superiori a 1 miliardo di euro fino al 2013 per soddisfare le necessità più impellenti dei nostri vicini
- mobilitare varie fonti per rafforzare il bilancio
- presentare rapidamente opportune proposte all'autorità di bilancio (storni per il 2011, lettera rettificativa per il 2012, riprogrammazione per il 2013).

Per attuare la nuova impostazione della politica di vicinato, che si fonda sulla responsabilità reciproca e su un impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, occorre stanziare **risorse supplementari che possono**

arrivare a 1,242 miliardi di euro fino al 2013 e che si aggiungono ai 5,700 miliardi di euro erogati per il 2011-2013 a titolo dello strumento europeo di vicinato e partenariato. Nell'eventualità di nuove emergenze, si potrà attingere ai fondi del bilancio dell'UE destinati alla regione a titolo degli strumenti tematici e dei meccanismi di intervento in caso di crisi. Sarà fornito sostegno finanziario per rafforzare ulteriormente il partenariato con le persone nell'intera regione, promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, coprire il fabbisogno supplementare derivante dalla trasformazione democratica dei paesi partner, progredire verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio e finanziare le nuove iniziative scaturite dal presente riesame, in particolare per quanto riguarda il partenariato con le società e lo sviluppo rurale e regionale (cfr. sezioni 3.1 e 3.2). Questo comprende un importo di 250 milioni di euro, proveniente da rientri relativi a prestiti precedenti e operazioni con capitale di rischio, che sarà messo a disposizione del Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP) per promuovere la crescita e l'occupazione finanziando nuove operazioni e coprire il fabbisogno di finanziamento a lungo termine delle PMI. A tal fine, il Consiglio dovrebbe adottare la proposta di modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI presentata dalla Commissione.

Queste risorse supplementari saranno rese disponibili procedendo a riassegnazioni all'interno della rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale 2007-2013, utilizzando il margine non assegnato al di sotto del massimale di spesa nel 2012 e, nella misura necessaria, ricorrendo allo strumento di flessibilità. La Commissione presenterà prossimamente una lettera rettificativa del progetto di bilancio 2012.

La Commissione riflette attualmente sul modo migliore di tener conto della situazione globale dei paesi in termini di democrazia, responsabilità, Stato di diritto e sana gestione finanziaria nelle sue decisioni relative alle modalità di sostegno al bilancio e illustrerà il proprio approccio nella prossima comunicazione sul sostegno al bilancio. Questo dovrebbe garantire anche la flessibilità necessaria per modulare il livello e il tipo di sostegno in funzione dell'andamento delle riforme in ciascun paese partner.

4.3. Coinvolgere la BEI e la BERS

L'UE intende:

- ampliare le possibilità di erogazione di prestiti della BEI e della BERS, anche mediante l'estensione del mandato della BERS a partner meridionali selezionati.

Per sostenere i grandi progetti infrastrutturali che possono promuovere i collegamenti tra l'UE e i paesi vicini, favorire lo sviluppo e affrontare le principali sfide riguardanti l'energia, l'ambiente e i trasporti, è di fondamentale importanza che la Banca europea per gli investimenti e altre banche di sviluppo regionali quali la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo dispongano di risorse finanziarie sufficienti. La Commissione è favorevole al potenziamento del mandato esterno della BEI per i vicini orientali e meridionali e all'estensione del mandato della BERS a paesi selezionati del Mediterraneo meridionale. Ottimizzando i loro vantaggi comparativi la BEI e la BERS possono contribuire al conseguimento degli obiettivi politici dell'UE. Le operazioni della BERS nei paesi del Mediterraneo meridionale dovrebbero sostenere la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE senza dar luogo a un trasferimento di risorse da operazioni nel vicinato orientale dell'UE.

L'adozione del mandato esterno riveduto della BEI permetterebbe di aumentare i prestiti BEI garantiti dall'UE in tutti i paesi del nostro vicinato. In particolare, se il Consiglio approverà la dotazione supplementare di 1 miliardo di euro per i prestiti proposta dal Parlamento europeo, la BEI potrebbe erogare nel 2011-2013 quasi 6 miliardi di euro a favore dei paesi mediterranei. Si provvederà a mobilitare i fondi necessari (fino a 90 milioni di euro) per fornire garanzie di bilancio corrispondenti all'aumento dei prestiti BEI a favore della regione mediterranea.

4.4. Programmazione per il 2013 e oltre

L'UE intende:

- promuovere modalità più flessibili e semplificate per l'erogazione degli aiuti nell'ambito dello strumento che sostituirà l'attuale ENPI dopo il 2013;
- intensificare il coordinamento tra l'UE, i suoi Stati membri, altre IFI chiave e i donatori bilaterali.

Nelle sue conclusioni del luglio 2010 sulla PEV il Consiglio ha riconosciuto “la necessità di accompagnare l'apertura del mercato, l'integrazione economica e la convergenza normativa nonché il processo di rafforzamento delle relazioni bilaterali, in tutto il vicinato, con il sostegno finanziario, l'assistenza tecnica e lo sviluppo di capacità appropriate”, indicando che sarebbe tornato “sulla questione del sostegno finanziario nel contesto delle discussioni sul prossimo quadro finanziario pluriennale”. La Commissione inserirà la sua concezione di una PEV rinnovata e i suoi obiettivi a medio termine nelle proposte relative al quadro finanziario pluriennale dell'UE post-2013¹⁸. La principale fonte di finanziamento, cioè il nuovo strumento europeo di vicinato (ENI), fornirà la maggior parte del sostegno finanziario destinato ai paesi partner, prevalentemente attraverso programmi di cooperazione bilaterale, regionale e transfrontaliera. L'entità dei relativi finanziamenti dovrà riflettere le ambizioni della PEV riveduta. Lo strumento dovrebbe essere caratterizzato da un'impostazione sempre più strategica, una maggiore differenziazione e flessibilità, condizioni più rigorose e incentivi per i paesi che ottengono i migliori risultati, rispecchiando le ambizioni di ciascun partenariato (ad esempio, negoziati sulle DCFTA). L'attuazione dell'assistenza UE potrebbe inoltre essere delegata sempre più ai paesi partner, ferme restando l'osservanza delle regole finanziarie dell'Unione e la tutela dei suoi interessi finanziari.

Per ottimizzare il sostegno esterno al programma di riforme concordato nell'ambito della PEV, l'UE intensificherà il coordinamento con gli Stati membri, gli altri donatori bilaterali, la BEI, la BERS e le istituzioni finanziarie internazionali. Questo obiettivo potrà essere realizzato mediante una programmazione congiunta, iniziative di cooperazione congiunte e il cofinanziamento di programmi e progetti. Per migliorare il coordinamento dell'assistenza dell'UE, il SEAE e i servizi della Commissione valuteranno la possibilità di varare programmazioni pilota congiunte con gli Stati membri interessati nei paesi del vicinato meridionale in cui è in atto una transizione democratica.

¹⁸ Le proposte della Commissione saranno presentate nei prossimi mesi.

CONCLUSIONI

Il nostro vicinato offre preziose possibilità d'integrazione e di cooperazione reciprocamente vantaggiose, come ad esempio una forza lavoro consistente ed altamente qualificata, ampi mercati ancora da sviluppare e soluzioni vantaggiose per tutti in materia di sicurezza energetica. La cooperazione con i nostri vicini è l'unico mezzo per fronteggiare le sfide e le minacce che non conoscono frontiere: il terrorismo, la migrazione irregolare, l'inquinamento dei mari e dei fiumi comuni. Grazie a questa cooperazione possiamo prendere le misure necessarie per eliminare le fonti d'instabilità e di conflitti nella regione.

Nell'ultimo decennio numerosi vicini, ad est come a sud, hanno intrapreso un percorso ambizioso di transizione e adesso hanno bisogno di aiuto per poter consolidare questi sviluppi. Altri paesi vicini, dove il processo è iniziato solo di recente, necessitano di un'assistenza urgente da parte nostra e possono beneficiare degli insegnamenti tratti da altri partner. È nell'interesse della stessa UE sostenere questi processi di trasformazione, lavorando fianco a fianco con i nostri vicini per radicare nel loro tessuto politico e sociale i valori e i principi fondamentali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, un'economia di mercato e uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

Il nuovo orientamento della PEV illustrato nella presente comunicazione rappresenta un passo in questa direzione. La Commissione e l'Alto Rappresentante invitano Consiglio e Parlamento europeo ad approvarne lo spirito di fondo e ad appoggiare le proposte concrete che esso avanza. Intendiamo adesso proseguire le consultazioni con i nostri vicini sul modo migliore per concretizzare questo nuovo orientamento in ciascun partenariato individuale.

Le sfide sono numerose e occorrerà del tempo per rispondere in modo esauriente a ciascuna di esse. Il traguardo cui puntiamo insieme è una zona democratica, prospera e stabile, nella quale oltre 800 milioni di persone possano vivere, lavorare e modellare il futuro del proprio paese, con la certezza che la loro libertà, la loro dignità e i loro diritti saranno rispettati.

SCHEMA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

1.1 Denominazione della proposta/iniziativa

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza: "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento"

1.2. Settori interessati nella struttura ABM/ABB¹⁹

Relazioni esterne

1.3. Natura della proposta/iniziativa

La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione**

La proposta/iniziativa riguarda una **nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria**²⁰

La proposta/iniziativa riguarda **la proroga di un'azione esistente**

La proposta/iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

1.4. Obiettivi

1.4.1. *Obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa*

L'Europa nel mondo: avere il giusto peso sulla scena mondiale

1.4.2. *Obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate*

Attività ABM/ABB interessate

19.08 Politica europea di vicinato e relazioni con la Russia

Obiettivi specifici connessi all'attività ABM

1. Creare condizioni più favorevoli a una stretta cooperazione tra l'UE e i suoi vicini e all'integrazione regionale e multilaterale.

2. Sostenere le riforme economiche e settoriali nei paesi del vicinato e promuovere una maggiore integrazione di questi paesi con l'UE e fra di loro.

¹⁹ ABM: Gestione per attività – ABB: Suddivisione per attività.

²⁰ A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

3. Promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto e contribuire alla risoluzione dei conflitti nei paesi vicini dell'UE.

1.4.3. Risultati ed effetti previsti

Precisare gli effetti che la proposta/iniziativa dovrebbe avere sui beneficiari/gruppi interessati.

La revisione strategica della Politica europea di vicinato (PEV) che è stata intrapresa l'anno scorso ha evidenziato alcuni settori in cui è possibile rafforzare notevolmente la politica. Le rivoluzioni e le sollevazioni nel Mediterraneo meridionale e le grandi aspirazioni di cambiamento politico ed economico che le popolazioni di quei paesi hanno espresso rendono il sostegno dell'UE ancora più importante che in passato e rivelano ambiti in cui l'UE e i paesi partner possono e devono impegnarsi di più. Parimenti, l'UE rimane ferma nel suo impegno a sostenere continuamente i processi di democratizzazione e riforma nell'intero vicinato, a est come a sud.

La Comunicazione "Una risposta nuova a un vicinato in mutamento" delinea le proposte che scaturiscono dalla revisione strategica della PEV e in quel contesto precisa gli orientamenti nei confronti dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale attraverso l'attuazione continuata del Partenariato orientale e del Mediterraneo meridionale, nel quadro del nuovo "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa". Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa", in particolare, l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi del Mediterraneo meridionale.

Le nuove attività risultanti dal riesame possono essere raggruppate in tre componenti principali:

Componente 1. Trasformazione democratica e sviluppo istituzionale (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 3 – vedi sopra*)

*Sostenere la trasformazione democratica e lo sviluppo istituzionale mediante un **programma globale di sviluppo istituzionale ai fini della trasformazione democratica** e altre azioni pertinenti rivolte alle istituzioni chiave delle società democratiche e tali da contribuire alla riforma democratica del settore della sicurezza.*

Risultati previsti

Maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Migliore governance democratica

Maggiore indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario

Diminuzione della corruzione

Maggior controllo democratico sul settore della sicurezza

Maggiore mobilità collegata a una gestione migliore delle frontiere e della migrazione

Una legislazione più conforme all'acquis dell'UE

Componente 2. Costruire un partenariato rafforzato con le persone (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 1 – vedi sopra*)

Costruire un partenariato rafforzato con le persone aumentando i contatti tra studenti, ricercatori e giovani

Maggiore mobilità di studenti e personale accademico nell'ambito dei partenariati tra università (Erasmus Mundus) e cooperazione strutturata per la modernizzazione delle università (Tempus)

Collaborazione tra scuole avviata con l'apertura del programma eTwinning dell'UE

Più contatti tra i giovani

Maggiore informazione dei cittadini PEV (anche nelle regioni secessioniste) in merito alle realizzazioni, alle opportunità e alle sfide di tale politica.

Componente 3. Crescita e sviluppo economico sostenibili ed inclusivi (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 2 – vedi sopra*)

Promuovere una crescita sostenibile e inclusiva appoggiando le PMI e cercando di ovviare alle disparità socioeconomiche in un paese partner mediante “programmi pilota” sul modello delle politiche di coesione e di sviluppo rurale dell'UE

Riduzione delle disparità economiche interne

Aumento dell'occupazione

Sviluppo delle PMI

Aumento dell'istruzione e della formazione professionale

Miglioramento dei mezzi di sussistenza degli agricoltori

Aumento della sicurezza alimentare

Maggiore integrazione nel mercato interno dell'UE mediante la partecipazione ai programmi dell'Unione

1.4.4. Indicatori di risultato e di incidenza

Precisare gli indicatori che permettono di seguire la realizzazione della proposta/iniziativa.

Rispetto dei diritti umani e degli standard democratici valutato dalle ONG, dall'ONU e dagli organismi regionali

Elezioni democratiche e credibili adeguatamente monitorate

Livello di corruzione
Numero di scuole incluse nel programma eTwinning
Numero di studenti e ricercatori universitari che partecipano a Erasmus Mundus
Numero di progetti strutturati nel campo della cooperazione tra università
Livello di ricchezza delle comunità agricole
Numero di domande di partecipazione ai programmi dell'UE presentate dai partner PEV accolte
Fornitura più sostenibile di prodotti alimentari a prezzi abbordabili nei paesi PEV
Diminuzione delle disparità socioeconomiche
Diminuzione della disoccupazione

1.5. Motivazione della proposta/iniziativa

1.5.1. *Necessità da coprire nel breve e lungo termine*

Visione politica e obiettivi a medio termine

La **visione** a lungo termine alla base della PEV è un partenariato in cui ciascun paese partner sviluppa i propri legami con l'UE in modo commisurato alle proprie aspirazioni, esigenze e capacità. Da un punto di vista politico, ciò include l'offerta di una più stretta collaborazione con l'UE, con un numero maggiore di iniziative congiunte nelle sedi internazionali su questioni di portata globale d'interesse comune. Da un punto di vista economico, l'UE è aperta anche ad una più stretta integrazione economica, che porterà ad una graduale integrazione nel mercato interno dell'UE. Inoltre promuove l'accelerazione della crescita inclusiva e sostenibile nei paesi vicini, che li aiuterà a diventare più competitivi, creare posti di lavoro dignitosi e realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio. L'UE dovrebbe utilizzare l'intera gamma delle sue politiche in funzione delle necessità e degli interessi reciproci e degli impegni assunti da ciascun paese in tema di riforma e democratizzazione.

L'obiettivo è un impegno reciproco rafforzato a promuovere il benessere politico ed economico dei nostri cittadini, sia in Europa che nei paesi vicini, quale migliore garanzia per la nostra comune stabilità e prosperità. Una simile visione comporta ovviamente delle sfide. Per i paesi partner, le riforme necessarie presuppongono notevoli costi e sforzi, prima che si possano raccogliere i frutti. Per quanto riguarda l'UE, è importante non mettere a rischio il funzionamento efficace del mercato interno e garantire che la mobilità si espliciti in condizioni di sicurezza.

Nel corso dei prossimi quattro-cinque anni, i paesi partner che stanno facendo passi importanti verso le riforme politiche ed economiche possono contare sulla prospettiva di concludere un **accordo di associazione nel quadro del Partenariato orientale** (est) oppure di impegnarsi in un **Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa** (sud). Tutto ciò si accompagnerà ad una maggiore mobilità e ad un aumento dei contatti interpersonali (compresa

ad esempio l'istituzione di partenariati per la mobilità), ad un'integrazione economica attraverso la cooperazione industriale, allo sviluppo delle PMI, agli investimenti esteri diretti e a un incremento delle relazioni commerciali con l'UE (ad esempio istituendo zone di libero scambio globali e approfondite e concludendo nuovi accordi nel settore dell'agricoltura e dei servizi, o predisponendo accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali per settori prioritari), ad un'integrazione settoriale più completa (ad esempio attraverso l'integrazione in un mercato paneuropeo dell'energia e la partecipazione ai programmi e alle agenzie dell'UE secondo le possibilità di accesso offerte da ciascun programma e le linee guida generali riguardanti la partecipazione alle agenzie dell'UE).

Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa"²¹, in particolare, l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi. Per avanzare senza esitazione sulla via della trasformazione democratica, questi paesi hanno bisogno di sostegno per riformare le loro istituzioni e rilanciare la crescita economica. Le loro popolazioni hanno inoltre bisogno di vedere che l'UE è pronta a dare assistenza in questo periodo di trasformazione entusiasmante ma difficile.

Finanziamenti supplementari

Per attuare la nuova impostazione della politica di vicinato fondata sulla responsabilità reciproca e su un impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, occorrerà stanziare **risorse supplementari che possono arrivare a 1,242 miliardi di euro fino al 2013**. A tal fine si procederà, tra l'altro, nel modo seguente:

a) il quadro giuridico dell'ENPI si presta perfettamente a finanziare la maggiore parte delle misure di cooperazione individuate nell'ambito del riesame. La Commissione propone pertanto d'integrare la dotazione dell'ENPI (750,5 milioni di euro) attingendo a varie fonti, ossia: 355 milioni di euro mediante riassegnazione dalle dotazioni di altri strumenti e – per la quota relativa al 2012 – dal margine della rubrica 4 nel PB 2012 (241,5 milioni di euro) nonché 154 milioni di euro dallo strumento di flessibilità. L'aumento proposto è realizzabile senza dover procedere ad un riesame formale del regolamento ENPI a norma del punto 37 dell'Accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013, trattandosi di una risposta a "nuove circostanze oggettive e durature, esposte in una motivazione esplicita e precisa, che considera i risultati raggiunti nell'attuazione del programma". Poiché il margine attuale nel PB 2012 è stato ricavato diminuendo alcune linee di bilancio rispetto alla precedente programmazione finanziaria, l'accordo proposto potrebbe essere considerato come una "riassegnazione". Maggiori dettagli saranno forniti mediante una lettera rettificativa;

b) mettendo a disposizione finanziamenti da altri strumenti come lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) (13,4 milioni di euro per il periodo 2011-2012) e il programma tematico Attori non statali nel quadro dello strumento di cooperazione allo sviluppo (3,8 milioni di euro nel 2011);

²¹ COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

- c) attivando lo strumento di stabilità (40 milioni di euro)²²;
- d) accantonando 90 milioni di euro onde fornire la garanzia necessaria per ottenere prestiti aggiuntivi pari a 1 miliardo di euro dalla BEI nei paesi del sud²³;
- e) attivando lo strumento di assistenza macrofinanziaria (100 milioni di euro)²⁴;
- f) permettendo alla BEI di riutilizzare i rientri da precedenti operazioni d'investimento di capitali nelle PMI (244 milioni di euro).

Per realizzare quest'ultima possibilità il Consiglio deve adottare la modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI.

Parallelamente, i programmi indicativi nazionali esistenti vengono riorientati sugli obiettivi chiave del nuovo partenariato, con 150 milioni di euro riassegnati a partire dalla dotazione ENPI per sostenere il nuovo strumento PEV per la società civile e altre azioni volte a promuovere un partenariato più solido con le società.

Differenziazione

Se tutti i paesi partner beneficeranno di attività mirate a rafforzare il “partenariato con le società” (componente 2), i finanziamenti a titolo delle altre due componenti saranno assegnati ai paesi partner sulla base di un'impostazione “more for more” fondata sulla responsabilità reciproca.

L'aumento del sostegno dell'UE dipenderà dai progressi compiuti nell'istituire e consolidare la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto. Il sostegno dell'UE ai singoli paesi sarà commisurato all'entità e alla rapidità dei loro progressi in termini di riforme interne. Questo sostegno accresciuto assumerà svariate forme, compreso un aumento dei finanziamenti per lo sviluppo economico e sociale, l'ampliamento dei programmi di consolidamento istituzionale, un migliore accesso al mercato, maggiori finanziamenti della BEI per gli investimenti, nonché l'ulteriore agevolazione della mobilità. Questi impegni preferenziali saranno adattati in funzione delle esigenze di ciascun paese e del contesto regionale. Saranno il riconoscimento concreto del fatto che una riforma significativa si accompagna a notevoli costi iniziali. Per i paesi in cui non sono state effettuate riforme, l'UE procederà a riesaminare o, se necessario, ridurre i finanziamenti.

²² L'importo esatto da mobilitare a titolo dello strumento di stabilità dipenderà dall'individuazione di progetti adeguati. Qualora tali progetti dovessero ammontare a meno di 40 milioni di euro, il saldo sarà trasferito all'ENPI.

²³ Se Consiglio e Parlamento accettano di aumentare anche il massimale per il vicinato orientale nel quadro della revisione intermedia del mandato esterno della BEI, l'importo necessario sarà accantonato per alimentare il Fondo di garanzia. Si osservi che, conformemente al regolamento relativo al Fondo di garanzia (regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio), l'approvvigionamento necessario avverrà nell'arco di più anni, a decorrere dal 2013.

²⁴ L'importo esatto da mobilitare a titolo di tale strumento dipenderà dai bisogni di finanziamento dei paesi ammissibili all'AMF, individuati nel quadro dei programmi di stabilizzazione e riforma economica attuati con il sostegno del FMI. Qualora l'importo dei programmi di AMF fosse inferiore a 100 milioni di euro, il saldo sarà trasferito all'ENPI.

1.5.2. Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea

La proposta va inquadrata nel contesto generale di una Politica europea di vicinato rinnovata, che offre ai paesi partner una più stretta cooperazione politica e un'integrazione economica più completa conformemente all'articolo 8 del trattato di Lisbona. Essa parte dall'idea di condividere le esperienze acquisite nell'integrazione europea con i paesi vicini e di coinvolgerli progressivamente nelle politiche dell'Unione. Poiché l'offerta dell'UE si basa in gran parte sull'integrazione nel mercato interno dell'UE, quest'ultima è in una posizione privilegiata per fornire tale assistenza rispetto ai singoli Stati membri.

1.5.3. Insegnamenti tratti in passato da esperienze simili

L'assistenza fornita in passato ai paesi vicini è stata oggetto di cinque valutazioni a livello di paesi e di due valutazioni regionali (MEDA II e TACIS), che hanno riguardato principalmente i seguenti settori: sviluppo economico (compreso il commercio), settore sociale (comprese sanità e istruzione), settore privato, agricoltura (compresa la sicurezza alimentare) e energia (compreso il nucleare).

Le valutazioni svolte hanno dimostrato che il fatto di riunire in uno stesso strumento (l'ENPI) la cooperazione bilaterale e regionale con i paesi che in precedenza erano oggetto di due regolamenti distinti (TACIS e MEDA) ha avuto un positivo effetto di arricchimento reciproco, soprattutto per quanto riguarda i meccanismi di messa a disposizione degli aiuti a sostegno delle riforme. Prendendo le mosse dai risultati positivi nel quadro di MEDA²⁵, il sostegno alle riforme attraverso il bilancio è notevolmente aumentato dall'introduzione dell'ENPI e ha prodotto risultati tangibili, promosso riforme e contribuito a consolidare il dialogo strategico con i paesi partner²⁶. È tuttavia necessario perfezionarne l'impostazione per integrarvi una maggiore attenzione ai valori fondamentali e alla governance democratica. Inoltre occorre adoperarsi per coinvolgere maggiormente la società civile nell'ideazione e nel monitoraggio delle operazioni e aumentarne la visibilità.

D'altro canto, l'introduzione di una nuova gamma di strumenti basati sull'esperienza dell'allargamento (TAIEX, gemellaggi e, più di recente, i programmi globali di sviluppo istituzionale – EaP) ha aumentato la capacità dell'ENPI di realizzare progetti di sviluppo istituzionale e promuovere la convergenza normativa con l'acquis dell'UE. La componente della cooperazione transfrontaliera ha dotato l'ENPI di un sistema migliore per gestire la cooperazione tra regioni situate da una parte e dall'altra di confini comuni.

1.5.4. Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti

Se l'ENPI resta lo strumento principale attraverso cui viene convogliata la cooperazione finanziaria dell'UE con i suoi vicini, i paesi della PEV beneficiano anche di altri strumenti finanziari che trattano questioni politiche specifiche (sfide globali, diritti umani, sicurezza

²⁵ Si vedano le conclusioni principali della "Valutazione del regolamento MEDA II e della sua attuazione" (giugno 2009).

²⁶ Come illustrato dalle conclusioni della Valutazione delle operazioni di sostegno al bilancio in Tunisia (novembre 2010).

nucleare) o situazioni di crisi (assistenza macrofinanziaria, strumento di stabilità, strumenti per l'assistenza umanitaria).

Alcuni di questi strumenti sono stati attivati di recente per venire incontro alle necessità emergenti nel vicinato meridionale dell'UE e continueranno ad essere impiegati a sostegno dei processi di transizione nella regione del vicinato.

In **Tunisia** è stato adottato un pacchetto di 2 milioni di euro a titolo dello strumento per la stabilità per sostenere 1) la riforma politica e il processo elettorale, 2) l'indipendenza della società civile e dei media. È previsto anche un ulteriore sostegno alla società civile a titolo dello **strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)** in ambiti quali il monitoraggio elettorale da parte della società civile nazionale, la formazione dei partiti politici, il sostegno alla libertà di espressione, la promozione dei diritti umani e la capacità di monitoraggio nel campo dei diritti umani (2 milioni di euro). Nell'ambito del programma tematico "**Attori non statali e autorità locali**" è stato stanziato per la Tunisia un importo di 1,2 milioni di euro. L'EIDHR finanzia una missione di monitoraggio elettorale dell'UE (fino a 4 milioni di euro).

In **Egitto** saranno stanziati 2,9 milioni di euro a titolo dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) per sostenere azioni volte a contrastare la tortura, migliorare le condizioni di detenzione preventiva e promuovere la libertà dei mezzi d'informazione e la libertà di culto. Un importo di 2,6 milioni di euro sarà stanziato a titolo del programma tematico "**Attori non statali e autorità locali**" (strumento di cooperazione allo sviluppo) per promuovere il potenziamento del ruolo dei giovani e i diritti delle donne e sostenere i diritti sociali ed economici.

Lo strumento di assistenza umanitaria (70 milioni di euro) è stato mobilitato per far fronte alle conseguenze del conflitto interno in **Libia** e per soccorrere rifugiati e sfollati, mentre 5 milioni di euro provenienti dalla riserva per gli aiuti d'emergenza sono stati convogliati attraverso il meccanismo di protezione civile per finanziare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi.

1.6. Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria

Proposta/iniziativa di **durata limitata**

– Proposta/iniziativa in vigore dal 2011 al 2013

– Incidenza finanziaria dal 2011 al 2013

Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

– Attuazione con un periodo di avviamento dal AAAA al AAAA

– seguito da un funzionamento a pieno ritmo.

1.7. Modalità di gestione previste²⁷

Gestione centralizzata diretta da parte della Commissione

Gestione centralizzata indiretta con delega delle funzioni di esecuzione a:

- agenzie esecutive
- organismi creati dalle Comunità²⁸
- organismi pubblici nazionali/organismi investiti di attribuzioni di servizio pubblico
- persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario

Gestione concorrente con gli Stati membri

Gestione decentrata con paesi terzi

Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (*specificare*)

Osservazioni

Gli obiettivi saranno perseguiti attraverso una serie di misure attuate secondo modalità di gestione diverse.

Le azioni di sviluppo istituzionale saranno attuate prevalentemente mediante gestione diretta da parte della Commissione.

Gli scambi di studenti e di giovani e la cooperazione fra università e scuole saranno attuati prevalentemente tramite l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.

I programmi pilota sul modello delle politiche di coesione e agricola saranno attuati mediante gestione centralizzata diretta o mediante gestione decentrata.

Il ricorso alla gestione congiunta con organizzazioni internazionali è possibile per azioni specifiche (per promuovere la conformità con le convenzioni del Consiglio d'Europa). Nell'interesse dell'efficacia degli aiuti e della divisione dei compiti con gli Stati membri si potrebbe prendere in considerazione anche la cooperazione delegata.

²⁷ Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

²⁸ A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni da presentare

Precisare frequenza e condizioni.

La Commissione sorveglierà l'andamento della sua cooperazione esterna a tutti i livelli:

input (in particolare flussi finanziari: impegni, contratti e pagamenti);

attività / risultati (esecuzione di progetti e programmi, monitoraggio interno effettuato in loco dalle delegazioni della Commissione);

progressi/risultati (sistema di monitoraggio esterno orientato ai risultati - ROM²⁹) ed *effetti*;

La programmazione degli aiuti esterni a beneficio dei paesi partner e delle loro regioni nel lungo periodo viene effettuata nell'ambito della preparazione dei documenti strategici (fino a 7 anni) e dei programmi indicativi (3-4 anni). I documenti di programmazione possono essere riveduti in qualsiasi momento per adeguare le priorità della programmazione. I programmi indicativi precisano, tra l'altro, gli obiettivi specifici e i risultati attesi in ciascun settore di cooperazione.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Rischi individuati

1) L'assenza di stabilità politica e amministrativa nei paesi partner potrebbe creare problemi in sede di elaborazione dei programmi, ritardare l'erogazione dei fondi e nuocere all'efficacia;

2) la mancanza di stanziamenti amministrativi sufficienti potrebbe determinare una mancanza di risorse umane per la gestione dell'assistenza;

3) un'applicazione inadeguata degli standard di qualità potrebbe ostacolare la presentazione di programmi e progetti validi;

4) la mancata circolazione delle informazioni potrebbe ostacolare la risoluzione delle questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti.

2.2.2. Modalità di controllo previste

Migliorare la preparazione: individuare i paesi più a rischio, elaborare un piano di gestione dei rischi specifico per ciascun paese, dare seguito agli sviluppi in quei paesi mediante diversi canali.

²⁹

Il sistema di monitoraggio orientato ai risultati (ROM) consente una rapida valutazione delle prestazioni di un progetto o di un programma e delle sue implicazioni in senso lato, fornendo alla Commissione consigli indipendenti sul portafoglio progetti. Il ricorso ad un unico approccio coerente mette a disposizione della Commissione dati comparabili per tutte le regioni che beneficiano di assistenza esterna.

Stanziamanti amministrativi sufficienti: programmazione dettagliata degli stanziamenti amministrativi provenienti dalle rubriche 4 e 5 del quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Adeguare la ripartizione del personale tra i servizi in sede e nelle delegazioni in base alle previsioni delle necessità e alla valutazione del carico di lavoro, servendosi ove possibile di criteri quantificabili (come il numero di contratti da preparare).

Attuazione e rispetto di norme e disposizioni prima e dopo il gruppo di sostegno alla qualità: le delegazioni e i servizi competenti della DG DEVCO devono mettere in campo, sin dalle prime fasi del processo, le competenze necessarie attraverso un sostegno in loco e a distanza.

Miglioramento del sistema – Qualità dei dati e relazioni: fornire informazioni tempestive sui negoziati in corso e assicurarsi che tutte le questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti siano già correttamente individuate e trasmesse ai soggetti che intervengono nei negoziati.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

Precisare le misure di prevenzione e protezione esistenti e previste.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la lotta contro le frodi e le irregolarità costituiscono parte integrante del regolamento ENPI. Il monitoraggio amministrativo degli appalti e dei pagamenti sarà affidato alle delegazioni dell'UE nei paesi beneficiari. In ogni fase del ciclo di progetto le delegazioni effettueranno dei controlli sulle azioni finanziate a norma del presente regolamento³⁰. Sarà rivolta particolare attenzione alla natura delle spese (ammissibilità delle spese), al rispetto dei bilanci (spesa effettiva) e alla verifica delle informazioni e della documentazione pertinente (prove di spesa).

³⁰ Esse autorizzeranno la Commissione (OLAF) a effettuare controlli e verifiche sul posto conformemente al regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

3.1. Rubriche del quadro finanziario pluriennale e linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	SD/SND ⁽³¹⁾	di paesi EFTA ³²	di paesi candidati ³³	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
19.01.04.0 2	ENPI — Spese di gestione amministrativa	SND	NO	NO	NO	NO
19.08.01	Politica europea di vicinato e partenariato - Cooperazione finanziaria	SD	NO	NO	NO	NO

³¹ SD = Stanziamenti dissociati / SND = Stanziamenti non dissociati.

³² EFTA: Associazione europea di libero scambio.

³³ Paesi candidati e, se del caso, paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali.

3.2. Incidenza prevista sulle spese in Mio EUR (al terzo decimale)

Incidenza prevista sulle spese						
Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Rubrica 4 – Relazioni esterne					
			2011	2012	2013	Totale
Stanziamenti operativi						
19.08.01 - Politica europea di vicinato e partenariato - Cooperazione finanziaria	Impegni	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Pagamenti	(2)	0,000	115,125	104,700	219,825
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici (15)						
19.01.04.02 - ENPI Stanziamenti amministrativi		(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
Totale stanziamenti per la DG DEVCO	Impegni	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Pagamenti	2+3	0,000	126,875	112,950	239,825
Totale stanziamenti operativi	Impegni	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Pagamenti	(5)	0,000	115,125	104,700	219,825
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici			0,000	11,750	8,250	20,000
Totale stanziamenti	Impegni		85,000	395,500	270,000	750,500
	Pagamenti		0,000	126,875	112,950	239,825
(15). Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.						

3.2.1. Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi, come spiegato di seguito:

Stanziamenti di impegno in Mio EUR (al terzo decimale)

Specificare gli obiettivi e i risultati ↓			Anno - 2011		Anno - 2012		Anno - 2013		TOTALE	
	RISULTATI									
	Tipo di risultato	Costo medio del risultato	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero totale di risultati	Costo totale
COMPONENTE 1 – TRASFORMAZIONE DEMOCRATICA E SVILUPPO ISTITUZIONALE										
Programmi globali di sviluppo istituzionale*	Programma	40	3	20	3	63	3	42	3	125
Partenariati per la mobilità*	Programma	8	3	5	3	10	3	10	3	25
Totale parziale per la Componente 1				25		73		52		150
COMPONENTE 2 – PARTENARIATO CON LE PERSONE										
Erasmus Mundus – Mobilità degli studenti	Studente/anno	0,035	857	30	1286	45	1000	35	3143	110
TEMPUS – Cooperazione tra università	Progetti	0,9	6	5	14	12,5	14	12,5	33	30
Giovani - Progetti	Progetti	0,02	500	10	875	17,5	875	17,5	2250	45
Altri risultati		n. p.		5		11,25		9,75		26
Totale parziale per la Componente 2				50		86,25		74,75		211
COMPONENTE 3 - CRESCITA E SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILI E INCLUSIVI										
Programmi pilota Coesione	Programma	40	3	0	3	85	3	40	3	125
Programmi pilota Agricoltura e sviluppo rurale	Programma	30	6	10	6	110	6	65	6	185

Partecipazione a programmi dell'UE	n. p.	n. p.	5,95		5,95		5,95		5,95	
Totale parziale per la Componente 3				10		224,5		135		369,5
COSTO TOTALE				85		383,75		261,75		730,5

* Sotto forma di programma pluriennale di sviluppo istituzionale della durata di tre anni. Il costo medio si riferisce a 3 anni.

** Fondi accantonati per contribuire alla partecipazione dei paesi partner ai programmi dell'UE. Non è possibile fare una stima dei contributi individuali, che dipendono dal programma e dal paese. La maggior parte delle risorse umane corrispondenti dovrà essere destinata alle delegazioni nei paesi beneficiari interessati proprio in questa fase.

N.B.: Va osservato che, a questo stadio, la ripartizione delle attività e le assegnazioni per le varie componenti sono puramente indicative. I risultati indicati più sopra si basano sulle stime iniziali e vengono riportati a scopo illustrativo.

3.2.2. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

3.2.2.1. Sintesi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa, come spiegato di seguito:

Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N ³⁴	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)	TOTALE		
--	-------------------------	-------------	-------------	-------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	--	--

RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale								
Risorse umane								
Altre spese amministrative								
Totale parziale RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale								

Esclusa la RUBRICA 5³⁵ del quadro finanziario pluriennale								
Risorse umane								
Altre spese di natura amministrativa								
Totale parziale esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale								

TOTALE								
---------------	--	--	--	--	--	--	--	--

³⁴ L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

³⁵ Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

3.2.2.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)

	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
• Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)			
XX 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione)			
XX 01 01 02 (delegazioni)			
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)			
10 01 05 01 (ricerca diretta)			
• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP)³⁶			
XX 01 02 01 (AC, INT, END della dotazione globale)			
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, AL e END nelle delegazioni)			
19 01 04 02³⁷	- in sede ³⁸	0	
	- nelle delegazioni		92
XX 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca indiretta)			
10 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca diretta)			
Altre linee di bilancio (specificare)			
TOTALE		131	92

Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

Descrizione dei compiti da svolgere

Occorre personale supplementare per la gestione delle risorse aggiuntive e l'attuazione delle nuove iniziative che rientrano nel riesame della PEV. La natura delle nuove attività da svolgere nell'ambito del riesame della PEV, come il partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa (sviluppo istituzionale, contatti interpersonali nell'ambito di progetti di

³⁶ AC = agente contrattuale; INT = personale interinale (*intérimaires*); JED = giovane esperto in delegazione (*jeune expert en délégation*); AL = agente locale; END = esperto nazionale distaccato.

³⁷ Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

³⁸ Principalmente per Fondi strutturali, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per la pesca (FEP).

portata relativamente limitata, sostegno alla società civile ecc.), richiede un notevole potenziamento del personale a fini di gestione e supervisione dei programmi. La maggior parte di queste risorse umane dovrà essere destinata alle delegazioni nei paesi beneficiari interessati e all’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura (per la gestione dei programmi riguardanti l’istruzione, i giovani e la cultura).

Nella misura in cui i fondi operativi supplementari proverranno da una riassegnazione dalle dotazioni di altri strumenti, anche le spese di sostegno amministrativo corrispondenti saranno riassegnate di conseguenza. Gli stanziamenti amministrativi da trasferire dalle dotazioni di altri strumenti ammontano a 6,78 milioni di euro nel 2012 e a 8,25 milioni di euro nel 2013, che corrispondono rispettivamente alla riassegnazione di circa 76 equivalenti a tempo pieno (ETP) nel 2011 e di 92 ETP nel 2013 da altri strumenti.

Il costo unitario del personale esterno nelle delegazioni è stato stimato a 88,937 euro, cioè la media del costo stimato di un agente contrattuale (134,120 euro) e del costo stimato di un agente locale (43,754 euro) nel PB 2012 per la linea di bilancio 19.010402.

Funzionari e agenti temporanei	
Personale esterno	131 ETP/anno nel 2012 e 92 ETP/anno nel 2013 per un costo totale di 20 milioni di euro (11,75 milioni di euro nel 2012 e 8,25 milioni di euro nel 2013)

3.2.3. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta/iniziativa è compatibile con l’attuale quadro finanziario pluriennale.
- La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

I finanziamenti supplementari per le attività individuate nella presente scheda proverranno per la maggior parte dalla riprogrammazione delle dotazioni per gli strumenti delle relazioni esterne della rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale a favore dell’ENPI (stanziamenti operativi e amministrativi).

Per il 2011, la maggior parte degli 85 milioni di euro supplementari sarà disponibile grazie ad uno storno di risorse dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (51 milioni di euro) e a una riduzione del contributo dell’UE alla BERS (34 milioni di euro).

Per il 2012 i 395,5 milioni di euro supplementari proverranno: 1) dal margine della rubrica 4 (241,5 milioni di euro) che comprende gli stanziamenti inizialmente programmati per lo strumento di cooperazione allo sviluppo (89 milioni di euro), per lo strumento di assistenza preadesione (60 milioni di euro) e per lo strumento per la stabilità (60 milioni di euro) e 2) dallo strumento di flessibilità (154 milioni di euro).

Per il 2013, i 270 milioni di euro supplementari dovrebbero essere disponibili grazie ad uno storno di risorse dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (100 milioni di euro), dallo strumento di assistenza preadesione (60 milioni di euro) e dallo strumento per la stabilità (70 milioni di euro) e a una riassegnazione da altri strumenti, in particolare la dotazione per la politica estera e di sicurezza comune (40 milioni di euro)³⁹.

³⁹ Da avviare in base alla proposta dell’Alto Rappresentante e in conformità delle regole specifiche che si applicano al bilancio della PESC.

- X La proposta/iniziativa richiede l'attivazione dello strumento di flessibilità⁴⁰.

Come indicato più sopra, nel 2012 occorrerà mobilitare lo strumento di flessibilità in ragione di 154 milioni di euro per poter disporre delle risorse supplementari necessarie al finanziamento delle attività descritte nella presente scheda.

La Commissione intende presentare rapidamente le proposte di bilancio pertinenti all'autorità di bilancio (storni per il 2011, lettera rettificativa per il 2012, riprogrammazione per il 2013).

3.2.4. Partecipazione di terzi al finanziamento

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi
- La proposta/iniziativa prevede il cofinanziamento indicato di seguito:

Stanziamenti in Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire il numero di anni necessario per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			Costo
Specificare l'organismo di cofinanziamento								
TOTALE stanziamenti cofinanziati								

⁴⁰ Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

3.3. Incidenza prevista sulle entrate

- La proposta/iniziativa non ha alcuna incidenza finanziaria sulle entrate.
- La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
 - sulle risorse proprie
 - sulle entrate varie

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Stanziamenti disponibili per l'esercizio in corso	Incidenza della proposta/iniziativa ⁴¹							
		Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire il numero di colonne necessario per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			
Articolo.....									

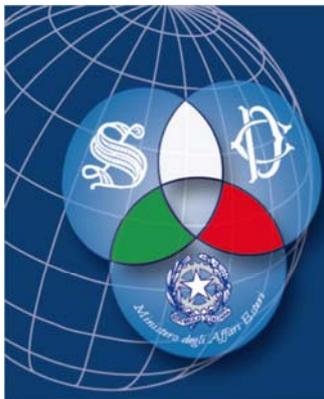
Per quanto riguarda le entrate varie con destinazione specifica, precisare le linee di spesa interessate

[...]

Precisare il metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate.

[...]

⁴¹ Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), gli importi indicati devono essere importi netti, cioè importi lordi da cui viene detratto il 25% per spese di riscossione.



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea

n. 33 - maggio 2011

Approfondimenti

A cura dell'Istituto Affari Internazionali

**I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma
della politica euro-mediterranea¹**

n. 33

maggio 2011

¹ Le informazioni contenute nel presente approfondimento sono aggiornate al 13 maggio 2011

SOMMARIO

Introduzione	pag. 1
1. Fattori politici, economici e sociali delle rivolte arabe	pag. 4
2. Verso una riforma delle politiche euro-mediterranee	pag. 10
3. Conclusioni	pag. 30

Introduzione

Gli eventi che hanno preso avvio nel dicembre 2010 in Tunisia hanno dato fuoco alle varie polveriere accumulate nei paesi arabi in decenni di autoritarismo politico, carente sviluppo economico e profondo disagio sociale.

All'estromissione del presidente Zine el-Abidine Ben Ali in Tunisia, nel quadro di tumulti di massa, ha fatto seguito, con modalità analoghe, quella del presidente egiziano Hosni Mubarak. I due regimi sono caduti essendo mancato l'appoggio delle forze armate, il che ha indebolito e vanificato l'intervento della polizia, dei servizi segreti e delle varie milizie. Da questi due paesi la rivolta si è propagata alla Libia. Qui però il regime non ha esitato a ricorrere alla violenza e ne è originata una guerra civile che si è rapidamente internazionalizzata sulla base della Risoluzione 1973/2011 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che ha autorizzato l'uso della forza armata a protezione dei civili.

Contemporaneamente, mentre in Algeria e Giordania le manifestazioni contro i regimi rimangono contenute e hanno dato luogo solo a ordinari interventi di polizia, in Yemen, in Bahrein e, da ultimo, in Siria, le proteste hanno assunto forme più insistenti, cui i regimi hanno risposto con una crescente e violenta repressione, causando numerose vittime.

In Yemen, le forze armate si sono divise e dalle manifestazioni popolari nelle città si potrebbe passare, come in Libia, ad una guerra civile. In Bahrein l'Arabia Saudita, in qualità di membro leader del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), è intervenuta in soccorso della vacillante monarchia sunnita, in difficoltà di fronte alle proteste della maggioranza sciita. In Siria, dove il regime del presidente Bashar al-Assad, il partito Baath, le milizie e le forze armate sono un solo e solido blocco, la repressione si allarga e ogni giorno diventa sempre più violenta.

Questi eventi hanno una portata internazionale, ma in questo rapporto ci limitiamo ad esaminarne e valutarne l'impatto sull'Unione Europea (UE) e i suoi membri.

Sin dalla sua origine, ma più impegnativamente dal 1995, con il lancio del Processo di Barcellona, l'UE ha sviluppato una complessa politica volta a incentivare le riforme politiche nei paesi arabi del Mediterraneo e a porre le basi, nel quadro di una cooperazione multiforme, per un loro sviluppo economico e sociale.

Tuttavia, questa politica non ha trovato, in particolare nel corso degli ultimi dieci anni, significative realizzazioni. L'originario obiettivo di dare sicurezza agli europei trasformando politicamente ed economicamente i partner mediterranei, richiedeva agli stati membri una coesione e una determinazione politica che invece si è andata negli anni affievolendo. La scelta che è stata compiuta nei fatti dall'Unione e dagli Stati europei è stata quella di privilegiare la stabilità degli interlocutori politici nella sponda Sud del Mediterraneo, a discapito della richiesta della promozione di riforme politiche. A spingere in tale direzione vi sono state indubbie ragioni oggettive, come la necessità, per gli Stati europei, di garantire la sicurezza dei propri approvvigionamenti energetici, che ha inevitabilmente spinto alla ricerca di un "dialogo" con interlocutori "scomodi", come l'Algeria per la Francia e la Libia per l'Italia. I problemi emersi o aggravatisi nel frattempo – soprattutto il terrorismo e l'incremento dell'immigrazione – hanno poi provocato una forte rinazionalizzazione delle prospettive di sicurezza degli stati membri dell'UE.

In questo quadro, i governi europei hanno accantonato le riforme – lasciando la Commissione da sola a fare quel che poteva – e sono passati a politiche di sostegno ai regimi autoritari mediterranei in cambio della cooperazione economica, di una loro collaborazione al contenimento dell'immigrazione e alla lotta al terrorismo.

La scelta di non attuare l'originaria politica mediterranea di promozione delle riforme a favore dell'appoggio alla stabilità dei regimi appare ora mostrare la sua fragilità di fronte agli sviluppi recenti in Nord Africa e nel Vicino Oriente.

E' vero, infatti, che si può ipotizzare che anche il perseguimento della "stabilità" e di una politica di interrelazioni con i regimi esistenti, insieme all'interdipendenza economica stretta con i paesi della sponda sud del Mediterraneo che ne è derivata, abbiano avuto un ruolo nello sviluppo economico e sociale che pure quei paesi hanno conosciuto negli scorsi anni, nonché nel rendere impossibile per alcuni di quei regimi il ricorso a politiche di aperta repressione: in altre parole un regime autoritario relativamente "più aperto" come quello egiziano non ha potuto attuare la repressione che un regime "meno aperto" come quello iraniano ha posto in essere dopo le elezioni del 2009. Le vicende egiziane di questo ultimo quinquennio apparirebbero confermare insomma la "legge di Tocqueville", vale a dire che il momento più pericoloso e di maggiore

instabilità per un regime è quello in cui viene tentata la strada delle riforme, percorso che timidamente, e per la verità più grazie allo stimolo degli USA che dell'Unione europea, l'Egitto aveva intrapreso a partire dal 2005. Tuttavia, tutto ciò considerato, l'impressione prevalente tra gli osservatori è che la comunità internazionale e l'Unione europea in particolare scontino nella fase apertasi all'inizio del 2011 l'eccessiva insistenza passata sulle esigenze di stabilità a scapito di quelle delle riforme.

È evidente la necessità di un profondo riesame, se non di una vera e propria riforma, delle politiche mediterranee europee. Su questa prospettiva è in corso un dibattito in tutta Europa. Il presente rapporto ha ad oggetto l'andamento e i possibili sviluppi di tale dibattito. La prima sezione (§ 1) esamina le cause degli eventi che stanno scuotendo il Mediterraneo. La seconda (§ 2) considera il quadro delle iniziative e dei progetti di riforma della politica mediterranea. La terza e ultima sezione fornisce alcune considerazioni conclusive (§ 3).

1. Fattori politici, economici e sociali delle rivolte arabe

I sommovimenti in corso nel mondo arabo affondano le radici sia nell'assetto politico e sociale sia nelle condizioni dell'economia.

Pure nell'estrema varietà delle forme e delle ideologie di riferimento (dal retaggio panarabista alle monarchie tradizionali, in alcune delle quali è pure presente una costituzione) i sistemi politici arabi si caratterizzano tutti per un grado maggiore o minore di autoritarismo.

I paesi petroliferi del Golfo hanno raggiunto un livello apprezzabile di sviluppo e, grazie alle risorse energetiche, riescono a offrire soddisfacenti condizioni socio-economiche ai loro sudditi. Nel Mediterraneo lo stesso vale in certa misura per la Libia – almeno fino alla recente crisi - ma non per l'Algeria – i due maggiori esportatori di idrocarburi dell'area.

Ovunque le condizioni sociali lasciano a desiderare, sebbene in misura di gran lunga maggiore nei paesi non petroliferi (nonché in Algeria). La disoccupazione giovanile (tabelle 1 e 2) e il disagio sociale sono problemi molto diffusi, che riguardano anche paesi ricchi di risorse, come l'Arabia Saudita. E' un fenomeno grave nel Vicino Oriente, ma ancora più grave in Nord Africa: deriva dagli effetti di una transizione demografica ritardata. Infatti, all'esplosione demografica e ai fenomeni di urbanizzazione degli anni Settanta (che, secondo alcuni studiosi, come Gilles Kepel, favorirono, con i conseguenti fenomeni di sradicamento e alienazione, l'affermazione del fondamentalismo islamico) ha fatto seguito un periodo di stabilizzazione dei tassi di fertilità (in tutta l'area del Nord Africa-Medio Oriente si è passati dal 6,5 per cento annuo del periodo 1975-1980 al 3,6 per cento del periodo 2000-2005, a fronte comunque di un tasso del 2,1 per cento a livello mondiale); si è così assistito alla riduzione del numero dei figli per famiglia e al crescente ricorso da parte delle donne a pratiche di contraccezione e controllo delle nascite: tutto questo testimonia di un processo contrastato di modernizzazione sociale in una popolazione comunque ancora molto giovane e a fronte di un tipo di sviluppo che genera pochi posti di lavoro.

Inoltre in molti paesi si registra un significativo livello di povertà. La precarietà delle condizioni sociali accresce la vulnerabilità di vasti ceti e di intere generazioni, in particolare le più giovani. Negli anni più recenti, anche a causa della crisi prima finanziaria e poi economica globale, molte famiglie si sono sempre più impoverite e le generazioni più giovani sono rimaste senza altra prospettiva che quella di emigrare.

Tabella 1 – Disoccupazione giovanile nel mondo arabo, 2005-06

PAESI	Tasso di disoccupazione giovanile (%)	Disoccupazione giovanile sulla disoccupazione totale (%)
Algeria	46,0	70,0
Egitto	26,0	60,0
Giordania	38,0	66,0
Libano	21,5	55,0
Libia	27,5	48,0
Marocco	16,0	35,5
Siria	20,0	57,0
Territori Palestinesi Occupati	33,0	35,0
Tunisia	27,0	65,0
Arabia Saudita	26,0	60,5
Bahrein	21,0	54,0
Emirati Arabi Uniti	6	47
Yemen	29,0	57,5
Mondo arabo	30,0	51,0
Mondo	14,5	48,0

Fonte: United Nations Development Programme (Programma di sviluppo dell'ONU), *Arab Human Rights Development Report*, <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.

La mancanza di lavoro e di prospettive economiche per i più giovani ha un ruolo importante, che vale la pena considerare in maggior dettaglio.

Più che ai tassi di disoccupazione che, a causa del basso tasso di attività, sono poco significativi, si deve guardare la rapporto tra occupati e popolazione: nei paesi arabi mediterranei (esclusa la Libia), su una popolazione totale di 180 milioni di persone, solo 50 milioni hanno un impiego, cioè meno del 30% della popolazione totale e meno del 45% della popolazione in età lavorativa. I salari sono molto bassi (in Egitto il salario medio è poco più di 100 euro al mese; in Siria poco meno di 150; e meno di 300 in Marocco e Algeria). La disoccupazione riguarda soprattutto i giovani e, fra i giovani, colpisce ancora di più i diplomati e laureati.

Questa situazione, se le cose non cambieranno, è destinata ad aggravarsi. La Commissione Europea calcola che nel 2020, cioè fra meno di dieci anni, per assorbire i giovani che si affacceranno sul mercato del lavoro, mantenendo il tasso attuale di disoccupazione, sarà necessario creare nella regione 15 milioni di posti di lavoro aggiuntivi, vale a dire fra il 30 e il 60% in più di quelli creati negli anni di alta crescita economica fra il 2002 e il 2007.²

² I dati qui esposti sono tratti da Commissione Europea, *Labour Market Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*, Occasional Papers, 2010. Si veda anche lo studio del prof. Ivan Martín, *Empleo y política de empleo en el Norte de África: de causas de las revueltas a claves de la transición*, Real Instituto Elcano, ARI 64/2011, 05/04/2011.

Tabella 2 - Tasso di disoccupazione nei paesi del Mediterraneo meridionale

Paese	Indicatori internazionali di sviluppo umano (1) (%)	The CIA World Fact Book (2) (%)
Algeria	13,8 (2007)	9,9 (stima 2010)
Egitto	8,7 (2008)	9,7 (stima 2010)
Giordania	12,7 (2008)	13,4 (stima 2010)
Libano	n.d.	n.d.
Libia	n.d.	30 (stima 2004)
Marocco	9,6 (2008)	9,8 (stima 2010)
Palestina	26,0 (2008)	16,5 (stima 2010)
Siria	2,3 (2000)	8,3 (stima 2010)
Tunisia	14,2 (2005)	14 (stima 2010)
Germania	7,5 (2008)	7,4 (stima 2010)
Italia	6,7 (2008)	8,4 (stima 2010)

(1) Fonte: United Nations Development Programme (Programma di sviluppo dell'ONU), <http://hdr.undp.org/en/countries>.

(2) Fonte: Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>.

Ora, i rivolgimenti avvenuti in Tunisia ed Egitto e le rivolte in corso negli altri paesi arabi del Mediterraneo hanno in primo luogo obiettivi politici: abbattimento dei regimi autoritari al potere e instaurazione di regimi democratici. Non c'è dubbio tuttavia che le aspettative che riguardano la democrazia includono anche, quasi ovunque, lo sviluppo economico, la lotta alla corruzione (vedi tabella 3) e al controllo monopolistico delle risorse (interne ed esterne) da parte di classi dirigenti predatrici e cleptocratiche, e pertanto un miglioramento del sistema sociale. Gli eventi in corso nel Mediterraneo meridionale sono percepiti in Occidente prima

di tutto come rivoluzioni politiche (e democratiche). In realtà, non solo c'è anche una pesante componente economico-sociale ma, ove queste nuove democrazie si affermassero, ma non fossero in grado di migliorare la situazione economica e sociale, rischierebbero molto presto di essere travolte o di trasformarsi di nuovo in regimi oppressivi.

Il problema delle classi dirigenti che si affacciano ora al potere o che premono per accedervi è la sostenibilità: nessun nuovo regime può durare e rafforzarsi se le condizioni economiche e sociali non mutano.³

Anche sotto questo profilo, il ruolo dei paesi occidentali e delle organizzazioni economiche internazionali è centrale. C'è la necessità di procedere a riforme o revisioni delle politiche di cooperazione in atto, di cui gli eventi in corso hanno dimostrato l'inadeguatezza. Di questa necessità è consapevole l'Unione Europea, in quanto importante partner istituzionale dei paesi in questione. Cambiamenti politici ed economici sembrano ugualmente necessari e indissolubilmente legati.

Ma che cosa di nuovo e di diverso si propone di fare l'Europa?

³ La sostenibilità è stata esplicitamente richiamata dall'Alto Rappresentante dell'UE in vari interventi sul tema, in particolare vedi "Remarks by the EU High Representative Catherine Ashton at the Senior Officials' meeting on Egypt and Tunisia, Brussels, 23 February 2011, A 069/11 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119459.pdf (dove parla di "sustainable stability"). Vedi inoltre gli argomenti svolti da Franco Zallio, "Reforming Economic Reforms: Europe and the Ongoing Transformation in Mediterranean Countries", German Marshall Fund of the United States and Istituto Paralleli, *Policy Brief*, Washington D.C., March 2011; Nathalie Tocci and Jean-Pierre Cassarino, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post 1/11*, Istituto Affari Internazionali, IAIWP 1106, Roma, marzo 2011.

Tabella 3 – Indici di corruzione, 2008-09: Paesi del Mediterraneo meridionale, Germania e Italia

Paese	Indice di percezione della corruzione		Controllo della corruzione	
	2008	2009	2008	2009
	Transparency International (1) (valore compreso tra 0, molto corrotto, e 10, poco corrotto)		Indicatori di governance a livello mondiale Banca Mondiale (2) (valore compreso tra -2,5 e +2,5)	
Algeria	3,2	2,8	-0,44	-0,49
Egitto	2,8	2,8	-0,68	-0,41
Giordania	5,1	5,0	+0,45	+0,27
Libano	3,0	2,5	-0,86	-0,80
Libia	2,5	2,5	-0,80	-1,10
Marocco	3,5	3,3	-0,29	-0,23
Palestina	/	/	-1,13	-0,44
Siria	2,1	2,6	-1,09	-0,96
Tunisia	4,4	4,2	-0,04	+0,02
Germania	7,9	8,0	+1,73	+1,70
Italia	4,8	4,3	+0,22	+0,05

(1) Fonte: Transparency International, http://www.transparency.org/publications/annual_report.

(2) Fonte: Banca Mondiale, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.

2. Verso una riforma delle politiche euro-mediterranee

I paesi europei membri dell'UE hanno discusso a varie riprese gli sviluppi in corso; dapprima quelli in Nord Africa e poi, a misura che il sommovimento si è allargato, quelli nel Vicino e in Medio Oriente (vedi Riquadro 1). Essi hanno deciso di riformulare e rafforzare la politica euro-mediterranea. In questa sezione discutiamo i punti salienti delle proposte di riforma avanzate.

Molto importante è stato il Consiglio Europeo Straordinario dell'11 marzo 2011, nel quale è stata discussa la "Comunicazione congiunta al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Europeo Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni" resa pubblica l'8 marzo dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante per la Politica estera e di Sicurezza, Lady Catherine Ashton. La Comunicazione contiene la proposta di "Un Partenariato per la Democrazia e la Prosperità Condivisa con il Mediterraneo Meridionale", che il Consiglio Europeo Straordinario ha approvato. Essa sarà completata dalle proposte di aggiornamento e miglioramento della Politica Europeo di Vicinato (PEV) che il Commissario per l'Allargamento Stefan Füle renderà note in maggio. Il primo di questi documenti è attualmente all'esame anche del Parlamento italiano, e, in particolare, della III Commissione Affari esteri della Camera.

La proposta indica tre principali obiettivi: (a) trasformazione democratica e consolidamento delle istituzioni (*institution-building*); (b) un più forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili; (c) una crescita e uno sviluppo economico sostenibili ed equi (*inclusive*).

Questi obiettivi sono trasversali a quelli più specifici, che il documento richiama in dettaglio e che si possono così riassumere: (1) democrazia e istituzioni; (2) mobilità e immigrazione; (3) promozione dello sviluppo economico; (4) accelerazione dell'integrazione economica internazionale nel campo degli scambi commerciali e degli investimenti; (5) promozione della cooperazione in settori considerati cruciali; (6) aumento dell'assistenza finanziaria.

La proposta richiama anche le politiche ovvero gli approcci generali che l'UE intende privilegiare al fine di perseguire detti obiettivi: (a) un criterio di differenziazione fra partner; (b) un criterio di condizionalità basata sull'incentivazione, per cui a chi più farà più sarà dato ("*more for more*"); (c) l'estensione alla generalità dei partner del cosiddetto "statuto avanzato"

nelle relazioni bilaterali; (d) una PEV più efficace; (e) il rafforzamento del dialogo politico.

Infine, il documento ricorda alcuni parametri che, pur non dipendendo solo dall'UE, sono rilevanti per il successo del programma di lavoro che essa si appresta a perseguire: (a) progressi nel Processo di Pace in Medio Oriente; (b) progressi nell'integrazione regionale e sub-regionale; (c) riforma dell'Unione per il Mediterraneo (UpM).⁴

⁴ http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf#page=2<http://???>.

Riquadro 1 - Riunioni UE dedicate all'esame dell'evoluzione in Nord Africa e Medio Oriente – 31 gennaio-12 aprile 2011

31 gennaio 2011 Bruxelles	Consiglio Affari Esteri	Conclusioni sulle crisi in Tunisia ed Egitto
4 febbraio 2011 Bruxelles	Consiglio Europeo	Dichiarazione sull'Egitto e la Regione [mediterranea]
21 febbraio 2011 Bruxelles	Consiglio Affari Esteri	Conclusioni sugli sviluppi nel vicinato meridionale (incluso Yemen e Bahrein)
11 marzo 2011 Bruxelles	Consiglio Europeo Straordinario (preceduto il 10 marzo da un Consiglio straordinario Affari Esteri)	Dichiarazione (vicinato meridionale, Libia, immigrazioni)
21 marzo 2011 Bruxelles	Consiglio Affari Esteri	- Libia - Egitto: Congelamento fondi
24-25 marzo 2011 Bruxelles	Consiglio Europeo	Conclusioni sulla Libia e il vicinato meridionale (Libia, Egitto, Siria, Yemen, Bahrein, immigrazione)
11-12 aprile 2011 Lussemburgo	Consiglio Giustizia e Affari Interni	Conclusioni sulla gestione dell'immigrazione dal vicinato meridionale
12 aprile 2011 Lussemburgo	Consiglio Affari Esteri	Conclusioni su Libia, Siria, Yemen e Bahrein

Esaminiamo qui di seguito alcuni aspetti che talvolta toccano dimensioni specifiche dei punti elencati nella proposta sopra illustrata e altre volte mettono più punti assieme:

2.1. Promozione della democrazia: (a) la condizionalità – Non si tratta certo di un nuovo obiettivo, aveva anzi in origine un posto centrale nella strategia Ue, poi è stato via via trascurato fino ad essere di fatto abbandonato. Ora, dopo il “risveglio arabo”, è tornato prioritario.

Nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) la condizionalità non è stata mai fortemente applicata e quindi i paesi arabi non hanno fatto se non riforme di facciata. I governi europei appaiono aver privilegiato da sempre una strategia di sostegno ai regimi autoritari della regione in cambio della loro collaborazione alla lotta al terrorismo e al contenimento dell'immigrazione e del radicalismo islamico, nonché della sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Tale tendenza si è rafforzata dopo l'11 settembre 2001. In altri termini, i governi nazionali appaiono aver praticamente abbandonato la promozione delle riforme politiche, lasciando la Commissione da sola nell'applicazione del programma di promozione delle riforme tramite la PEV. Vale la pena aggiungere che quest'ultima, per ciò che riguarda le riforme politiche e istituzionali, non ha prodotto che risultati assai limitati, poiché la Commissione ha dovuto fare i conti con una tacita coalizione di governi europei e sud-mediterranei intesa di fatto a preservare la stabilità invece che a fare le riforme.

Nel momento in cui i regimi autoritari della regione sono cominciati a cadere o ad essere messi in questione da grandi dimostrazioni di piazza, gli europei si sono trovati di fronte al dilemma se sostenere la stabilità assicurata dai regimi autoritari o scommettere sul carattere apparentemente democratico delle opposizioni emergenti.

Nonostante le forti esitazioni, con la Dichiarazione del Consiglio Europeo dell'11 marzo, che ha espresso appoggio alla rivoluzione tunisina e poi quello alla rivoluzione egiziana, l'UE ha dato un convinto sostegno diplomatico alle aspirazioni di apertura e democrazia che provengono dai paesi della regione. Così facendo, l'UE ha di fatto avanzato una severa, per quanto tacita, critica alla politica di stabilità favorita fin qui nelle relazioni con i regimi arabi autoritari, e segnalato pertanto l'intenzione di riprendere in mano la politica di promozione e assistenza alla democrazia. Per l'attuazione in concreto di questa politica la Commissione e il Consiglio si sono trovati d'accordo nel riproporre il principio della condizionalità, sottolineando l'esigenza di una sua più rigorosa applicazione.

La condizionalità è basata sull'incentivazione. Il criterio sarà perciò quello del *"more for more"*: chi più riformerà più avrà. La proposta congiunta Commissione-Consiglio individua nel regolare svolgimento di libere e corrette elezioni (verificabili cioè da osservatori stranieri) il biglietto d'entrata nel nuovo Partenariato per la Democrazia. Propone anche che la

realizzazione delle riforme sia valutata sulla base di un sistema di indicatori.

Tutto questo incontra un diffuso consenso. Gli analisti condividono il ricorso a una più intransigente condizionalità, anzi la ritengono fondamentale. I governi hanno approvato le proposte della Commissione e dell'Alto Rappresentante e quindi in principio sono d'accordo.

Tuttavia, la misura e la qualità di questo consenso sarà da verificare quando dal piano delle intenzioni e delle strategie sulla carta si passerà all'effettiva attuazione delle politiche. Il 30 marzo 2011 il ministro degli Esteri francese, Alain Juppé, ha dichiarato di fronte all'Assemblea nazionale di ritenere la condizionalità una "buona idea" ma di aver sostenuto nelle riunioni dell'UE che si dovrà trattare di una "condizionalità intelligente" e di aver quindi ottenuto nel Consiglio che la logica dell'incentivazione "non ignori l'ampiezza dei bisogni ai quali l'Unione Europea deve rispondere, in particolare in Tunisia ed Egitto".⁵

2.2. (b) i partner nei paesi arabi: governi, società civili, islamisti – L'obiettivo della promozione della democrazia è stato fin dagli anni Novanta fonte di dilemmi in presenza dell'emergere dei movimenti islamisti sulla scena politica, a cominciare dal Front Islamique du Salut (FIS) in Algeria. Già in quella occasione infatti si manifestò il dilemma su quale atteggiamento assumere quando lo svolgimento di libere elezioni rischi di provocare la prevalenza di forze di scarsa o nulla affidabilità democratica, dilemma poi riproposti nella regione con la vittoria di Hamas alle elezioni palestinesi del 2006. Sin da allora i governi europei hanno sviluppato la percezione di una contrapposizione strategica fra gli interessi fondamentali di sicurezza dell'Occidente e gli obiettivi dei movimenti islamisti emergenti. Di conseguenza, già prima dell'11 settembre 2001 e della più netta politica di cooperazione con i regimi arabi che ne è seguita, i paesi europei esitavano ad esercitare pressioni per l'attuazione di riforme politiche per il timore di indebolire quelli che vedevano come bastioni contro la minaccia islamista.

Questa percezione strategica negativa ha avuto due conseguenze. Innanzitutto, ha portato i governi europei non solo a sostenere i regimi

⁵ *Intervention d'Alain Juppé lors du débat à l'Assemblée nationale sur le thème: Europe et Méditerranée (Paris, 30 mars 2011)*, nel sito ufficiale del ministero degli Esteri francese.

autoritari ma, nell'ambito della concreta gestione della politica euro-mediterranea, ad accentuare il rapporto intergovernativo a scapito dei rapporti con le società civili e, più in generale, con gli attori privati, non solo nella dimensione politica e culturale ma anche – come vedremo – in quella economica. Lo stabilimento dell'Unione per il Mediterraneo (UpM), un'organizzazione a carattere prettamente intergovernativo, in sostituzione del PEM, un'iniziativa gestita dalla Commissione Europea nel quadro di una concezione "comunitaria", ha rappresentato il culmine di questa tendenza.

In secondo luogo, avendo fatto di tutte le erbe un fascio in rapporto all'Islam politico, gli europei – governi e società civile – si sono trovati ad intrattenere rapporti solo con segmenti assai limitati delle società civili al di là del mare, rimanendo invece tagliati fuori dai rapporti con importanti attori di quella società, cioè i partiti, i sindacati e le associazioni di ispirazione islamista.

Mentre la proposta congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per il nuovo "Partenariato per la Democrazia e la Prosperità Condivisa con il Mediterraneo Meridionale" non menziona in modo diretto l'errata preminenza dei rapporti intergovernativi, uno dei tre obiettivi prioritari che indica è quello di realizzare un più forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili e quindi di realizzare un rapporto più equilibrato verso i paesi partner. La proposta annuncia in proposito l'istituzione di una "Civil Society Neighbourhood Facility" (un fondo per la società civile nel quadro della PEV). Più in generale sottolinea che: "questa è un'area dove dovremmo cercare di massimizzare l'assistenza che gli stati membri possono offrire, su breve avviso, onde sviluppare una piattaforma per la società civile, i partiti politici, i sindacati e le associazioni. Ciò potrà essere fatto con i fondi dell'UE e il sostegno dei partiti politici, dei sindacati, delle fondazioni e delle ONG di settore appartenenti all'UE".

Mentre resta da vedere quale sarà il contenuto del Fondo per la società civile nel quadro della PEV, l'intenzione di mobilitare la società civile è tutt'altro che nuova. Perciò, la novità sta nella presa di coscienza della questione nel contesto dei cambiamenti in corso. Ciò potrebbe effettivamente coagulare la volontà politica che finora è mancata. Una novità è invece la nuova visione che sembra emergere in relazione alla questione degli islamisti.

Le rivolte in Tunisia ed Egitto non hanno avuto tra i protagonisti i movimenti e i partiti islamisti, essendo invece il risultato dell'azione di forze emergenti a carattere essenzialmente secolare. Di conseguenza, la percezione che sembra prevalere è che i regimi autoritari già estromessi e quelli che dovessero ancora cadere nel quadro del movimento di rivolta non sarebbero necessariamente sostituiti da regimi islamisti o, più precisamente, che questi partiti sarebbero rappresentati da minoranze parlamentari. Non è questa la sede per affrontare il tema, assai complesso, delle possibili evoluzioni dei movimenti islamisti nell'area del Nord Africa e del Medio Oriente: solo un'analisi delle diverse posizioni che stanno emergendo all'interno della fratellanza musulmana egiziana richiederebbe infatti molte pagine. Si può però riportare l'impressione che, pur tenendo conto di interpretazioni più prudenti sull'islamismo politico, come quella di Bernard Lewis, gli eventi dei primi tre mesi del 2011 in Nord Africa confermino l'ipotesi avanzata già da alcuni anni da studiosi come Olivier Roy e Gilles Kepel⁶ che i movimenti e partiti islamisti che agiscono attualmente nei diversi contesti nazionali abbiano obiettivi diversi e riconducibili nell'alveo di una dialettica democratica, rispetto a quelli del movimento fondamentalista che, nel corso dei quattro passati decenni, ha cercato di ripristinare la comunità transnazionale dei credenti sotto legge islamica, rimanendo però sostanzialmente isolate nello stesso mondo islamico.

In realtà, da un lato, si sta facendo strada un ripensamento della natura e degli obiettivi dei movimenti e partiti islamici e si considera accettabile per la sicurezza europea un loro ruolo nei governi dei paesi arabi mediterranei. Si ritiene quindi più saggio da parte dell'Europa e dell'Occidente riconoscere l'esistenza e il ruolo dell'islamismo non estremista e prepararsi a cercare dei compromessi con governi, presumibilmente democratici, che avranno degli obiettivi diversi da quelli occidentali in materia di relazioni internazionali e di sicurezza.

Così, ci si aspetta che, proprio perché più rappresentativi, i nuovi regimi arabi saranno, per esempio, più intransigenti in relazione al conflitto arabo-israeliano, più vicini alla Cina o al Brasile e meno in sintonia con la

⁶ Olivier Roy, *L'Islam mondialisé*, Éd. Du Seuil, 2009; Gilles Kepel, *Jihad : Expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, 2001.

politica occidentale verso l'Iran. A fronte di questa aspettativa, si auspicano o si anticipano cambiamenti nella politica occidentale atti ad assicurare soluzioni reciprocamente convenienti piuttosto che nuovi scontri.

I governi mettono l'accento sul carattere positivo della trasformazione in atto ma si astengono dallo speculare in pubblico sulle conseguenze che ciò potrebbe avere in termini di politica internazionale e di sicurezza. Serpeggia in realtà una forte incertezza (come testimoniato dalle grandi difficoltà che i membri dell'UE hanno incontrato a definire una linea comune sulla Libia).

Mentre i governi UE appaiono possibilisti sulla transizione in Nord Africa, sembrano molto meno convinti delle conseguenze che potrebbe avere la destabilizzazione dei regimi secolari della Giordania o della Siria. Un maggiore distacco politico è invece caldeggiato dalla generalità degli analisti, che consigliano di non scegliersi gli interlocutori da soli; altresì, consigliano che i governi conducano politiche coerenti con le posizioni dichiarate o che adottino posizioni conformi alle politiche⁷ (per esempio, facendo seguito alla magnificazione della "primavera araba" con un'assistenza adeguata e non "risibile"⁸). In generale, si ritiene che una nuova politica euro-mediterranea, basata sul riconoscimento di nuovi partner (la società civile e non solo i governi; gli islamisti e non solo i liberali), debba coniugarsi con uno maggior spirito di compromesso piuttosto che essere basata su una pretesa di omologazione dei partner.

2.3. Sviluppo economico e integrazione internazionale – Le idee che la proposta congiunta avanza in tema di sviluppo economico e integrazione economica internazionale sono in gran parte la riproposizione di politiche facenti parte da lungo tempo della panoplia dell'Unione Europea. Il documento indica correttamente le cause del persistente sottosviluppo della regione, caratterizzata da "un'iniqua distribuzione del reddito

⁷ Timo Behr, "Europe and the Arab World: Towards a Principled Partnership", Center for Applied Policy Research-CAP, *Perspectives*, No. 2, Universität Munich, March 2011; Tocci and Cassarino, *op. cit.*; Christian-peter hanelt and Halmut Möller, "How the European Union can Support Change in North Africa", Bertelsmann Stiftung, *Spotlight Europe*, 2011/01 – February 2011.

⁸ "Risibile" è stata definita dal governo tunisino l'offerta messa in piedi dalla Commissione dopo l'estromissione di Ben Ali <http://www.euractiv.com/en/global-europe/tunisian-minister-ricules-eu-aid-effort-news-502285>.

(tabella 4), riforme economiche e sociali insufficienti, modesta creazione di posti di lavoro (tabella 1), deboli sistemi di istruzione e formazione professionale". Tuttavia, il documento dà solo l'indicazione di un sostegno alle piccole e medie imprese, che identifica come creatrici di posti di lavoro. Il documento accenna anche ad un miglioramento dell'offerta UE in tema di agricoltura e pesca e – nel quadro delle misure destinate a disciplinare e contenere l'immigrazione – alla formazione professionale. In tema di istruzione, si parla di scambi di studenti; ma non si parla di sostegno ai programmi di istruzione nazionale dei singoli paesi.

Nel documento ci sono approfondimenti e miglioramenti della strategia di sviluppo economico sin qui seguita. Manca invece il minimo accenno ad un possibile ripensamento di questa strategia. C'è una triade di problemi da affrontare: le riforme, il miglioramento della competitività nel quadro della globalizzazione e le aspirazioni socio-economiche delle popolazioni (un lavoro, un reddito, infrastrutture sociali). I regimi autoritari hanno privilegiato le prime due (quando l'hanno fatto) e hanno invece trascurato la terza, approfittando dell'assenza di vere elezioni. In questo l'UE li ha appoggiati, cioè ha appoggiato la loro stabilità non solo per motivi geopolitici ma anche perché omogenea a una politica economica che ha sacrificato le esigenze umane in nome della competitività e della globalizzazione. Questo approccio, senza sufficienti correttivi, si è tradotto in una distribuzione eccessivamente ineguale del reddito (tabella 5) e nell'accrescimento della vulnerabilità e della povertà, cioè delle cause che sono alla base delle attuali rivolte.

Tabella 4 - Disuguaglianza nella distribuzione del reddito nei paesi del Mediterraneo meridionale, Germania e Italia (coefficiente Gini)

Paese	UNDP, Indicatori internazionali di sviluppo umano (1)	CIA, The World Fact Book (2)
Algeria	n.d.	35,3 (1995)
Egitto	32,1 (2005)	34,3 (2001)
Giordania	37,7 (2006)	39,7 (2007)
Libano	n.d.	n.d.
Libia	n.d.	n.d.
Marocco	40,9 (2007)	40,9 (stima 2005)
Palestina	n.d.	n.d.
Siria	n.d.	n.d.
Tunisia	40,8 (2000)	40 (stima 2005)
Germania	28,3 (2000)	27 (2006)
Italia	36,0 (2000)	32 (2006)

(1) Maggiore è il valore, maggiore la disuguaglianza. Fonte: United Nations Development Programme (Programma di sviluppo dell'ONU), <http://hdr.undp.org/en/countries>.

(2) Fonte: Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>.

Le difficoltà e gli insuccessi della politica economica dell'UE sono anche dovuti all'approccio eccessivamente intergovernativo delle iniziative euro-mediterranee. I fondi di sviluppo e di assistenza sono trasferiti in gran parte solo ai governi. Da una parte, questo metodo favorisce la corruzione (vedi tabella 3) ed è alla base dell'appropriazione delle risorse da parte della ristretta cerchia al potere e del capitalismo clientelare che si è installato nei paesi del Mediterraneo meridionale. Dall'altro, ha sottratto opportunità ai potenziali imprenditori dei paesi interessati e ha impedito che la classe media fosse irrobustita dall'affermazione di un ceto imprenditoriale accanto ai professionisti e agli impiegati del settore

statale.⁹ L'assenza o la debolezza di un settore privato indipendente è anche causa non secondaria dello scarso peso del settore delle esportazioni del Mediterraneo meridionale.¹⁰

Perciò, i nuovi programmi di sviluppo economico non potranno essere un semplice miglioramento di quelli intrapresi sin qui, con qualche marginale modifica. Dovranno invece dedicare una maggiore attenzione a due aspetti: la distribuzione del reddito e le esigenze dello sviluppo umano, da un lato; il ruolo del settore privato, dall'altro.

Un programma che tenga maggior conto delle esigenze di reddito e benessere delle popolazioni può essere realizzato in vari modi. Franco Zallio propone, ad esempio, di "sostenere gli obiettivi basilari delle riforme economiche del passato, riformulati in modo da porre maggiore attenzione al loro impatto sociale e assicurare loro maggiore trasparenza" Ciò implica, oltre all'appoggio alle piccole e medie imprese, politiche fiscali e salariale più attente agli impatti sociali e alla redistribuzione dei redditi, nonché adeguate riforme dei sistemi di benessere, della sanità e dell'istruzione.¹¹ Ivan Martín propone una riforma qualitativa, cioè che ai paesi del Mediterraneo si offra l'ingresso nello Spazio Economico Europeo.¹² Un'offerta del genere costituirebbe in effetti un salto di qualità e non una semplice riformulazione della politica euro-mediterranea. Essa darebbe ai paesi del Mediterraneo incentivi e strumenti simili a quelli che sono stati dati ai paesi candidati all'adesione e, quindi, metterebbe in pratica quel principio di "tutto fuorché le istituzioni" che fu enunciato da Romano Prodi nelle sue vesti di presidente della Commissione, ma che nel Mediterraneo non è stato mai attuato, a cominciare dall'attuazione della quarta libertà, quella di movimento delle persone.

⁹ Eberhard Kienle, "Political reform through economic reform? Southern Mediterranean States ten years after Barcelona", in Haizam Amirah Fernández and Richard Youngs (eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Real Instituto Elcano and FRIDE, Madrid, 2005, pp. 23-34.

¹⁰ Sinan Ülgen, "Time to Overhaul the European Union's Role in North Africa", *Carnegie Europe, International Economic Bulletin*, January 27, 2011.

¹¹ Franco Zallio, *op. cit.*

¹² Ivan Martín, *op. cit.*

2.4. Immigrazione e mobilità – Il modo in cui è stata accolta l'ondata di immigranti e rifugiati provenienti dalla Tunisia dopo l'estromissione del vecchio regime e gli scontri cui questo sviluppo ha dato luogo nei rapporti fra gli stati membri del Trattato di Schengen testimoniano la difficoltà di gestire i flussi migratori generati dai sommovimenti politici nella sponda Sud del Mediterraneo.

Oggi l'UE assicura la mobilità dei cittadini extra-comunitari nell'area europea – mediante politiche relativamente generose di concessione di visti – a condizione che l'entrata sia legale e che gli stati di provenienza collaborino alle politiche europee volte a garantire una presenza solo legale di cittadini extracomunitari. Ai partner si richiede perciò di riammettere gli immigrati illegali e di sorvegliare adeguatamente le frontiere, e a questo fine viene attribuita loro assistenza finanziaria e tecnica nel quadro della PEV.¹³ Il concetto che l'UE tende ad applicare in questa materia mette più l'accento sullo scambio che inerisce al rapporto di partenariato che non sulla solidarietà. C'è un sostanzioso *"do ut des"* nelle azioni europee in fatto di immigrazione e mobilità e, considerati i rapporti di forza, c'è anche un forte elemento *"leonino"* negli accordi stipulati dall'UE. In questo senso, il principio del nuovo Partenariato Meridionale di *"more for more"* si adatta bene all'orientamento che l'UE segue in questo campo.

In effetti, tanto la proposta congiunta volta a proporre un nuovo Partenariato Meridionale quanto le reazioni e le raccomandazioni del Consiglio dell'UE, mentre si presentano come uno sforzo di innovazione, sembrano mirare a nulla più che ad una migliore esecuzione e perfezionamento delle politiche complessive di mobilità che l'UE pratica da tempo. Vanno in questo senso le varie proposte avanzate: la conclusione dei Partenariati di Mobilità; il rafforzamento della gestione dell'immigrazione nel quadro Schengen; il miglioramento delle procedure per il rilascio dei visti.¹⁴ Non a caso, le conclusioni e dichiarazioni del Consiglio Europeo straordinario dell'11 marzo e di quello ordinario del

¹³ Fra le opere recenti: Jörg Monar, "The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm", *The International Spectator*, Vol. 45, No.2, June 2010, pp. 23-39.

¹⁴ La questione dell'immigrazione e della mobilità nelle proposte per un nuovo Partenariato Meridionale è commentate estesamente in Tocci and Cassarino, *op. cit.*

24-25 marzo hanno fatto raccomandazioni specifiche solo in materia di immigrazione, invitando la Commissione a presentare prima del Consiglio Europeo del giugno 2011 proposte dettagliate sull'Approccio Globale all'Immigrazione, sul Partenariato sulla Mobilità e sul Piano per lo sviluppo delle capacità di gestione dei flussi di immigrazione e rifugiati nell'UE: tutte misure che l'UE stava preparando già prima delle rivolte arabe.

2.5 Assistenza finanziaria e finanziamento dello sviluppo – Negli ambienti politici, così come nell'opinione pubblica, si è discusso molto di come assicurare un maggior sostegno finanziario ai paesi arabi del Mediterraneo, in particolare a quelli già impegnati nella transizione verso un nuovo sistema politico più aperto e democratico. È diffusa la convinzione che occorra fare un significativo sforzo aggiuntivo, Tuttavia, la realtà è tutt'altro che incoraggiante: i fondi previsti nell'ambito dello *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI, lo strumento UE di assistenza finanziaria al vicinato) per il 2011-13 sono quelli già fissati nella Tabella 5 e difficilmente potranno essere aumentati o modificati. Maggiori possibilità esistono nel campo del finanziamento bancario di infrastrutture e iniziative private.

Tabella 5 - Allocazioni indicative ai paesi del Mediterraneo meridionale da parte dello strumento finanziario di vicinato dell'UE, ENPI, 2011- 2013

Paese	ENPI 2011-2013 allocazioni indicative (in milioni di €)	Aumento rispetto al periodo 2007-2010 (%)
Algeria	172	4,2
Egitto	449,29	5,4
Giordania	223	12,2
Libano	150	7
Libia	/	/
Marocco	580,5	15,9
Palestina	352,8	9,7
Siria	129	32,3
Tunisia	240	6,6

Fonte: Commissione Europea, http://www.enpi-info.eu/main.php?id=88&id_type=3.

Nel documento presentato l'11 marzo 2011, l'UE sottolinea soprattutto le possibilità che esistono nel campo del finanziamento attraverso i meccanismi esistenti. Innanzitutto, esorta gli stati membri alla "ricostituzione" (*replenishment*) della *Neighbourhood Investment Facility* (NIF), che elargisce agli interessati piccoli fondi che consentono poi alla FEMIP (lo sportello euro-mediterraneo della Banca Europea degli Investimenti, BEI) di concedere prestiti.¹⁵ La Commissione calcola che nel 2007-10 il moltiplicatore dei fondi concessi dal NIF è stato pari a 17. Si tratta quindi di uno strumento importante.

In secondo luogo, il documento raccomanda al Consiglio di approvare lo stanziamento di un miliardo di euro proposto recentemente dal

¹⁵ FEMIP è l'acronimo di *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, e cioè "meccanismo euro-mediterraneo di investimento e partenariato".

Parlamento Europeo, onde consentire alla BEI di effettuare prestiti per sei miliardi nei prossimi anni.

In terzo luogo, raccomanda al Consiglio di approvare l'utilizzo da parte della BEI dei fondi di rotazione che si sono resi disponibili a conclusione di precedenti operazioni, per un ammontare calcolato a circa 200 milioni di euro entro il 2013

In quarto luogo, informa che la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), finora attiva solo nei confronti dei paesi europei dell'Est, si appresta a modificare il suo statuto per concedere un miliardo di prestiti al settore privato del Marocco e dell'Egitto.

Gli interventi della FEMIP/BEI e della BERS sono quelli che mettono effettivamente a disposizione risorse aggiuntive. L'inizio dell'attività della BERS nel Mediterraneo è un passo importante. Per molti anni si è discusso della necessità di creare in ambito mediterraneo una banca come la BERS, una banca mediterranea dello Sviluppo, votata a investire nel finanziamento del settore privato, senza mai trovare un accordo. L'estensione delle attività BERS alla regione va nella direzione giusta, considerato quanto detto nella sezione 3.3 a proposito della necessità di rivolgere le operazioni di finanziamento allo sviluppo più ai privati che ai governi.

Ciò detto, la disponibilità ha un carattere aggiuntivo limitato ed è giudicata del tutto inadeguata ai bisogni dei paesi in questione. Inoltre, riemerge la vecchia polemica sull'equilibrio fra Mediterraneo ed Est Europa nell'assegnazione dei fondi.

In merito all'adeguatezza dei mezzi, nella riunione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (ENPA), che si è svolta a Roma il 7 marzo 2011, la proposta del ministro degli Esteri italiano, Franco Frattini, di un "Piano Marshall per il Mediterraneo" ha riscosso consenso. Il presidente del gruppo socialdemocratico del parlamento Europeo ha osservato, tuttavia, che non sembra affatto sicuro che gli europei siano in grado di attuare uno sforzo del genere.¹⁶ D'altra parte, nel dibattito in corso non è sempre chiaro se ci si riferisce alla Tunisia e all'Egitto solamente, cioè ai paesi per ora effettivamente in transizione, o a un piano

¹⁶ Bollettino Quotidiano Europa, 11 marzo 2011.

regionale riguardante l'eventuali ulteriori transizioni. Su Tunisia ed Egitto, il 22 marzo si è riunita su iniziativa dell'UE a Bruxelles una conferenza dei donatori. Nel complesso, c'è molto fervore, ma oggettivamente poca disponibilità. Inoltre, la prospettiva politica non è ancora chiara e quindi non è neppure chiaro quale sia l'entità del problema, se cioè riguardi pochi paesi o l'intera regione.

Il fervore di cui sopra preoccupa i paesi del vicinato est-europeo (e degli stati membri interessati più a questi ultimi che a quelli del Mediterraneo), che temono che le risorse disponibili, in particolare quelle dell'ENPI, siano ridistribuite a loro detrimento. Attualmente, le risorse che vanno all'insieme del Vicinato ammontano a 10 euro pro capite per anno, di cui 13,9 al vicinato mediterraneo e 6,9 a quello orientale.¹⁷ Tuttavia, se si elimina dal conto il flusso anormalmente alto che va verso i Territori Palestinesi Occupati, le assegnazioni risultano sostanzialmente equilibrate. Nondimeno, il dibattito che si è levato come conseguenza degli eventi in Nord Africa suscita timori e riserve all'Est. Recentemente il ministro degli esteri ungherese, Janos Martoniy, ha ritenuto di mettere in chiaro che qualsiasi sforzo per il Mediterraneo non dovrà avvenire a spese dell'Est europeo.¹⁸ In conclusione, se davvero si dovrà fare un significativo sforzo aggiuntivo per il Mediterraneo, si possono prevedere non trascurabili difficoltà politiche all'interno dell'UE nel reperire i mezzi finanziari disponibili.

Un problema particolare si pone in relazione al finanziamento dei progetti dell'Unione per il Mediterraneo. Sin dalla sua fondazione, il finanziamento dell'UpM e dei suoi progetti è apparso problematico e si è manifestata una tendenza, incoraggiata dalla Francia, a ritenere che almeno parte dei fondi dovrebbero provenire dall'UE. Questa tendenza è confermata da quanto ha affermato il ministro Juppé nel citato discorso all'Assemblea Nazionale: "almeno tre quarti del fondo a disposizione dei programmi di cooperazione regionale dello Strumento Europeo di

¹⁷ Tocci and Cassarino, *op. cit.*; Elina Villup, "Supporting Democratic Transitions South and East: Sometimes better is more", CIDOB, *Opinión Europa*, No. 106, febbraio 2011.

¹⁸ Bollettino Quotidiano Europa, 22 febbraio 2011. Le percezioni e le politiche dei paesi dell'Europa orientale inclusi nell'UE e della Germania verso il Mediterraneo sono state recentemente esaminate da Tobias Schumacher, "Germany and Central and Eastern European Countries: Laggards or Veto-Players?", *Mediterranean Politics*, Vol. 16, No. 1, pp. 79-98.

Vicinato e Partenariato [ENPI] siano consacrati al finanziamento dei progetti dell'Unione per il Mediterraneo". Non è una richiesta esosa, considerato che tali fondi regionali sono molto limitati. Tuttavia, mette in luce un rischio – segnalato da Behr¹⁹ - che, a fronte di un universale riconoscimento della necessità di reperire fondi aggiuntivi, le risorse restino le stesse e si moltiplichino invece i canali attraverso cui sono distribuite. Le difficoltà a trovare fondi aggiuntivi nell'ambito del programma UE potrebbero al contrario essere superate proprio reperendo nuovi fondi per i progetti dell'Unione per il Mediterraneo.

2.6. Il quadro istituzionale e i grandi progetti regionali – La politica euro-mediterranea lanciata nel 1995 con il Processo di Barcellona aveva uno dei suoi punti di forza nella costituzione di un quadro istituzionale multilaterale condiviso fra le parti. Nel 2008 questo quadro è stato smantellato per far posto alla Unione per il Mediterraneo. L'UpM non è però decollata.²⁰

Nelle sue proposte il documento congiunto Commissione-Alto Rappresentante si limita a chiederne la riforma, accennando all'opportunità che l'UpM si concentri sui grandi progetti tecnico-economici che le sono stati assegnati (vedi Riquadro 2) e funzioni da catalizzatore delle risorse che il sistema internazionale potrebbe mettere a disposizione. Accenna anche all'opportunità che contribuisca alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano senza che però ciò interferisca con il programma di realizzazione dei progetti, cioè si limita un po' futilmente ad esprimere l'auspicio che le cose vadano meglio di come sono andate finora.

¹⁹ Behr, *op. cit.*

²⁰ Cfr. Roberto Aliboni e Silvia Colombo (a cura di), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, Rapporti, Camera dei Deputati, giugno 2010; cfr. anche Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati no. 85, Senato della Repubblica, gennaio 2008.

Riquadro 2 - Unione per il Mediterraneo

L'Unione per il Mediterraneo (UpM) è stata formalmente istituita a Parigi il 13 luglio 2008 da un vertice di capi di stato e di governo comprendente i membri dell'UE e la Commissione Europea, i paesi già membri del PEM (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia e Turchia più l'Autorità Nazionale Palestinese) e un gruppo di nuovi membri (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Principato di Monaco), per un totale di 44 membri. La Lega Araba ha il ruolo di osservatore.

Dopo la conferenza dei ministri degli Esteri del 3-4 novembre 2008 a Marsiglia, che ha definito alcuni aspetti operativi, la crisi scatenata dalle operazioni militari israeliane nella striscia di Gaza nel dicembre 2008 ha causato la sospensione delle attività. Solo all'inizio del 2010 le parti hanno acconsentito a una ripresa del percorso istituzionale che ha portato alla nomina del Segretario Generale, il giordano Ahmed Masadeh, e alla proclamazione dello statuto del Segretariato che ha sede a Barcellona.

Tuttavia, alla scadenza del biennio convenuto, la conferenza dei capi di stato e di governo è stata rinviata due volte e, ad oggi, ancora non si è tenuta. I due co-presidenti sono quindi scaduti e necessitano di essere rinnovati. All'inizio del 2011, il Segretario Generale si è dimesso.

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

L'UpM ha approvato un programma di lavoro incentrato su sei grandi progetti:

- la lotta contro l'inquinamento del mar Mediterraneo;
- il potenziamento dei trasporti marittimi e terrestri nella regione;
- la creazione di un programma di protezione civile;
- le energie alternative;
- l'istruzione superiore e la ricerca (*Euro-Mediterranean University, EMUNI*);
- la *Mediterranean Business Development Initiative, MBDI* (riguardante le piccole e medie imprese)

Il Segretario Italiano aggiunto è Lino Cardarelli, che ha la delega al finanziamento dei progetti ed è responsabile dell'organizzazione, del reperimento delle risorse finanziarie, dello sviluppo e della crescita dei Paesi dell'area mediterranea e dello sviluppo e integrazione delle piccole e medie imprese.

Il governo francese, che ha promosso l'UpM, ha fatto proposte più dettagliate, prima in un documento inviato all'Alto Rappresentante dell'UE il 16 febbraio 2011 di concerto con Cipro, Grecia, Malta, Slovenia e Spagna, e più recentemente nel già citato discorso tenuto dal ministro degli Esteri Juppé all'Assemblea Nazionale il 30 marzo 2011. Mentre nel documento all'Alto Rappresentante il governo francese parla solo della necessità che l'UpM si concentri sui grandi progetti, il ministro Juppé ne tenta un rilancio più comprensivo in termini, tuttavia, molto generici.

Juppé parla nel suo intervento come se l'UpM non abbia che da reintegrare i suoi organi (la co-presidenza e il segretariato) e riprendere la sua strada come se nulla fosse accaduto. In realtà, in Europa ci si chiede se non sia necessaria una riforma più vasta e si tende piuttosto a considerare l'UpM come un'iniziativa da accantonare perchè non si riesce ad afferrarne la ragion d'essere: l'UpM è stato finora un insuccesso politico e gli stessi progetti che vi sono previsti non sono mai decollati.; progetti che del resto non hanno precisamente bisogno dell'UpM per essere realizzati.

Su questo sfondo nessuno si pronuncia. I rappresentanti degli stati membri, riuniti a Bruxelles il 16 marzo 2011, non hanno portato nessuna idea dalle rispettive capitali. Soprattutto, ci si aspetta un pronunciamento dell'Alto Rappresentante dell'UE, la quale ha sul tavolo tre opzioni già formulate dai suoi servizi: staccare completamente l'UpM dall'UE e farne una entità totalmente autonoma; integrarla completamente nell'UE; mantenere una soluzione ibrida come quella attuale. La Ashton, tuttavia, non decide, sebbene la decisione sia rilevante non solo in sé ma anche per il chiarimento che potrebbe apportare in relazione alle complessità delle presidenze dell'UE e dell'UpM.

D'altra parte, il dibattito in Europa, mentre è molto attento alla riformulazione delle politiche dell'UE, al rafforzamento della PEV, agli "statuti avanzati", etc. (come ben si riflette nel discorso dedicato alla questione del Mediterraneo dal vice-primo ministro britannico, Nick Clegg, a Bruxelles il 2 marzo 2011)²¹, non sembra per nulla interessato all'UpM. Probabilmente il motivo principale è che tutti sono soddisfatti con lo schema bilaterale in atto e nessuno è pronto a lavorare per porre in

²¹ Building Open Societies: Transforming Europe's partnership with North Africa, nella sezione "speeches" del sito ufficiale del British Foreign & Commonwealth Office.

essere una “*governance*” multilaterale. Per realizzare l’obiettivo di una *governance* multilaterale dell’area, occorrerà vedere che cosa accadrà del conflitto arabo-israeliano e cosa ne sarà delle trasformazioni in atto nei paesi arabi. Altrimenti si rischia un fallimento simile a quello del Partenariato Euro-Mediterraneo.

3. Conclusioni

Gli stati membri dell'UE concordano sulla necessità di appoggiare senza esitazioni la trasformazione politica che si è andata profilando nel Nord Africa e nel Vicino Oriente, in particolare le transizioni che sono pacificamente iniziate in Tunisia e in Egitto.

Le proposte considerate in sede UE e il dibattito in corso negli stati membri tendono però più a una riforma migliorativa e a un aggiornamento della politica seguita fin qui dall'Unione – essenzialmente la Politica di Vicinato – che a una vera e propria revisione strategica. L'approccio europeo alla "primavera araba" si è basato su un forte auspicio di cambiamento, ma le proposte in discussione riflettono perlopiù gli interessi nazionali e sono condizionate dalle limitate risorse materiali che oggi i paesi UE possono investire. Mirano perciò più a una riformulazione che a una riforma strutturale della politica euro-mediterranea.

Mentre la maggioranza delle proposte si muove nella logica esistente, anche se con l'intenzione di darle maggiore sostanza, alcune di esse, se attuate, potrebbero avere un valore innovativo: (a) l'applicazione con maggior rigore e coerenza della condizionalità; (b) il sostegno, in via preferenziale, al settore privato dell'economia; (c) una minore interferenza con gli orientamenti politici e religiosi che – a mezzo di libere elezioni – emergeranno nei paesi della regione.

Alcuni di questi criteri sono direttamente contemplati nelle proposte della Commissione e dell'Alto Rappresentante, come la condizionalità e l'apertura al settore privato; altri, come una maggiore neutralità nei confronti dell'ascesa dei partiti islamisti (che certamente si verificherà a seguito delle elezioni), sono per ora più parte del dibattito che precisi orientamenti.

Altre scelte, in particolare quelle relative alla mobilità e all'immigrazione, rivelano un forte conservatorismo. Sembra prevalere l'intento di cogliere l'occasione dello scossone provocato dalle crisi in corso per rafforzare le misure volte al contenimento dei flussi migratori. È più facile che gli stati membri si convincano ad allentare i cordoni della borsa per l'assistenza agli stati in transizione che ad aprire le porte dei loro territori agli emigranti.

Mentre nessuno ha dubbi sulla validità della PEV, non è chiaro che cosa ne sarà dell'UpM. L'ipotesi di farne un'organizzazione realmente e

completamente staccata dall'UE nasce dalla constatazione del fallimento del pilastro politico dell'UpM – collaborazione politica e di sicurezza – e dell'intralcio che esso ha rappresentato per gli altri pilastri (economico e culturale) della politica euro-mediterranea. Il Regno Unito ha già fatto sapere di desiderare un'UpM staccata dall'UE, intenta a cercare sul mercato internazionale, piuttosto che attingere dall'UE, i mezzi necessari alla realizzazione dei suoi grandi progetti regionali. La Francia continua a sostenere il rilancio dell'UpM, ma non è ancora chiaro quale sia il suo progetto. Altri paesi, compresi l'Italia e la Spagna, non si sono ancora pronunciati, quanto meno non pubblicamente.

In realtà, la dimensione politica della cooperazione mediterranea rimane importante. La visione britannica tende a mettere ai margini l'UE e a lasciare più spazio alla politica estera e di sicurezza degli stati nazionali. Secondo Londra, mentre l'UE dovrebbe fornire assistenza e sviluppo, gli stati dovrebbero farsi carico dei rapporti politici – dalle crisi come quella della Libia al futuro decorso del conflitto arabo-israeliano. Questa tendenza andrebbe contrastata: sarebbe auspicabile dare un profilo più alto all'UE, accanto gli stati nazionali. Ma per fare questo occorre rafforzare la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Lo spettacolo di divisione e confusione che gli europei hanno mostrato nella crisi libica, non appena gli Usa hanno cessato di fare da “federatore”, dimostra che hanno serie difficoltà a gestire la crisi, sebbene non sia di prima grandezza dal punto di vista strategico e riguardi il “cortile di casa”. Cosa faranno se si verificasse un'ulteriore escalation della crisi in Siria? Manderanno aiuti umanitari tramite l'UE, ma poi?

Infine, si deve rilevare che, sia in sede UE che nell'ambito nazionale, si parla molto poco dei nuovi, importanti attori presenti nell'area mediterranea, come la Cina, l'India e i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo. L'UE sembra ripiegata su se stessa, mentre i nuovi attori mediterranei potrebbero contribuire a sostenere la trasformazione in Nord Africa e Medio Oriente.

Analogamente, nessuno prende in considerazione un altro problema fondamentale: è sempre meno giustificabile che l'area mediterranea, come *target* della politica europea, venga trattata separatamente dalle altre aree, in particolare quelle adiacenti. Negli ultimi venti anni molte cose sono cambiate e il Mediterraneo risulta sempre meno separabile dal Medio Oriente, come dimostra la presenza dell'Iran nel Vicino Oriente e il contributo del Qatar, degli Emirati Arabi Uniti e del Kuwait all'attuazione

della Risoluzione 1973 dell'Onu sulla Libia. La politica euro-mediterranea non va solo rinnovata, ma anche collegata con l'azione in Medio Oriente, nonché forse anche con quella nel Sahel e nel Corno d'Africa.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 20 Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace (CeSPI – settembre 2010)
- n. 21 Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica (ISPI – ottobre 2010)
- n. 22 Corno d’Africa (CeSI – ottobre 2010)
- n. 23 La questione curda (CeSI – ottobre 2010)
- n. 24 Il confronto internazionale nell’Artico (ISPI – ottobre 2010)
- n. 25 Il nuovo governo della Colombia: le sfide e le opportunità (CeSPI – ottobre 2010)
- n. 26 La crisi in Kirghizistan e le conseguenze per la stabilità regionale (ISPI – novembre 2010)
- n. 27 La riforma della *governance* economica europea (ISPI – aprile 2011)
- n. 28 Le assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan (ARGO – maggio 2011)
- n. 29 L’emergenza umanitaria al confine tra Tunisia e Libia (CeSI – maggio 2011)
- n. 30 La crisi dei Grandi Laghi (CeSI – maggio 2011)
- n. 31 Cambiamento climatico. Il quadro dell’azione internazionale (CeSPI – maggio 2011)
- n. 32 Cyber-security: Europa e Italia (CeSPI – maggio 2011)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all’Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it

DICHIARAZIONE SUL VICINATO MERIDIONALE

1. Il Consiglio europeo conferma i principi e gli obiettivi definiti nella dichiarazione e nelle conclusioni sul vicinato meridionale, adottate rispettivamente l'11 marzo e il 25 marzo 2011. Accoglie con favore la comunicazione congiunta dell'alto rappresentante e della Commissione europea intitolata "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento", resa il 25 maggio 2011. Approva pienamente le conclusioni del Consiglio sulla politica europea di vicinato, adottate il 20 giugno 2011, e invita a compiere rapidi progressi nell'attuazione di misure concrete in linea con i principi e gli obiettivi concordati dal Consiglio.
2. Il Consiglio europeo accoglie con favore l'appoggio del G8 alle trasformazioni democratiche del vicinato meridionale dell'Europa. Sottolinea ancora una volta l'importanza dell'Unione per il Mediterraneo e l'importanza di lanciare rapidamente progetti concreti e significativi nel quadro dell'Unione stessa.
3. Il Consiglio europeo si compiace dei provvedimenti attualmente in fase di adozione verso una trasformazione democratica nella regione, specialmente in Egitto e in Tunisia. Plaude all'annuncio degli elementi principali della nuova costituzione del Marocco, si compiace del rinnovato impegno a favore delle riforme politiche - compresa una revisione della costituzione - in Giordania e prende atto con soddisfazione della revoca dello stato di emergenza e della prevista riforma costituzionale in Algeria. Sottolinea quanto siano necessari l'inclusività e il dialogo nel processo di riforma e seguirà attentamente l'attuazione delle riforme stesse.

4. Il Consiglio europeo conferma il suo pieno appoggio alle risoluzioni 1970 e 1973 sulla Libia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e agli sforzi che gli Stati membri dell'UE stanno compiendo per attuarle. Approva pienamente le conclusioni del Consiglio sulla Libia adottate il 20 giugno 2011 ed esorta nuovamente Gheddafi ad abbandonare immediatamente il potere. La trasformazione democratica della Libia resta un interesse primario dell'Unione europea. Il Consiglio europeo sottolinea il ruolo fondamentale svolto dal Consiglio nazionale transitorio (CNT) in tale processo come rappresentante delle aspirazioni del popolo libico.
5. Il Consiglio europeo condanna con assoluta fermezza la repressione in corso e gli atti di violenza inaccettabili e barbarici che il regime siriano continua a compiere contro i propri cittadini. Prende atto con seria preoccupazione delle segnalazioni di attività militari siriane nei pressi della frontiera turca a Khirbet al-Jouz e ribadisce i precedenti inviti a dare prova della massima moderazione. Scegliendo la strada della repressione anziché rispettare le promesse di ampie riforme, il regime sta mettendo in questione la propria legittimità. I responsabili di reati e di atti di violenza contro la popolazione civile saranno chiamati a rispondere del loro operato. Nell'approvare le conclusioni sulla Siria, adottate dal Consiglio il 20 giugno 2011, il Consiglio europeo accoglie con favore l'adozione di nuove sanzioni. Offre altresì appoggio incondizionato agli sforzi diplomatici intesi a far sì che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite possa assumere le proprie responsabilità e dare adeguata risposta alla situazione in Siria.
6. Il Consiglio europeo resta preoccupato per la situazione nello Yemen e sollecita tutte le parti a interrompere le violenze, rispettare i diritti dell'uomo e osservare un cessate il fuoco permanente, e accoglie con favore l'impegno del vicepresidente in tal senso. Ribadisce l'urgenza di una transizione politica ordinata ed inclusiva in linea con l'iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo. Il Consiglio europeo è preoccupato del contesto in cui hanno luogo i processi e le condanne di membri dell'opposizione in Bahrain. Incoraggia il Bahrain a garantire il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.
7. Il Consiglio europeo prende atto che la situazione a Gaza rimane preoccupante. L'assistenza umanitaria fornita alla popolazione di Gaza dovrebbe essere conforme al quadro e alle decisioni pertinenti delle Nazioni Unite e dovrebbe essere tale da non mettere in pericolo vite umane.

8. I mutamenti radicali in tutto il mondo arabo evidenziano la necessità di compiere progressi nel processo di pace in Medio Oriente, superando l'attuale situazione di stallo nel rispetto degli accordi ed obblighi precedenti. Il Consiglio europeo invita tutte le parti ad avviare urgentemente i negoziati. Soltanto la ripresa di negoziati diretti potrebbe offrire un'opportunità realistica di migliorare la situazione sul campo e di giungere così a una soluzione durevole e globale. Nel sottolineare il ruolo centrale del Quartetto, il Consiglio europeo elogia gli sforzi compiuti al riguardo dagli Stati membri dell'UE e dall'alto rappresentante e accoglie con favore le recenti proposte del presidente Obama, in linea con le precedenti posizioni dell'UE. Appoggia pienamente l'appello dell'alto rappresentante al Quartetto affinché crei con urgenza una prospettiva credibile per il rilancio del processo di pace. Il Consiglio europeo invita tutte le parti ad astenersi da azioni unilaterali che sono in contrasto con una soluzione globale. Sostiene altresì l'iniziativa di convocare una conferenza a Parigi per fornire sostegno economico alla costruzione dello Stato palestinese nel quadro di un processo di pace rilanciato. Il Consiglio europeo esprime seria preoccupazione per la sorte di Gilad Shalit, che Hamas tiene prigioniero contravvenendo al diritto internazionale umanitario universale. Nel quinto anniversario della sua cattura, il Consiglio europeo chiede l'immediato rilascio di Gilad Shalit.
-

Southern Neighbourhood, Syria, Libya and Lebanon

The Council exchanged views on the situation in the EU's Southern Neighbourhood, in the light of the latest developments in the region. It adopted the following conclusions:

Syria

1. "The EU deplors the fact that the Syrian leadership has chosen to ignore repeated calls made by the international community and continues its policy of deliberate violent repression of peaceful protestors. The EU reiterates its condemnation of this policy in the strongest terms. The violence must be stopped immediately in order to prevent further bloodshed.
2. In this context, the EU calls for a political process leading to rapid and concrete implementation of substantial reforms, addressing the legitimate demands of Syrian people on their way to a peaceful, genuine and irreversible transition to democracy.
3. The EU salutes the determination and courage of the growing number of Syrian people who continue to voice their legitimate aspirations by peaceful protests. They do so despite the increasing number of casualties and reported cases of torture and other flagrant human rights abuses, some of which have been alleged by independent sources to be crimes against humanity. This must be subject to an independent, transparent and effective investigation, as requested by the UNSG, and the perpetrators of such acts must be held to account. The EU extends its sincere condolences to all victims and their families.
4. The EU condemns the crackdown by the Syrian security forces in a number of cities, most recently in Hama. The EU urges Syria's leadership to call off such security operations immediately and refrain from the continued use of force against civilians.
5. The EU recalls that President Al-Assad promised to launch a National Dialogue and notes that the first meetings took place. However, the Syrian regime still has to fulfil all legitimate demands to immediately stop violence and release prisoners as a prerequisite for a credible national dialogue leading to genuine transition to democracy. The EU emphasises that, if a dialogue is to be credible and genuine, it must be truly inclusive and conducted in an environment without fear and intimidation. For a dialogue to be inclusive and meaningful, the participation of the opposition with the full freedom of assembly is essential.
6. The EU further recalls that the Syrian government adopted reforms, notably the lifting of the state of emergency and guaranteeing the right to peaceful protest, which have never been put into practice. The EU reiterates that by choosing a path of repression instead of fulfilling its own promises on broad reforms, the Syrian regime is calling its legitimacy into question. The reforms should be fully implemented without delay.

7. The EU strongly deplores the fact that despite the amnesties announced by the President thousands are still held in detention. All prisoners of conscience and those arrested in connection with peaceful protests should be released urgently. The EU calls on the Syrian leadership to halt its far-reaching persecution, including arbitrary arrests, abuse of detainees in custody and intimidations, to respect human rights, allow unhindered access by human rights monitors, and cooperate with the Office of the High Commissioner for Human Rights including by granting its mission access to Syria.
8. The EU notes with extreme concern the deteriorating humanitarian situation of many Syrians. Thousands of people continue to be displaced, including in the neighbouring countries, as a result of the violence. Provision of basic goods and services has been interrupted repeatedly. The Syrian authorities must ensure that no further interruptions occur. The EU stresses that the Syrian authorities bear responsibility for the humanitarian situation of the Syrian people and strongly urges them to allow safe and unhindered access by humanitarian agencies to all affected areas.
9. Noting that some limited access was given to international media, the EU urges the Syrian authorities to allow independent and international media to operate in Syria without restrictions. The Syrian people should not be deprived of access to free media, including the Internet.
10. The EU strongly condemns the attacks directed against diplomatic representations, including of one of its Member States, and the totally inadequate response of the Syrian authorities. It further reminds the authorities of their obligation to protect diplomatic representations in Syria.
11. The situation continues to affect neighbouring countries and constitutes a threat to regional peace, security and stability. Therefore, the EU persists in its efforts to ensure that the UN Security Council assumes its responsibility in this respect, including by condemning the ongoing violent repression. The EU acknowledges the efforts by Turkey and other regional partners on the different aspects of the crisis, in particular the humanitarian aspects, and will work with them to address the situation in Syria. The EU continues to stand ready to assist in addressing the humanitarian implications of the crisis in the region.
12. Until the unacceptable violence against the civilian population is halted and decisive progress achieved towards fulfilling the legitimate aspirations of the Syrian people for a democratic transition, the EU will pursue and carry forward its current policy, including through sanctions targeted against those responsible for or associated with the violent repression."

Libya

1. "Firmly committed to the full implementation of UNSCRs 1970 and 1973, the EU remains unwavering in its commitment to protecting Libyan civilians, including through the intensification of pressure on the Kadhafi regime.
2. The EU condemns the grave violations of human rights and the breaches of international humanitarian law perpetrated by the regime. It reiterates the importance of accountability, justice and the need to fight against impunity. It takes note of the decision of the International Criminal Court's Pre-Trial Chamber I on 27 June to issue arrest warrants against Muammar Kadhafi, Saif al Islam Kadhafi and Abdullah al-Sanussi in connection with alleged crimes against humanity in Libya and calls for full co-operation with the International Criminal Court. It also welcomes the extension of the mandate of the International Commission of Inquiry by the UN Human Rights Council.
3. Kadhafi has lost all legitimacy and must relinquish power immediately. Noting continuing defections from the Kadhafi regime, the EU calls on its remaining followers to disassociate themselves from its crimes.
4. The EU remains concerned about the humanitarian situation. It is pursuing its efforts to deliver humanitarian assistance to all Libyans and people in need in an impartial and non-discriminatory manner and calls for unlimited humanitarian access in western Libya and full respect of international humanitarian law. If requested by UN OCHA, the EU will conduct a CSDP operation "EUFOR Libya" to support humanitarian assistance in the region.
5. The EU welcomes the commitment expressed once more by the international community at the Contact Group meeting held in Istanbul on 15 July to support the Libyan people in their ongoing transition process, from the Kadhafi era and towards the creation of a united, sovereign and democratic Libyan state. In particular the EU endorses the shared and overarching principles identified to guide efforts towards a political transition, as well as the common approach to supporting the Libyan people in rebuilding their country. To that end, the EU welcomes the presentation by the NTC of their plans for the post-conflict stage.
6. The EU is dedicated to helping shape the conditions for a monitored cease-fire linked to a genuine and inclusive political process clearly committed to national reconciliation and to the unity of post-Kadhafi Libya. Under the leadership of the UN and with UNSG Special Envoy for Libya as focal point, the EU will pursue its work with other international and regional partners, notably the Cairo Group, which brings the EU together with the UN, the Arab League, the African Union, the Organization of the Islamic Cooperation. In this regard, the EU acknowledges the useful contribution made by the African Union at the July 2011 Malabo Summit.

7. The EU considers the NTC as a legitimate political interlocutor. It acknowledges the essential role and responsibilities of the NTC as a representative of the aspirations of the Libyan people, including for the transition process. As such, the EU welcomes the visit to the EU institutions, on 13-14 July, of the Chairperson of the Executive Committee of the National Transitional Council (NTC), Mr. Mahmoud Jibril. The EU acknowledges the urgent financial needs of the NTC to allow it to serve the Libyan people. The EU and Member States will continue to explore all options in that respect, including, where possible, through the use of Libyan frozen funds, inter alia as a guarantee for providing financial assistance, and the resumption of exports, in compliance with the provisions of the relevant UNSCRs. Recalling the commitments made by the NTC in its "Road to Democratic Libya", the EU also stands ready to provide further assistance to the NTC in order to enable it to assume its responsibilities, including upholding the rule of law throughout the areas under its control. In this context, the NTC must also continue its commitment to address alleged violations of international law, including of human rights.

8. The EU is committed to support the emergence of a new, stable, prosperous, sovereign and democratic Libya through a peaceful, transparent and inclusive transition process. The EU is already implementing activities in support of the Libyan civil society, and is preparing further assistance including for human rights defenders, youth, women, local authorities and media. The EU underlines the importance of the UN-led support of the international community for Libya in the weeks and months following a cease-fire. The transition should be a Libyan-driven process to which the EU will contribute together with key partners as soon as conditions allow."

Lebanon

1. "The EU welcomes the formation of a new government in Lebanon. It expects that the new government will ensure promotion of stability, unity, sovereignty and independence of Lebanon in full respect of the constitution and the rule of law. The EU trusts that the Lebanese government will give priority to strengthening the state's authority. It encourages the new government to implement an ambitious agenda of much needed economic, social and political reforms.

2. The Council expects that the new Lebanese government will be committed to the full implementation of all relevant UNSC Resolutions, including 1559, 1680, 1701 and 1757.

3. Concerned by the absence of an explicit commitment to cooperate with the Special Tribunal for Lebanon in the Ministerial Declaration, the Council calls upon the new government to respect and fulfil all its international obligations and commitments stemming from UNSCR 1757. It reiterates EU's full support to the Special Tribunal, an independent court, established by the UNSC Resolution 1757 and following the highest judicial standards. The Council expects all parties to fully cooperate with the Tribunal. It further calls on all Lebanese actors to act constructively and continue to show restraint.

4. Bearing this in mind, the EU attaches great importance to the partnership between the European Union and Lebanon. As Lebanon achieves sustainable progress towards reforms, in particular in strengthening democracy, rule of law, inclusive economic development and reducing social inequalities, the EU is prepared to match this with increased support, as foreseen in the framework of the new European Neighbourhood Policy."



EUROPEAN UNION

Brussels, 23 August 2011
A 326/11

Remarks by High Representative Catherine Ashton on the situation in Libya¹

I think we all recognise that there are dramatic events that are unfolding currently in Tripoli.

I have just spoken to Chairman Jalil who tells me that 80% of Tripoli is controlled by the National Transitional Council, but that he anticipates that it will take a little while for that to move further forward.

I've congratulated him on his speech yesterday. I thought that what he said in terms of inclusivity, his approach is absolutely the right way forward. And we had a long discussion about ways in which the European Union, the Member States, can support the future of the Libyan people.

We've been discussing this at the Crisis Platform this morning – the Group brought together to look at the different aspects of what we might be able to offer, and I've just been at the Political and Security Committee meeting with the Member States.

Broadly, we're looking at four areas of support.

The first is the aid, medical supplies and fuel which are needed in Tripoli and how we can make sure that we're supporting that. You will know that the *ICRC* and *Médecins Sans Frontières* are there and we are already offering support to them.

But we need to look at assessing the situation as in what more we can do. When I was in Benghazi, one of the key issues that I discussed with the National Transitional Council members, which they raised with me, was this whole issue of security.

¹ Check against delivery

P R E S S

FOR FURTHER DETAILS:
Michael Mann +32 498 999 780 - +32 2 299 97 80 - Michael.Mann@eeas.europa.eu
Maja Kocijancic +32 498 984 425 - +32 2 298 65 70 - Maja.Kocijancic@ec.europa.eu
COMM-SPP-HRVP-ASHTON@ec.europa.eu www.eeas.europa.eu

How do you ensure that so many guns and weapons are brought under control in a country which has no tradition of having guns and weapons in the civilian population, making sure that the borders are secure and dealing with the issues, if you like, that an ordinary gendarmerie or police force would be dealing with? So it's very important that we begin and continue the process of helping them to focus on that. People feeling secure in the country is fundamental to the future.

Of course, the economy is a significant and an important issue. One of the reasons for convening the Political and Security Committee was to begin to think about how we will move forward on the release of assets and the removal of sanctions as the Security Council judges that the situation has moved forward.

We want to be able to respond to that properly and effectively and that means quickly as well, in order to make sure that we're able to provide resources to the interim government. And this is about making sure that people are paid, civil servants, police officers, whoever, also making sure that there are supplies in the shops and so on, helping to make the economy function. Also recognising the need to develop the economy again – Libya had a large number of people from other countries who worked in Libya. A lot of Egyptians were there, who were also supporting the Egyptian economy. So making sure that we're also working with the people to ensure that the economy flourishes will be of enormous importance.

And the fourth area: how we support democracy. Mr Jalil was very quick to say that he wanted to see electoral observation missions. They wanted support as they move towards elections and democracy. They wanted help with the building of political parties.

I've been talking about this in many of the discussions I've been having with Member States - I've just been talking to the Prime Minister of Greece, I'll be talking to Foreign Ministers of the UK and France later today, I was speaking with the Foreign Minister of Germany yesterday and so on - talking with different Member States, trying to make sure that we're able to offer support, particularly in the areas where we have knowledge and experience and expertise – not just in Brussels, but also in our Member States.

So: Crisis Platform this morning, PSC committee this afternoon. The watchwords for us are making sure that we have a co-ordinated approach and it's coherent, that we make sure that what we're doing in Brussels is acting, if you like, as a sort of clearing house for Member States' work, enabling and supporting them in helping the people of Libya and using all of the different European Union instruments to provide that support as quickly as possible.

I've also of course been talking to the United Nations. I spoke with Mr al-Khatib, the UN Special Envoy for Libya, yesterday and then later with Secretary General Ban Ki-moon. We talked again about the importance of UN leadership into the future and I suggested to them that we might bring together the group that we call the *Cairo Group* to meet in New York.

This is, as you will recall, the African Union, the Arab League, the Organisation of Islamic Co-Operation, and the EU under the leadership of the UN. We've agreed to meet on Friday afternoon in New York, so I'll be leaving for New York on Thursday in order that we can have that meeting. That again is about trying to make sure that we have a co-ordinated approach to how the international community responds. It's absolutely vital that we're doing the best that we can, but using the assets that we have as effectively as we possibly can as well.

And all of that is back to a phrase that stayed with me from my trip to Benghazi, which was, as somebody put it to me: “We want democracy and freedom as everyday life. We want to see it as you see it, as part of how ordinary life is.”

And as we move forward with the Libyan people, I hope that we’ll see the opportunity for the European Union to play its full part in being able to deliver that for these people.

Thank you.
