

**Contributo ISPI all'indagine conoscitiva della 14° Commissione del Senato su
Il futuro della democrazia sovranazionale dell'Unione europea e
la proiezione delle politiche europee del Mediterraneo**

11 giugno 2014

- **Contesto politico sponda sud**

A oltre tre anni dallo scoppio delle rivolte arabe il quadro dei paesi della sponda sud del Mediterraneo si presenta molto fluido e composito con differenze sostanziali da uno stato all'altro. In particolare si riscontra un elevato grado di instabilità in **Libia** – che finora non è stata in grado di darsi istituzioni stabili e avviare un credibile processo di democratizzazione – e di conflittualità nel caso della **Siria**, conflittualità che ha pesanti ricadute su tutta l'area del Levante fino all'Iraq e oltre. Tuttavia, in questo contesto non mancano paesi che godono di una, almeno in apparenza, stabilità: è il caso, innanzitutto, del **Marocco** dove il sovrano ha avviato un cauto processo di riforme e ha conosciuto una interessante crescita economica, in controtendenza rispetto ai vicini nordafricani. Una situazione di relativa stabilità si registra anche in **Giordania**, malgrado le ricadute negative del conflitto siriano in particolare in termini di gestione dei flussi di rifugiati. Qui il sostegno dei ricchi stati del Golfo sta giocando un ruolo determinante nel favorire la tenuta della monarchia giordana.

Anche se si guarda ai paesi che per primi hanno avviato una fase di transizione dopo la caduta dei vecchi regimi vengono in rilievo sostanziali differenze. La **Tunisia** sembrerebbe avere seguito, nonostante enormi difficoltà e tensioni interne, un percorso più lineare, soprattutto grazie alla politica di compromesso e al dialogo nazionale condotti nell'ultimo anno (dopo gli omicidi di due esponenti dell'opposizione) dalle diverse forze politiche (*Ennahda in primis*) e della società civile, e che hanno portato a gennaio 2014 all'approvazione della nuova Costituzione. La sfida qui rimane l'implementazione della Carta costituzionale in vista delle elezioni di fine anno e la marginalizzazione delle correnti estremiste e terroriste. In **Egitto** il percorso di transizione è stato invece più tortuoso. Il ritorno dei militari, dopo la fallimentare esperienza di governo dei Fratelli musulmani, è un caso emblematico delle incertezze e fragilità dei risvegli arabi. Resta dunque da vedere se la vittoria dell'ex capo delle forze armate Abdel Fattah al-Sisi rappresenterà l'inizio di una nuova fase per il più popoloso paese dell'area.

Il Presidente

Politiche europee verso il Mediterraneo

A partire dalla metà degli anni Novanta, l'Ue ha avviato **diverse politiche** – il Partenariato euro-mediterraneo (Pem) nel 1995, la Politica europea di vicinato (Pev) nel 2004, l'Unione per il Mediterraneo (Upm) nel 2008 – nei confronti dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, puntando sul rafforzamento tanto della dimensione multilaterale che di quella bilaterale in ambito politico, di sicurezza, economico e culturale nonché sullo sviluppo di cooperazioni rafforzate su singoli progetti in settori ben precisi. Tuttavia, il **bilancio** non è stato all'altezza degli ambiziosi obiettivi iniziali. Se l'ambito multilaterale ha sofferto fin dall'inizio delle divergenze e tensioni tra gli stessi partner mediterranei – in particolare l'impasse del processo di pace israelo-palestinese nel 2000 ha avuto un impatto negativo –, risultati migliori si sono avuti a livello di cooperazione bilaterale in seno alla Pev.

Tuttavia, in generale queste **politiche** hanno avuto un **impatto minimo** sul contesto politico e sociale dei paesi della sponda sud. Anzi le riforme economiche in senso liberista stimulate da Bruxelles e le privatizzazioni – che hanno favorito la crescita del Pil in paesi come Tunisia ed Egitto nel corso del primo decennio degli anni Duemila ma non hanno prodotto un benessere diffuso nella popolazione – potrebbero avere contribuito ad acuire il malcontento socio-economico interno.

✓ **Principali limiti** del Partenariato euro-mediterraneo:

- Definizione e gestione esclusiva da parte di Bruxelles ha prodotto una **profonda asimmetria** nelle relazioni tra partner euro-mediterranei. I paesi della sponda sud si sono trovati in pratica al traino dell'Ue. È importante invece che le politiche e iniziative siano basate sul principio di un migliore bilanciamento tra i partner.
- Le relazioni sono rimaste a livello di governi e non hanno coinvolto altri attori come la società civile, associazioni anche imprenditoriali, Ong, ecc. che in molti casi non erano neanche a conoscenza delle iniziative/opportunità offerte dalle politiche dell'Ue.
- Il principio della **condizionalità politica**, previsto negli Accordi di associazione con i partner mediterranei, di fatto non è stato attuato. La promozione delle riforme politiche e dei diritti umani da parte dei paesi della sponda sud è stata sacrificata in nome dell'**interesse europeo alla stabilità della frontiera mediterranea**, della cooperazione con i regimi in materia di immigrazione e di lotta al terrorismo – in particolare dopo gli attacchi dell'11 settembre che hanno acuito l'atteggiamento di contenimento e chiusura dell'Ue – ma anche dell'interesse agli approvvigionamenti energetici dal Nord Africa.

Il Presidente

- **Mancanza di expertise** e difficoltà nel comprendere i farraginosi meccanismi della burocrazia di Bruxelles da parte dei partner della sponda sud.
- **L'esigua integrazione** tra i paesi della sponda sud – si tratta di una delle regioni al mondo con il più basso livello di commercio interno – ha ostacolato la creazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea prevista per il 2010. Oggi solo la Tunisia e il Marocco hanno il libero scambio con l'Ue, con l'eccezione dei prodotti agricoli.
- ✓ **Altre criticità** delle politiche dell'Europa nei confronti del Mediterraneo:
 - **Mancanza di coordinamento**, e in alcuni casi vera e propria **dicotomia**, tra l'azione dell'Ue e quella degli stati membri, che spesso hanno agito e agiscono sulla base di propri interessi particolari anche in contrasto con la linea di Bruxelles. **L'assenza di una politica estera e di sicurezza comune** è particolarmente evidente nei confronti della regione del Mediterraneo e del Medio Oriente – lo si è visto in particolare in risposta al risveglio arabo, i casi della Libia e della Siria sono i più evidenti – che invece necessiterebbe di una visione strategica di insieme, di risposte concertate e di ripensare l'approccio regionale.
 - Anche prima dello scoppio delle rivolte arabe, **l'Ue** più che come attore politico veniva percepito come **attore economico** soprattutto dai paesi del Nord Africa con cui le relazioni economico-commerciali sono più intense rispetto ai paesi del Vicino Oriente. Tra l'altro l'Ue è la principale fonte di aiuti per l'Autorità palestinese. Permane dunque uno **scollamento** tra il ruolo politico, marginale, e la dimensione economica. Nonostante la crisi dell'eurozona, che ha provocato una contrazione dell'economia e degli scambi commerciali, l'Ue nel suo complesso rimane il **principale partner commerciale dell'area mediterranea**. A livello di singoli paesi, figurano Italia, Francia ma anche Spagna e Germania. Anche nel settore degli **investimenti** l'Europa ha mantenuto il primato negli ultimi anni. Nel 2013 si è tuttavia registrato il superamento delle **monarchie del Golfo**: 11,12 miliardi di euro contro gli 8,7 miliardi di euro dell'Europa (già nel 2006 il Golfo, con 19,6 miliardi di euro, aveva superato l'Europa, 16,6 miliardi di dollari).
- **Ruolo dell'Italia in una regione in evoluzione**

L'esperienza degli ultimi anni ha messo in evidenza il fatto che la **concezione geopolitica di regione mediterranea**, limitata ai paesi rivieraschi, sia superata e che

Il Presidente

si dovrebbe andare verso una visione che consideri il Nord Africa e il Medio Oriente (Mena), compreso il Golfo, nel suo insieme. L'evoluzione politica dimostra sempre più che le dinamiche che interessano il Medio Oriente hanno profonde ricadute su tutta l'area Mena, ferme restando le importanti differenze tra singoli paesi e sub-regioni (Maghreb, Mashrek). Si sta inoltre assistendo al crescente **dinamismo**, non solo economico, delle **monarchie del Golfo** che stanno estendendo la loro influenza su tutto il mondo arabo. I consistenti aiuti finanziari e gli investimenti del Golfo nei paesi arabi sono lo strumento di una più ampia visione strategica.

In questo contesto in divenire si presenta dunque la necessità di **ridefinire le forme della cooperazione euro-mediterranea**, non solo sul piano geopolitico ma tenendo in considerazione due elementi chiave. Innanzitutto, l'anelito di **partecipazione di ampie masse popolari** alla vita pubblica dopo i risvegli arabi, masse popolari che però non sono prevalentemente portatrici di valori omogenei a quelli europei. In sostanza l'Ue potrebbe, se non attenta, vedere diminuire le sue capacità di attrazione. In secondo luogo, l'aspirazione delle popolazioni del sud mediterraneo a **prendere in mano il loro destino** senza tutele o guide esterne, secondo un modello imputato ai regimi defenestrati.

Alla luce di questa premessa, in **quale direzione dovrebbe andare l'azione dell'Italia?**

- ✓ Sul **piano politico**, nel semestre di presidenza ma anche oltre, l'Italia dovrebbe lavorare per **rafforzare l'attenzione europea** sul Mediterraneo, e più in generale sull'ampia area Mena, sollecitando sia Bruxelles sia gli stati membri non mediterranei. Oggi l'Ue soffre ancora di uno sbilanciamento verso l'est Europa. Sulla scia della missione in Tunisia, una serie di **visite ufficiali a livello di governo e istituzioni** – eventualmente accompagnate da delegazioni imprenditoriali – nei paesi dell'area potrebbe contribuire ad aumentare la consapevolezza europea verso la regione e allo stesso tempo a dare un segnale politico forte del ruolo e degli interessi dell'Italia.
- ✓ A livello di **azioni concrete**, l'Italia potrebbe lavorare su diverse direttrici, anche con una politica dei piccoli passi:
 - Lavorare per affermare la prospettiva che la **gestione dei flussi migratori** non è un problema esclusivamente mediterraneo.
 - Incentivare la cooperazione economica e commerciale e lo **sviluppo delle Pmi**, settore in cui l'Italia vanta una grande expertise. In questo contesto esiste già uno strumento, la **Fondazione EMDC per lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese**, costituita da Camera di Commercio di Milano, Ministero degli Affari Esteri,

Il Presidente

Ministero dello Sviluppo Economico e Banca Intesa Sanpaolo. Tale strumento è l'unico progetto concreto etichettato da UpM e rappresenta un vero e proprio fiore all'occhiello per l'Italia.

- Lavorare in seno alle istituzioni europee perché venga attivata, con risorse finanziarie adeguate, una componente mediterranea all'interno del **Programma Erasmus for all** (2014-2020). L'estensione al Mediterraneo era stata richiesta nel 2011 da una petizione internazionale promossa da Unimed, l'Unione delle Università del Mediterraneo con sede a Roma, e portata all'attenzione di Bruxelles. L'Erasmus favorirebbe gli scambi culturali tra studenti, giovani ricercatori, accademici e la circolazione delle idee per incoraggiare la conoscenza reciproca, anche linguistica tra le due sponde. In questo contesto, bisognerebbe evitare che a beneficiare della circolazione delle future élite siano solo i paesi che, anche per omogeneità linguistica sono destinazioni privilegiate (vedi Francia e Gran Bretagna).
- Studiare una **politica dei visti** per favorire la circolazione di studenti, ricercatori e accademici della sponda sud coinvolti nei progetti di ricerca e di scambio europei, ma anche per imprenditori e businessmen, partendo da quei paesi che, come Marocco e Tunisia, ma anche Egitto e Giordania, sono più avanzati nella cooperazione con l'Ue. Sfruttare e rafforzare l'operato degli **istituti di cultura italiani** all'estero a vari livelli, sia per promuovere l'Italia e la lingua italiana sia per fare formazione. In questo ambito, si potrebbe lavorare anche per incrementare le **scuole italiane** all'estero, soprattutto in quei paesi dove maggiore è la presenza di radicate comunità italiane, anche attraverso finanziamenti privati. Incentivare l'**approccio basato sui progetti** (previsto da UpM) e le cooperazioni tra paesi interessati a rafforzare le relazioni in uno specifico settore. Ciò permetterebbe di superare disaccordi e tensioni tra partner, in passato all'origine dell'impasse della cooperazione regionale nell'ambito del Pem. Rimane la questione del finanziamento che dovrebbe essere aperto a investitori pubblici e privati. **Ambiti e settori di cooperazione** potrebbero essere: 1) energia, comprese le rinnovabili; 2) creazione di una banca di sviluppo regionale; 3) programmi di ricerca congiunti e maggiore mobilità di team di ricerca tra nord e sud.