

XVI legislatura

L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO

**LE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE
IN UNA PROSPETTIVA NUOVA**

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 110

febbraio 2009

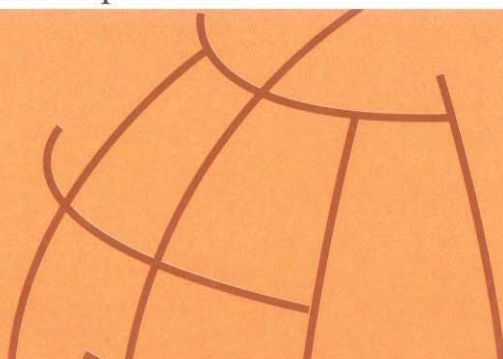


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO

**LE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE
IN UNA PROSPETTIVA NUOVA**

*A cura di Roberto Aliboni dell'Istituto Affari
Internazionali (IAI)*

n. 110

febbraio 2009

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

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

di Roberto Aliboni

Il 13 luglio 2008 un vertice di capi di Stato e di Governo ha varato a Parigi l'Unione per il Mediterraneo (UPM) con una Dichiarazione firmata da 43 stati più la Commissione Europea¹. L'UPM è la nuova forma che in tal modo ha assunto il processo di Barcellona, il quale – com'è noto – ha operato dal novembre 1995 al vertice di Parigi come Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM).

Si è poi svolta a Marsiglia il 3-4 novembre 2008 la prima conferenza dei ministri degli esteri dell'UPM, che ha specificato alcuni punti della Dichiarazione e preso i primi provvedimenti esecutivi. Tuttavia, a seguito della guerra a Gaza è riemersa la contrapposizione fra i membri arabi dell'UPM e Israele che impedisce ora all'organizzazione di avviare concretamente la propria attività. Mentre questa nota viene redatta, non è ancora stato nominato il Segretario dell'UPM – figura chiave della nuova organizzazione euro-mediterranea. Sono state anche rinviate tutte le riunioni e conferenze già in calendario per il lancio delle iniziative che l'UPM contempla.

Da diverse settimane è in corso un intenso sforzo diplomatico per dare una soluzione alla crisi di Gaza. Intanto, vale la pena esaminare la nuova iniziativa euro-mediterranea per darne una valutazione al di là della grave crisi che si è aperta a Gaza.

Questa nota considera, innanzitutto, gli aspetti politico-istituzionali dell'UPM. In secondo luogo, esamina l'UPM nel contesto più generale delle iniziative euro-mediterranee esistenti e del suo rapporto con l'Unione Europea (UE). Infine, si sofferma sull'approccio per grandi progetti che costituisce il nocciolo dell'azione che l'UPM intende condurre. L'esame di questi diversi aspetti consentirà, in conclusione, una valutazione complessiva della nuova iniziativa nel quadro euro-mediterraneo.

1. Un nuovo formato politico-istituzionale

L'UPM nasce nella sfera dell'UE. Essa è scaturita, infatti, da un'iniziativa dei paesi membri dell'UE e intende essere l'ambito in cui essi conducono una nuova politica comune verso un'area di tradizionale interesse europeo². In quanto politica dell'UE e dei suoi stati membri verso il Mediterraneo l'UPM comporta due novità principali: la prima riguarda il suo formato geopolitico, la seconda il suo carattere politico-istituzionale.

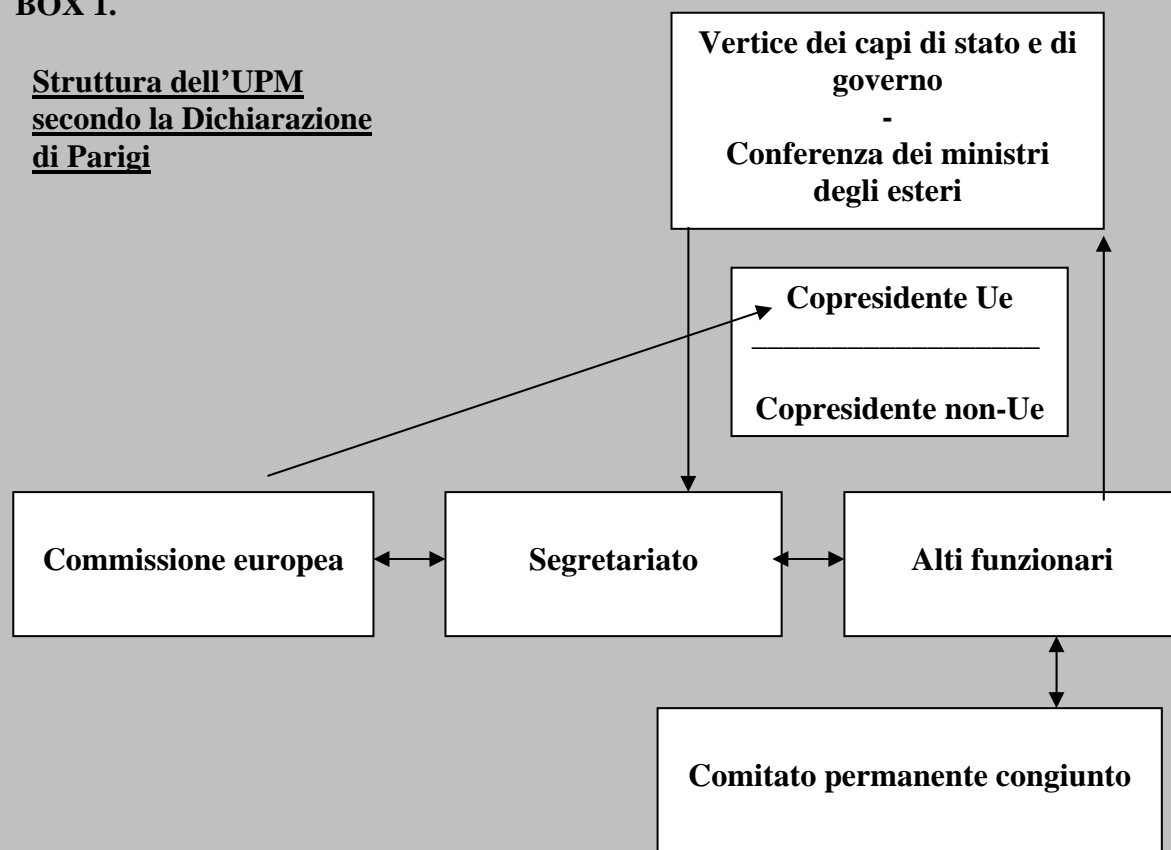
¹ L'UPM comprende i 27 membri dell'UE più la Commissione, 11 paesi dell'area mediterranea in generale (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Monaco, Siria, Tunisia, Turchia), e quattro dell'area Adriatico/Balcani occidentali (Albania, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro), per un totale di 44 membri. La Libia ha rifiutato di aderirvi.

² Per ulteriori dettagli sull'UPM v. Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Bollettino Politiche dell'Unione Europea, *Unione per il Mediterraneo*, XVI Legislatura, No. 15, 28 novembre 2008.

Il formato geopolitico - Il formato geopolitico è indubbiamente innovativo rispetto a quello che gli stati membri dell'UE e i suoi partner mediterranei hanno costantemente adottato sin dal 1972. In effetti, le denominazioni di Euro-Med e Mediterraneo hanno sempre riguardato formati meno comprensivi, vale a dire limitati a quella parte dell'Europa che è organizzata come Unione Europea e a quella parte del bacino mediterraneo che è rappresentata dagli stati del Nord Africa e del Vicino Oriente. A questo - che è stato il formato del PEM - l'UPM ha aggiunto una serie di stati dell'Europa meridionale che sono mediterranei, ma non fanno parte dell'UE: il Principato di Monaco e, soprattutto, gli stati che si affacciano sul mare Adriatico e costituiscono l'area dei Balcani occidentali, vale a dire la Croazia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e l'Albania³. Dunque, abbiamo un formato mediterraneo più ampio e, al tempo stesso, comprensivo di altri paesi europei oltre a quelli dell'Ue.

BOX 1.

**Struttura dell'UPM
secondo la Dichiarazione
di Parigi**



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

³ Albania e Mauritania – di cui si riferisce oltre – sono entrati nel PEM nel primo semestre del 2008, appena poco prima che al PEM si sostituisse l'UPM, testimoniando di una tendenza all'ampliamento verso il Mediterraneo indipendente dall'iniziativa francese, esclusivamente mediterranea, che si è poi trasformata nell'iniziativa europea dell'UPM.

Mauritania (in una prospettiva di coesione maghrebina in verità mostratasi finora piuttosto inconsistente), che non è mai stata nel PEM e, nei suoi rapporti con l'UE, si trova ad avere ora due cappelli, quello mediterraneo e quello subsahariano.

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

L'allargamento ai Balcani occidentali mette in discussione questa rappresentazione geopolitica dei rapporti euro-mediterranei. Da un lato, annulla la centralità del Nord Africa e del Vicino Oriente. Dall'altro, mette insieme due aree con caratteristiche molto diverse, a partire dalle dinamiche conflittuali che le attraversano. È un'unificazione che avviene nel nome di una un'ottica pan-mediterranea il cui profilo politico è sfuggente nonché di una supposta solidarietà pan-mediterranea che l'eterogeneità dei partner rende problematica.

Il passaggio dall'EPM all'UPM segna un cambiamento notevole di prospettiva geopolitica. L'UE sembra intenzionata a lasciar che si indebolisca il legame privilegiato costruito con il Nord Africa e il Vicino Oriente nel corso di decenni in vista di una risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Inoltre, sono messe insieme aree molto eterogenee sotto il profilo politico e della sicurezza. Ne emerge una rappresentazione geopolitica euro-mediterranea meno coerente di quella precedente e, quindi, probabilmente più problematica per la realizzazione di iniziative di cooperazione o *governance* regionale.

I caratteri politico-istituzionali – L'UPM è una classica organizzazione intergovernativa. È guidata da una Co-Presidenza (un co-presidente proveniente dall'UE e uno da fuori). Le decisioni sono prese all'unanimità da un vertice biennale di capi di Stato e di Governo e, annualmente, da una conferenza dei ministri degli Esteri. Il lavoro dei capi di Stato e Governo e dei ministri è preparato da una conferenza permanente di Alti Funzionari, assistiti da un Comitato permanente di rappresentanti nazionali residente a Bruxelles. L'esecuzione delle politiche e dei progetti approvati dall'UPM compete a un Segretariato, destinato a godere di autorevolezza e autonomia, che ha sede a Barcellona.

Si tratta, perciò, di un organismo molto diverso dal PEM e dalle altre organizzazioni che lo hanno preceduto. Tutte queste organizzazioni, infatti, anche quando hanno integrato dimensioni intergovernative più o meno rilevanti, altro non sono state che l'attuazione di politiche dell'UE e non dei governi. L'integrazione più rilevante di elementi intergovernativi si è avuta nel PEM, con la conferenza degli Alti Funzionari incaricati di portare avanti un "dialogo politico" e di animare il primo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (l'edificazione di un'area di pace e sicurezza). Malgrado gli Alti funzionari costituissero una presenza importante, il PEM nel suo

insieme è stato una politica dell'UE coordinata dalla Presidenza UE di turno e dal segretariato della Commissione.

Perciò, mentre il PEM e i suoi predecessori sono stati politiche dell'UE, che hanno associato in misura e modi diversi i governi partner senza però mai arrivare a una direzione condivisa dell'organizzazione, l'UPM è una politica intergovernativa, cui l'UE partecipa come semplice membro e in cui le decisioni sono prese per consenso.

Il meccanismo di condivisione decisionale dell'UPM è assicurato dai Vertici e dalle conferenze ministeriali. A livello esecutivo è assicurato invece dalla Co-Presidenza e dalla composizione mista, nord-sud, del Segretariato - che, inoltre, dovrà essere diretto da un Segretario generale proveniente da uno stato non-UE dell'UPM. La condivisione delle decisioni e la partecipazione degli stati del sud Mediterraneo, in condizioni di parità con gli stati dell'UE, costituiscono uno dei principali tratti distintivi dell'UPM rispetto al PEM. Starebbe qui anzi il valore aggiunto dell'UPM rispetto al PEM e, più in generale, alle esperienze precedenti. L'UPM dovrebbe poter assicurare una partecipazione più attiva e consapevole dei partner non-UE e, di riflesso, una maggiore efficacia e visibilità della cooperazione euro-mediterranea.

Ma quali sono le prospettive di successo di questo nuovo formato politico-istituzionale? I membri dell'UPM sono parecchi e non sarà facile che siano in sintonia, se non a livelli molto generali. Inoltre, l'inclusione dei Balcani occidentali porta con sé esigenze e obiettivi eterogenei rispetto all'"acquis" euro-mediterraneo che si è formato nel PEM. Ciò complicherà le decisioni dei capi di Stato e Governo e dei ministri. La Co-Presidenza, che dovrà gestire quotidianamente la vita dell'UPM, avrà un compito non facile di mediazione soprattutto per quanto riguarda la definizione dell'agenda. Il Segretariato invece, dovrebbe avere una certa capacità operativa, almeno stando agli intenti, e potrebbe quindi riuscire a realizzare efficacemente le azioni comuni che la leadership via via deciderà.

La Co-Presidenza dura due anni, ma non è ancora molto chiaro se il co-presidente UE sarà quello che di sei mesi in sei mesi guida l'Unione oppure un presidente ad hoc in carica per due anni come quello non-UE. Il presidente francese Nicolas Sarkozy ha chiesto e ottenuto una deroga che gli permette di essere il co-presidente dell'UPM oltre l'appena trascorso semestre di presidenza francese dell'UE. Questa decisione è stata però contestata dalla Repubblica Ceca (che ha la presidenza UE nel primo semestre 2009). Si è allora raggiunto un compromesso, un po' barocco, in base al quale il co-presidente europeo dell'UPM sarà Sarkozy per due anni, ma avendo accanto quello dell'UE che cambia ogni sei mesi. In generale, il nesso con la presidenza UE rafforza la co-presidenza UE nell'UPM. È però anche vero che il cambiamento semestrale del co-presidente comunitario, mentre l'altro resta lo stesso, rischia di minare la coesione della Co-Presidenza e non favorisce il suo difficile lavoro di mediazione e negoziazione al vertice dell'UPM. La soluzione adottata a Marsiglia – una presidenza nazionale per due anni accompagnata da quella semestrale dell'UE – non soddisfa i requisiti di stabilità e coesione e, certamente, non contribuisce a rafforzare il membro europeo della Co-Presidenza UPM.

Accanto a queste incongruenze istituzionali, occorre riflettere sull'aspettativa di maggiore efficacia del formato intergovernativo rispetto a quello in cui la guida veniva esercitata dall'UE. Porterà questo formato a una più pronta e ampia cooperazione politica e a maggiori possibilità di azione comune nella regione? È un interrogativo che devono porsi per primi i paesi dell'UE. In realtà, non sembra molto fondata la tesi che, partecipando all'UPM su un piede di parità, i partner mediterranei dell'UE accetteranno

quello che hanno respinto nel quadro del PEM (le riforme politiche, la cooperazione politica e di sicurezza). È assai più probabile che, come stati sovrani nel pieno dei loro poteri, respingeranno, con ancora minore esitazione, quello che hanno respinto finora. Vero è che uno dei motivi degli scarsi risultati conseguiti nell'ambito del PEM è la debolezza dell'UE come attore politico. Ma non è sicuro che gli stati nazionali membri dell'UE, anche quelli maggiori, come la Francia, la Gran Bretagna e la Germania – costituiscano per gli attori mediterranei controparti politiche significativamente più soddisfacenti e convincenti.

In conclusione, l'UPM si basa su una generosa visione di parità fra membri UE e non-UE. È verissimo che nel passato molte volte i paesi non-UE hanno lamentato la minorità in cui li metteva il formato comunitario nel quadro del PEM. Tuttavia, anche l'UPM, come già il PEM, è apparso più come una concessione dell'UE che come una realizzazione comune, essendo di fatto scaturito da un dibattito tutto interno all'UE. Il carattere intergovernativo dell'UPM vorrebbe assicurare una parità tra Stati UE e non-UE. La parità però non assicura la cooperazione. Inoltre, le istituzioni dell'UPM che dovrebbero assicurare coesione ed efficacia non appaiono all'altezza del compito loro assegnato.

2. L'Unione Europea, l'UPM, il Mediterraneo

Lo smantellamento del PEM - Il percorso che ha portato alla riforma della politica mediterranea dell'UE sfociata nell'istituzione dell'UPM è stato un po' tortuoso. La riforma di tale politica è avvenuta in due riprese: l'istituzione della Politica Europea di Vicinato (PEV) nel 2004 e quella dell'UPM nel 2008.

La PEV ha diviso le competenze dei paesi membri dell'UE da quelle della Commissione – competenze che il progetto “olistico” di Barcellona aveva invece unificato nel quadro del PEM. Mentre ha lasciato agli Alti Funzionari la gestione collettiva delle materie che fanno capo alla PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) e di quelle non comunitarizzate (larghe aree quali, per esempio, quelle relative alla giustizia e sicurezza, e quindi all'immigrazione), ha rimesso nelle mani della Commissione tutto ciò che è comunitarizzato, organizzandolo in una gestione strettamente bilaterale, paese per paese. In questo quadro, gli Accordi di Associazione, che nel PEM avevano un ruolo complementare ai rapporti multilaterali, hanno riacquisito l'autonomia e la centralità che ebbero nelle precedenti versioni della politica mediterranea, a cominciare da quella più antica, la così detta Politica mediterranea Globale del 1972, quando la PESC non c'era, la Cooperazione Politica Europea era appena nata, e quindi, da un lato, la politica mediterranea consisteva forzatamente delle sole materie comunitarizzate e, dall'altro, la Commissione era il solo attore europeo sulla scena.

Instaurata la PEV, del PEM erano rimaste in piedi essenzialmente i tentativi di dialogo politico messi in atto nell'ambito della conferenza degli Alti Funzionari. È così è venuta ancor più in risalto l'inconcludenza che ha caratterizzato il dialogo politico del PEM sin da quando, nel 2000, il progetto di “Carta Mediterranea” fu bocciato e si capì che le fondamenta su cui erigere la cooperazione politica euro-mediterranea non esistevano. Negli ultimi anni, il dialogo politico del PEM ha prodotto alcune intese in tema di lotta al terrorismo e sorveglianza della mobilità nella regione, ma questi risultati sono del tutto funzionali alle esigenze dei governi nazionali di affrontare temi come

l'immigrazione e la lotta al terrorismo dal punto di vista dei loro interesse di sicurezza . Nella situazione post-11 settembre, il PEM e l'intera UE hanno sempre più svolto una funzione ancillare e subordinata al movimento di rinazionalizzazione che si è avuto nell'ambito dell'Unione. Per il resto, il dialogo politico del PEM non ha prodotto nulla che promuovesse la coesione e la cooperazione euro-mediterranea. In questo quadro, l'UPM non fa che rinazionalizzare in via formale il dialogo politico degli Alti Funzionari, che di fatto aveva già perso il suo orientamento multilaterale e comunitario.

Con l'istituzione dell'UPM l'ultimo pezzo del PEM è stato smontato e il progetto varato nel 1995 a Barcellona, con i suoi caratteri innovativi, è praticamente scomparso. La continuità del processo di Barcellona resta solo nel nome che si è voluto conservare, ma nella realtà l'attuale politica UE verso il Mediterraneo, dopo il varo della PEV e quello, più recente, dell'UPM, è frammentata in una pluralità di politiche, alcune comunitarie e altre intergovernative, con caratteri più conservatori che innovativi . Non c'è dubbio che questo andamento riflette le vicissitudini dell'Unione negli ultimi anni.

Il dibattito sulla riforma del PEM e, più in generale, della politica mediterranea dell'UE va avanti almeno dal 2000, quando nella conferenza ministeriale di Marsiglia – come si è ricordato – si dovette registrare il fallimento dei lunghi negoziati sulla “Carta Mediterranea”, ma la domanda che ci si può porre è se lo smantellamento del PEM sia stata una scelta opportuna e consapevole. Già la PEV nasceva dalla consapevolezza di alcuni fondamentali cambiamenti del quadro internazionale. Con la PEV si è voluto infatti riaccentrare le competenze comunitarie nelle mani della Commissione relegando in secondo finalità politiche che si erano rivelate irraggiungibili. Nell'UPM, che è cominciata come una politica francese ed è finita come una politica europea, i cambiamenti si sono imposti da soli. Giustamente preoccupata della coesione comunitaria, il cancelliere tedesco Angela Merkel ha accettato di incorporare nell'UE il progetto francese senza preoccuparsi di sapere se era anche un buon progetto di riforma della politica euro-mediterranea.

È un buon progetto? I fautori di un maggior ruolo dell'UE, del “multilateralismo effettivo”, della promozione della democrazia e della protezione dei diritti umani, tenderanno a pensare di no e a vedere nello smantellamento del PEM una vera e propria opera di restaurazione conservatrice. I fautori dello stato nazionale ritengono invece che le finalità del PEM fossero altrettante chimere, mostratesi infatti irraggiungibili, e che un ritorno ad una gestione più tradizionale fosse inevitabile e necessario.

Un ultimo aspetto di questo processo va sottolineato. Quello che del PEM è stato riversato nella PEV è stato saldato con le aree dell'Est europeo: la PEV non è una politica mediterranea, poiché riguarda l'insieme del vicinato. Quanto è stato riversato nell'UPM è stato saldato con una nozione mediterranea più larga che ha diluito il senso geopolitico che aveva la configurazione euro-mediterranea precedente – come abbiamo visto nella prima sezione di questa nota. Perciò il PEM non è più ricomponibile, segno che un'intera era euro-mediterranea è passata. In realtà, è dubbio che si possa ancora parlare di politica euro-mediterranea nel senso che questo concetto ha fin qui avuto nella geopolitica comunitaria.

Frammentazione e dualismo - Al di là di queste questioni di fondo, resta la realtà di una politica mediterranea dell'UE ormai frammentata in vari comparti e un problema di dualismo all'interno dell'UPM.

La frammentazione delle politiche mediterranee è un riflesso diretto dell'involuzione che sta subendo l'UE nella sua incapacità di portare avanti il proprio approfondimento istituzionale e politico. La richiesta di revisione della strategia di sicurezza europea, presentata con clamore dal presidente Sarkozy, ha avuto l'andamento discendente che sembra caratterizzare in generale le iniziative del presidente francese: si è risolta in una "riesame" che ha confermato i capisaldi della strategia, in particolare l'idea che la sicurezza europea si fondi sulla capacità dell'UE di favorire l'insediamento di governi democratici e competenti, politicamente liberali ed economicamente orientati alla crescita, nei paesi vicini. Gli avvenimenti di questi ultimi anni non hanno smentito questa strategia ma ne hanno certamente messo in evidenza le difficoltà di attuazione. E' discutibile che la frammentazione sia una politica migliore del tentativo di affrontare in modo integrato le varie questioni mediterranee che caratterizzava il PEM.

Come effetto di quanto si è detto nella sezione precedente, oggi la Commissione si occupa dello sviluppo economico e dell'integrazione internazionale dei paesi partner singolarmente presi nonché dell'incentivazione delle riforme e della protezione dei diritti umani soprattutto attraverso i Piani d'Azione pluriennali della Pev. D'altro lato, abbiamo ora, grazie all'UPM, un'organizzazione internazionale che si occupa dei problemi politici della regione, quindi principalmente dei conflitti e della loro risoluzione. Manca una regia comune. Si può anche obiettare che dopotutto il PEM è nato con l'ambizione di una regia comune, olistica, multidimensionale, che poi non ha saputo o potuto metter in pratica. Si può anche obiettare che non è detto che una regia comune sia così necessaria e che una gestione separata di aspetti diversi sia più giudiziosa ed efficace. Si può anche ritenere che nulla vieti alla leadership dell'UPM di assumersi un compito di coordinamento generale: dopotutto l'UPM comprende la Commissione. Non è facile dare una risposta alla domanda che ci siamo posti. Sarebbe però opportuno che a Bruxelles e a Barcellona, dove risiedono gli attori delle nuove politiche euro-mediterranee, ci si ponesse questa domanda e che lo si facesse in uno spirito di cooperazione e sinergia.

Un problema di cooperazione e sinergia riguarda soprattutto l'UPM. La Commissione e l'UE sono rimaste attori non secondari, ma resta da capire come il loro contributo potrà armonizzarsi con quello del Segretariato dell'UPM a Barcellona. Le Dichiarazioni di Parigi e Marsiglia hanno confermato l'"acquis" del PEM, in modo persino un po' petulante. Al tempo stesso, le Dichiarazioni e i "lavori preparatori" confermano la volontà di dare al Segretariato preminenza operativa e autorevolezza politica su tutto il processo. Questo risponde all'intento politico principale del progetto di UPM, intento che la diplomazia francese ha costantemente affermato, e lo ha fatto con tanta maggiore insistenza quanto più il progetto diventava meno francese e più "europeo": diminuire il ruolo, considerato eccessivo, di un organo "non politico" e "solo europeo" quale la Commissione e dare, invece, un ruolo centrale ad una struttura decisionale di matrice "politica" e con una composizione mista "UE e non-UE". Occorre precisare che la diplomazia francese non si è espressa in senso anti-comunitario o anti-Commissione, ma ha tenuto a sottolineare la necessità che la nuova politica avesse una testa politica che non poteva essere la Commissione. La visione prevalente in Francia tende a collocare le istituzioni comunitarie su un gradino più basso dei contesti intergovernativi.

BOX 2. - I 6 progetti prioritari dell'Unione per il Mediterraneo

1 - Lotta all'inquinamento del Mediterraneo

Obiettivi

Ristabilire la qualità ecologica nel Mediterraneo

Sviluppi

Adottate linee guida di una Strategia per l'acqua alla Conferenza ministeriale sull'acqua il 22 dicembre. La Strategia completa sarà presentata nel 2010. Presentati una serie di progetti da valutare.

2 - Autostrade di terra e mare

Obiettivi

Migliorare le relazioni tra gli stati ed il commercio regionale, sviluppando linee d'acqua, migliorando le infrastrutture portuali e terrestri, ed aumentando la sicurezza in mare.

Sviluppi

Sono stati presentati progetti pilota elaborati dagli esperti nel corso di due incontri (luglio e ottobre 2008). I progetti verranno valutati alla Conferenza Ministeriale in Grecia nel 2009.

3 - Protezione civile

Obiettivi

Sviluppare un programma di prevenzione e risposta ai disastri naturali nel bacino mediterraneo, collegandolo più strettamente con il Meccanismo di protezione civile europeo.

4 - Sviluppo di energie alternative: piano mediterraneo per l'energia solare

Obiettivi

Sviluppo di fonti di energia alternative (in particolare solare) e relativo mercato al fine di assicurare uno sviluppo sostenibile.

Sviluppi

Definiti gli obiettivi e la struttura di un piano per l'utilizzo dell'energia solare (*Mediterranean Solar Plan, MSP*). E' già iniziata la raccolta di proposte di progetto. Sono stati discussi il finanziamento e le modalità di sviluppo dei progetti.

5 - Educazione e ricerca – Università mediterranea

Obiettivi

Contribuire alla comprensione reciproca tra i popoli attraverso lo sviluppo di un'area euro-mediterranea dell'educazione, della scienza e della ricerca. Sviluppo di programmi post universitari, di ricerca e di scambio. Creazione di una Università euro-mediterranea (già prevista dalla Conferenza ministeriale euro-mediterranea del Cairo, luglio 2007).

Sviluppi

Inaugurata l'Università euro-mediterranea in Slovenia. Approvata l'iniziativa del Marocco per la creazione di una Università a vocazione euro-mediterranea a Fez. Convocato un working group per l'educazione superiore che aiuterà la cooperazione nell'area e preparerà il secondo incontro dei ministri dell'educazione nella seconda metà del 2009.

6 - Iniziativa mediterranea per lo sviluppo del business

Obiettivi

Assistere le organizzazioni che operano in appoggio alle piccole e medie imprese con strumenti finanziari e assistenza tecnica.

Creato un working group per l'educazione superiore che aiuterà la cooperazione nell'area e preparerà il secondo incontro dei ministri dell'educazione nella seconda metà del 2009.

Dal punto di vista pratico, è chiaro che le iniziative intraprese dalla Commissione o, più in generale, dall'UE non divengono automaticamente parte dell'agenda dell'UPM, come invece accadeva nel PEM. Esse dovranno essere filtrate dagli organi dell'UPM. Non c'è dubbio che la Co-Presidenza sarà investita di queste iniziative e il co-presidente europeo dovrà negoziare con il suo collega. Dovranno, le stesse iniziative, essere filtrate dal Segretariato? A questa domanda non sembra esserci per ora una risposta precisa. Una possibile configurazione è ipotizzata nel BOX 1.

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

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

3. L'approccio per grandi progetti

Il primo pilastro dell'UPM sta dunque in una direzione politica condivisa degli stati UE e non-UE. Il secondo sta in un programma di pochi grandi progetti, concepiti per dare benefici rapidi e tangibili ai cittadini euro-mediterranei, al posto del programma onnicomprensivo, considerato troppo ambizioso e farraginoso della Commissione e dell'UE (come, per esempio, la realizzazione della "deep integration"). L'obiettivo è di dare all'UPM quella visibilità politica che è mancata al PEM⁴.

Questo programma è di fatto aggiuntivo a quello della Commissione. Esso non si sostituisce a quest'ultimo né lo sopprime⁵. È attraverso la realizzazione di questi progetti, reputati più immediatamente benefici per i cittadini euro-mediterranei, che l'UPM conta di dare un fondamento concreto alla solidarietà euro-mediterranea e alle sue prospettive di cooperazione politica, confinando la complicata cucina della Commissione sul fondo della scena.

I progetti prescelti sono elencati nel BOX 2. I criteri in base ai quali sono stati individuati i progetti prioritari non sono stati resi noti. Anche per questo motivo è difficile esprimersi sulla loro congruità. Non c'è dubbio che fra le prime liste indicative provenienti dal governo francese e la lista finale ci sono molte differenze dovute all'intervento della Commissione: alcuni dei principali progetti (come quello delle

⁴ A questo proposito la Dichiarazione di Marsiglia dice: "the Heads of State and Government agreed to build on and reinforce the successful elements of the Barcelona Process by upgrading their relations, incorporating more co-ownership in their multilateral cooperation framework and delivering concrete benefits for the citizens of the region".

⁵ Il Rapporto Reiffers molto per tempo ha sottolineato questo punto: "... il ne s'agit pas d'une action de substitution, mais ... au contraire l'action engagée [dall'UE nell'EMP] doit être poursuivie et approfondie" Institut de la Méditerranée, Rapport du Groupe d'experts réunis par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne, Marseilles, October 2007 (Rapport Reiffers), para. 33

autostrade marittime e quello del disinquinamento del mare Mediterraneo) appaiono infatti in linea di continuità con gli orientamenti già da tempo presenti nei “Programmi di lavoro” del PEM e costantemente perseguiti dalla Commissione. Se l’UPM funzionerà, questi progetti, che sono rimasti a un livello di attuazione insoddisfacente, potrebbero trovare la spinta che è loro fino ad ora mancata. Altri progetti sembrano scaturire da scelte nazionali che hanno trovato nell’UPM un canale per affermarsi. E’ questo il caso del progetto sull’energia solare, che riflette priorità di investimento soprattutto della Germania e della Spagna. Nelle prime fasi del progetto di “Unione Mediterranea” – cioè quando il progetto era essenzialmente francese – si parlò molto di progetti di sviluppo dell’energia nucleare per usi civili in una prospettiva molto coerente con gli interessi della stessa Francia. La scelta del solare potrebbe riflettere un compromesso politico fra Parigi, Berlino e Madrid. Altri progetti, come quello dell’università euro-mediterranea in Slovenia non suggeriscono una linea d’azione incisiva in materia di sviluppo regionale. Per avere un impatto significativo, i programmi nel settore dell’istruzione e della ricerca dovrebbe essere ben più vasti e penetranti.

In generale, i grandi progetti dovrebbero essere inquadrati in una strategia complessiva di sviluppo. Il Rapporto Reiffers, per esempio, ha menzionato la necessità di cambiare i punti di partenza degli individui e delle imprese nei paesi non-UE. In questo caso, i progetti dell’UPM tendono sì a questo obiettivo, ma in lassi di tempo assai diversi fra loro sicché il loro impatto sarebbe lontano e debole. Dietro ai progetti approvati a Marsiglia non s’intravede una strategia organica. Se c’è, andrebbe resa nota così che la si possa discutere pubblicamente. I progetti che l’UPM si appresta a realizzare potrebbero anche non avere particolari controindicazioni, ma sarebbe importante spiegarne meglio i benefici. Anche questo è un compito cui la leadership dell’UPM, una volta stabilita, dovrebbe attendere.

Unione per il Mediterraneo – cronologia essenziale

- **23 ottobre 2007** – Il presidente francese Sarkozy invita ufficialmente i leader dei paesi del Mediterraneo ad un vertice, da tenersi a Parigi nel luglio successivo, per porre le basi di un’“unione politica, economica e culturale fondata sul principio di uguaglianza”. Sarkozy aveva già lanciato la sua proposta durante la campagna per le elezioni presidenziali.
- **13 marzo 2008** – Il Consiglio europeo approva l’iniziativa francese ma ne orienta il carattere in senso euro-mediterraneo (invece che puramente mediterraneo come previsto dall’originale idea francese). Richiede inoltre alla Commissione un progetto per riunire l’Upm e il Partenariato euro-mediterraneo entro il quadro del Processo di Barcellona.
- **20 maggio 2008** – La Commissione europea presenta il proprio progetto.
- **13 luglio 2008** – Vertice di Parigi. I Capi di stato e di governo approvano il progetto dell’Upm e la sua struttura istituzionale. Vengono anche identificati i 6 progetti prioritari della nuova organizzazione.
- **3 - 4 novembre 2008** – Conferenza di Marsiglia. I Ministri degli esteri chiariscono ulteriormente la struttura istituzionale dell’Upm, approvano un’agenda di massima per il 2009 e le principali aree di cooperazione.

Conclusioni

Con l'istituzione dell'UPM sono state introdotte profonde innovazioni nella politica mediterranea dell'UE.

Già con il varo della PEV, l'UE aveva di fatto rinunciato all'ambizione di una condurre una politica mediterranea integrata. La Commissione opera nell'ambito della PEV con le sue competenze, i suoi strumenti e la sua filosofia di "potenza civile"; i governi operano nell'ambito dell'UPM con gli strumenti diplomatici tradizionali. Manca in questo assetto una regia complessiva. C'è un rischio serio di frammentazione.

Mentre l'UPM è una politica verso l'area mediterranea, la PEV ha un ambito più vasto. D'altra parte, la nozione di Mediterraneo adottata dall'UPM include anche i Balcani occidentali. In questo senso, la politica euro-mediterranea dell'UE ha smesso di focalizzarsi sul Nord Africa e il Medio Oriente. Mentre il PEM era la piattaforma fondamentale delle politiche mediorientali dell'UE, oggi il Nord Africa, il Vicino Oriente sono inclusi in ambiti più larghi ed eterogenei. Questa diluizione del rapporto europeo con la regione è destinata ad accentuare la differenziazione nei rapporti dell'UE con i vari paesi, indebolendo il ruolo dell'UE nella regione.

Queste tendenze potrebbero essere frenate o forse anche rovesciate se l'UPM riuscisse ad assumere un ruolo di direzione politica e di governo regionale. Ci riuscirà? Le istituzioni, come sono oggi, appaiono deboli: un Vertice pletorico e una Co-Presidenza organizzata, almeno per ora, in modo sbilanciato e incerto. Il Vertice è destinato a rimanere pletorico. L'organizzazione della Co-Presidenza può essere invece migliorata. La durata biennale è un fattore favorevole, mentre è sfavorevole la sfasatura fra il co-presidente non-UE e quello UE. Un presidente semestrale accoppiato a uno biennale non è fatto certo per rafforzare la Co-Presidenza. D'altra parte, neppure un co-presidente europeo biennale ma slegato dall'UE sembra utile. Questo punto è essenziale per rafforzare le istituzioni dell'UPM e per dare qualche seria possibilità a questa nuova istituzione di raggiungere i suoi fini di solidarietà e cooperazione nell'area euro-mediterranea.

Un punto essenziale sono i progetti che si punta a realizzare nell'ambito dell'UPM. Il Segretariato, con qualche decina di funzionari (originariamente 20, fonti più recenti parlano di 70) distaccati dalle loro amministrazioni, non appare sufficientemente dimensionato agli obiettivi. La nomina di ben cinque, forse sei vicesegretari (che proverranno da Israele, Palestina, Italia, Grecia, Malta e, se lo desidererà, dalla Turchia), tutti del Mediterraneo - nessuno dall'Europa del Nord e dell'Est - non è facilmente comprensibile. L'inserimento di un vicesegretario israeliano, in sé corretta, rischia di esporre il Segretariato a tutti i contraccolpi delle dinamiche conflittuali mediorientali e arabo-israeliane. Questo del resto è quanto sta avvenendo come conseguenza della crisi di Gaza. Infine, l'inserimento della Lega Araba nell'UPM con uno status di osservatore privilegiato, pur coerente con le finalità di partecipazione paritaria dell'UPM, potrebbe complicare ulteriormente l'azione che ci si aspetta dal Segretariato. Occorre dunque rafforzare il Segretariato, ma con una sua semplificazione, e con un rafforzamento dei poteri del Segretario generale rispetto alla pletora di vicesegretari che lo affiancheranno.