

Franco Zallio

Da Barcellona a Parigi: un Mediterraneo diverso

Il prossimo 13 luglio si terrà a Parigi il Vertice inaugurale del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”, la nuova forma istituzionale del Partenariato Euro-Mediterraneo che venne lanciato a Barcellona nel novembre 1995.

Su molti punti della nuova iniziativa si sta ancora negoziando, tra cui:

- il nome stesso che, nonostante la grande enfasi sulla *co-ownership* posta dai promotori della iniziativa, è stato ideato lo scorso marzo dal Consiglio europeo senza dividerlo con i partner mediterranei; il termine “Unione” crea evidenti problemi a quei paesi arabi che temono esso implichi una normalizzazione de facto dei rapporti con Israele;
- lo status dei partecipanti: oltre ai 27 stati membri della Ue e ai 13 membri e osservatori del Partenariato Euro-Mediterraneo non appartenenti alla Ue (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Mauritania, Siria, Territori palestinesi, Tunisia e Turchia), sono stati invitati a Parigi anche tre stati balcanici (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro) e il Principato di Monaco. Invitati come osservatori, soltanto il 13 luglio essi potranno eventualmente diventare membri a pieno titolo; è stato inoltre

proposto di accogliere come osservatore la Lega Araba;

- il nuovo Segretariato, di cui si devono decidere funzioni, responsabilità e – tema usualmente delicato – la sede (varie candidature sono già state avanzate, sia del Nord sia del Sud); da quest’ultima decisione dipenderà la nazionalità del direttore (di un paese Ue se la sede sarà nei paesi mediterranei, e viceversa);
- la lista dei progetti su cui dovrà fondarsi la nuova iniziativa: lo scorso maggio la Commissione europea ne ha reso nota una lista non esaustiva, che sarà ampliata seppure in misura limitata.

Verosimilmente alcune tra le questioni ancora aperte saranno risolte all’ultimo momento mentre le più controverse potranno essere rinviate alla Conferenza dei ministri degli esteri euro-mediterranei prevista per il prossimo novembre. La presidenza francese si pone peraltro come obiettivo l’operatività della nuova iniziativa entro la fine dell’anno.

Da Barcellona a Parigi

Nata con grandi ambizioni ma contorni assai incerti, la proposta di una “Unione Mediterranea” lanciata l’anno scorso dal presidente francese Sarkozy si è dunque trasformata nella nuova versione della politica europea per il Mediterraneo,

N. 92 - LUGLIO 2008

Sintesi

Il prossimo 13 luglio si terrà a Parigi il Vertice inaugurale del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”, la nuova forma istituzionale del Partenariato Euro-Mediterraneo lanciato a Barcellona nel 1995.

Dal 1995 lo scenario regionale ha subito grandi mutamenti; in particolare, i paesi mediterranei presentano oggi un quadro economico molto migliorato, che offre notevoli opportunità per l’Europa.

La nuova iniziativa potrà quindi offrire a questi processi economici quella dimensione politica necessaria per il loro approfondimento. Da qui l’importanza del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” come segnale politico prima ancora che per i suoi specifici contenuti progettuali e le sue eventuali ricadute finanziarie.

Le sfide della cooperazione euro-mediterranea restano grandi ma la nuova dinamicità della regione mediterranea e le sue grandi potenzialità ne fanno un elemento fondamentale per il futuro sviluppo dei paesi europei, giustificando l’accresciuta attenzione politica verso la regione.

Tuttavia, per essere all’altezza delle sue ambizioni, la nuova iniziativa dovrà allargarsi a tutti gli attori della cooperazione euro-mediterranea, uscendo dai limiti imposti dall’attuale approccio inter-governativo.

assumendo appunto il nome di “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”.

Questa denominazione vuole evidentemente sottolineare la “comunitarizzazione” della iniziativa (da cui Sarkozy voleva inizialmente escludere i paesi Ue che non si affacciano sul Mediterraneo) e la continuità con il Partenariato Euro-Mediterraneo avviato nel 1995. Tuttavia, dal 1995 ad oggi lo scenario regionale ha subito grandi mutamenti.

È cambiata la Ue, nella sua dimensione, nelle sue politiche verso l'estero, nella sua struttura istituzionale fino al Trattato di Lisbona la cui entrata in vigore è oggi problematica. Sono cambiati i paesi mediterranei, che nel corso degli ultimi anni hanno registrato un consistente miglioramento economico. Sul piano politico regionale, inoltre, se le grandi speranze dei primi anni Novanta di una rapida soluzione dei conflitti mediorientali sono tramontate da tempo, negli ultimi mesi è emerso qualche segno positivo, se non di vero miglioramento almeno di interruzione del peggioramento. Infine, gli attori della cooperazione euro-mediterranea sono molto più numerosi che nel 1995, con un ruolo accresciuto dei parlamenti, delle istituzioni locali, delle imprese, della società civile.

Ci si deve dunque chiedere in quale misura la nuova iniziativa risponda a questi mutamenti e se possa perciò svolgere un ruolo importante a loro sostegno. Le novità principali del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” sono tre: un più ampio numero di paesi coinvolti, un maggiore impulso politico e un approccio fondato sulla promozione di una serie di progetti nel segno

della concretezza e della visibilità.

Il numero dei paesi coinvolti nella cooperazione euro-mediterranea è nettamente cresciuto nel corso degli anni, dai 27 del 1995 agli oltre 40 che parteciperanno al Vertice di Parigi. È il risultato sia degli allargamenti dell'Unione europea (che nel 2004 ha accolto al suo interno due ex partner mediterranei: Cipro e Malta) sia dell'inclusione – proposta da Sarkozy ed adottata dal Consiglio europeo – tra i partner mediterranei del Principato di Monaco e dei paesi balcanici che costeggiano il Mediterraneo (un processo che in effetti si era già avviato nel 2007 quando l'Albania venne accolta nel Partenariato Euro-Mediterraneo).

L'attenzione europea viene dunque rivolta all'intero Bacino Mediterraneo, cosa assai apprezzabile ma che non potrà non creare tensioni con altre politiche europee, in particolare con la Politica Europea di Vicinato. Avviata nel 2003, essa riguarda sia i vicini mediterranei sia i vicini orientali (Armenia, Azerbaigian, Belarus, Georgia, Moldova, Ucraina) ma non i paesi balcanici in quanto candidati “naturali” all'adesione. La recente proposta polacco-svedese di un “Partenariato orientale” è l'evidente risposta all'approfondimento dei rapporti politici con i paesi mediterranei che si avvierà a Parigi.

L'impulso politico alla cooperazione nel Mediterraneo dovrebbe infatti rafforzarsi attraverso due strumenti: dei Vertici a livello di capi di stato e di governo da tenersi ogni due anni e la nomina di una presidenza congiunta. Il co-presidente in rappresentanza dei paesi mediterranei – carica che toccherà inizialmente all'Egitto – dovrebbe restare in

carica per l'intero biennio mentre la co-presidenza in rappresentanza dei paesi Ue spetterà al paese che assicura la presidenza semestrale del Consiglio dell'Ue, in attesa degli sviluppi sul Trattato di Lisbona.

I progetti

Il “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” si fonderà su di una serie di progetti che verranno concordati nel Vertice di Parigi. Almeno alcuni saranno progetti di grandi dimensioni, quelli che i francesi chiamano progetti strutturanti.

La Comunicazione della Commissione europea dello scorso 20 maggio individua quattro priorità (ambiente, trasporti, energia solare, protezione civile), indicando al loro interno anche alcuni progetti specifici.

La prima priorità è l'ambiente, su cui la Comunicazione menziona il disinquinamento del Mediterraneo e la *governance* ambientale. Sul primo tema la cooperazione euro-mediterranea può avvalersi di iniziative già avviate in ambito internazionale ed euro-mediterraneo. Si tratta del *Mediterranean Action Plan* (Map) lanciato nel 1975 dal Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente (Unep) e focalizzato sul controllo dell'inquinamento del mare, cui si è aggiunto nel 1995 l'*Action Plan* sulla protezione dell'ambiente marino e sullo sviluppo sostenibile delle aree costiere del Mediterraneo (Map fase 2). L'iniziativa coinvolge oggi 21 paesi rivieraschi e dell'Unione europea. Sul disinquinamento del mare Mediterraneo si è anche focalizzato “*Horizon 2020*”, l'iniziativa presentata nel

2005 al Summit in occasione del 10° anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo. La sua attuazione si è avviata l'anno scorso con l'identificazione di progetti prioritari finalizzati a ridurre l'inquinamento e con l'adozione di misure di rafforzamento delle capacità nei paesi partner. Inoltre, un recente studio condotto dalla Bei ha identificato 44 progetti eleggibili al finanziamento del *Mediterranean Hot Spot Investment Program* per un totale di investimenti stimato in 2,1 miliardi di euro.

La seconda priorità è quella delle infrastrutture di trasporto, al cui interno la Comunicazione individua due progetti: l'autostrada del Maghreb arabo e le autostrade del mare. Per quanto riguarda queste ultime, va notato che una maggiore enfasi politica sulle autostrade del mare e sulle interconnessioni con le infrastrutture dei paesi mediterranei aiuterebbe la Ue ad uscire da quell'ottica *inward-looking* su cui si è finora largamente mossa, e che non sembra sufficiente in relazione ai processi di globalizzazione che dominano il settore internazionale dei trasporti.

Un'ulteriore priorità indicata dalla Commissione riguarda le energie rinnovabili e in particolare un Piano solare mediterraneo. Più in generale, la cooperazione energetica ha una lunga tradizione nelle relazioni euro-mediterranee e si potrà ulteriormente ampliare attraverso i progetti di interconnessione elettrica, che permetterebbero alla Ue di importare energia elettrica dalle nuove centrali allo studio nei paesi mediterranei, che dovrebbero sfruttare fonti diverse, da quelle rinnovabili al nucleare.

Le aree tematiche menzionate dal presidente Sarkozy lo scorso aprile sono più numerose di quelle suggerite dalla Commissione europea: gestione delle risorse idriche, nucleare civile, protezione delle coste, immigrazione, sicurezza marittima, ricerca scientifica, cooperazione universitaria, formazione professionale. Alcuni di questi temi potrebbero essere incorporati nella lista di progetti su cui si avvierà l'azione pratica del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

Tra i progetti candidati vi è anche l'Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese e del microcredito nei paesi mediterranei, una proposta italo-spagnola che ha già raccolto il consenso di diversi stati del Sud (Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia sono entrati nel gruppo di lavoro) e del Nord.

Per tutti i progetti rimane irrisolta la questione finanziaria. Il loro buon esito dipenderà dalla capacità di promuovere e combinare finanziamenti di diversa provenienza visto che non sono previsti nuovi finanziamenti comunitari specificamente destinati al "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

Un Mediterraneo diverso

L'elemento principale sulla cui base vanno valutate le potenzialità della nuova iniziativa è il netto miglioramento delle opportunità economiche offerte dai paesi mediterranei. Proprio questo fattore infatti è alla radice del nuovo interesse europeo per la cooperazione con il Bacino Mediterraneo.

Negli ultimi anni i paesi mediterranei hanno registrato una accelerazione economica

che ha finalmente messo in moto un processo di convergenza con la Ue: nel 2000-2007 i paesi mediterranei sono cresciuti del 4,5% l'anno contro il 2,0% della Ue-27; in termini pro capite la crescita dei paesi mediterranei è stata del 2,9% contro l'1,9% della Ue.

Ciò sta finalmente producendo una convergenza di reddito tra nord e sud, certamente ancora lenta ma rilevante; è poi significativo è che la crescita economica abbia preso vigore nel 2007, quando ha superato in media il 5%, e che anche quest'anno si mantenga a tassi soddisfacenti nonostante il difficile quadro economico internazionale. Ne è derivato un notevole impatto positivo sul reddito pro capite e sul mercato del lavoro nei paesi mediterranei: il tasso medio di disoccupazione è calato dal 15 al 12% nel giro di 4 anni.

La crescita è evidentemente sostenuta dal boom petrolifero, che ha beneficiato in maniera diretta i produttori di idrocarburi della regione (Algeria, Egitto, Libia, Siria) e in maniera indiretta quei paesi che hanno ricevuto ingenti investimenti diretti e flussi turistici dai paesi del Golfo (Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia).

Tuttavia, in misura molto rilevante, l'accelerazione della crescita economica è il risultato di una maggiore attrattività delle economie mediterranee. Negli ultimi anni le riforme economiche – e in particolare le privatizzazioni e l'apertura all'estero – si sono approfondite in numerosi paesi della regione, nonostante il difficile contesto politico. Ad esempio, l'Egitto è stato segnalato quest'anno dalla Banca mondiale come *World's top reformer* in campo economico.

La maggiore attrattività delle economie mediterranee, insieme alla crescente disponibilità di risorse finanziarie nei paesi del Golfo, ha prodotto un forte aumento degli investimenti diretti esteri (Ide), che rappresenta la grande novità economica degli ultimi anni.

Tra il 2003 e il 2006 gli Ide sono cresciuti dal 3,5% al 6,1% del Pil per poi stabilizzarsi nel 2007; secondo la banca dati MIPO, nel quinquennio 2003-2007 sono affluiti nei paesi mediterranei 200 miliardi € di Ide, circa 150 € pro capite l'anno, un valore quasi venti volte superiore a quello degli aiuti europei.

Il Mediterraneo rappresenta dunque per la Ue una grande potenzialità la cui rilevanza non è ancora stata pienamente percepita. Qualche dato è sufficiente ad evidenziare l'importanza prospettica di una eventuale integrazione economica euro-mediterranea: i paesi invitati al Summit di Parigi hanno complessivamente il più elevato Pnl al mondo (superiore anche a quello dei paesi del Nafta), assorbono quasi la metà degli Ide mondiali e sono al primo posto nel mondo per utilizzo di telefonia mobile e internet; nonostante il declino demografico europeo, nel 2025 sarebbero ancora la quarta regione al mondo per popolazione (dopo Cina, India e Asean), con oltre 800 milioni di abitanti.

Vale la pena segnalare che le nuove opportunità offerte dai paesi mediterranei hanno già prodotto un'intensificazione dei rapporti commerciali con l'Europa e in particolar modo con l'Italia. Nel 2007 le esportazioni italiane verso i paesi mediterranei hanno registrato tassi di crescita molto positivi: +14% contro il +8% delle esportazioni complessive.

Come hanno mostrato le analisi settoriali dei dati 2007, i paesi mediterranei rappresentano un'area cruciale per la ripresa del settore esportatore italiano, specialmente nei comparti tradizionalmente prioritari come i macchinari e il sistema casa. Nel primo trimestre 2008 il trend favorevole delle esportazioni verso i paesi mediterranei è nettamente accelerato: +25% contro il +5% delle esportazioni italiane complessive.

Inoltre, nonostante siano un tradizionale fattore di debolezza nell'internazionalizzazione dell'Italia, anche gli Ide stanno svolgendo un ruolo significativo nelle relazioni economiche italiane con i paesi mediterranei. Allo storico ruolo nel settore energetico e a qualche esperienza pilota in campo industriale, si sono aggiunti negli anni Novanta casi numerosi, ma di piccola dimensione finanziaria, di delocalizzazione in Maghreb. Negli ultimi anni è poi notevolmente cresciuta la presenza industriale italiana, specie in Egitto e Turchia, e sono anche state effettuate operazioni di ampia dimensione nei servizi, soprattutto finanziari, ancora una volta prevalentemente in Egitto e Turchia.

Conclusione

Il lancio nel 1995 del Partenariato Euro-Mediterraneo fu un'iniziativa politica fondata sulle speranze di una rapida soluzione dei conflitti regionali suscitate dalla Dichiarazione dei principi israelo-palestinese del 1993. Data la difficile situazione delle economie mediterranee – allora caratterizzate da scarso sviluppo, limitata apertura verso l'estero, modesta integrazione regionale, deterioramento sociale

– il Partenariato puntò a stimolare una loro riforma e progressiva integrazione attraverso la creazione di quella zona di libero scambio euro-mediterranea che si sta lentamente attuando.

La situazione odierna è assai diversa. La globalizzazione ha coinvolto tutti i paesi mediterranei, inclusi quelli che nel 1995 seguivano ancora un modello economico di stampo socialista, mettendo in moto profonde riforme economiche. Il boom petrolifero degli ultimi anni ha poi accelerato la crescita e accentuato l'interesse internazionale per la regione. L'iniziativa che si avvierà con il Vertice di Parigi – a differenza dal Partenariato Euro-Mediterraneo – può quindi fondarsi su positivi processi economici già in corso, e potrà perciò offrire loro quella dimensione politica necessaria per il loro approfondimento. Da qui l'importanza del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" come segnale politico prima ancora che per i suoi specifici contenuti progettuali e le sue eventuali ricadute finanziarie.

La nuova iniziativa europea potrà anche rafforzare il ruolo degli attori economici europei in una regione in cui è in atto una crescente competizione con nuovi attori come la Cina e i paesi del Golfo.

Le sfide della cooperazione euro-mediterranea sono grandi e il successo – come ha dimostrato la ormai lunga esperienza del Partenariato Euro-Mediterraneo – non è assicurato. Ma la nuova dinamicità della regione mediterranea e le sue grandi potenzialità ne fanno un elemento fondamentale per il futuro sviluppo dei paesi europei, giustificando l'ac-

cresciuta attenzione politica verso la regione.

Tuttavia, per essere all'altezza delle sue ambizioni, la nuova iniziativa dovrà allargarsi a tutti gli attori della cooperazione euro-mediterranea – i parlamenti, le istituzioni locali, le imprese, la società civile – uscendo dai limiti imposti dall'attuale approccio inter-governativo. La struttura fondata su Vertici biennali e co-presidenze è fortemente "verticalizzata" e dovrà essere affiancata da iniziative che siano in grado di cogliere tutta la molteplicità delle relazioni euro-mediterranee.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
[@ispi.policybrief1 @ispionline.it](https://twitter.com/ispi.policybrief1)

© ISPI 2008