

L.Piccinetti

La politica mediterranea dell'Unione Europea: quali sfide e prospettive?

Leonardo Piccinetti

Department of Politics
University of Newcastle upon Tyne.
United Kingdom
Tel.+44/1273/628604

Email: Leonardo.Piccinetti@newcastle.ac.uk

La politica mediterranea dell'Unione Europea: quali sfide e prospettive?

di L. Piccinetti¹

Quando la Comunità Economica Europea fu istituita, nel 1957, legami coloniali più o meno intensi stringevano ancora alcuni Paesi della CEE a un cospicuo gruppo di Stati sulla sponda meridionale e orientale del Mediterraneo i cosiddetti Paesi Terzi Mediterranei (PTM).² A partire dalla metà degli anni 60 si orientò su una politica mediterranea strutturata essenzialmente su accordi commerciali preferenziali e di associazione con i singoli paesi del bacino.³ Con la conferenza di Parigi del 1973, venne compiuto il primo passo in direzione di un'organica politica mediterranea, inaugurando la *"Politica globale mediterranea"*, con l'obiettivo di superare la frammentazione degli accordi bilaterali precedenti. . Accanto a forme diverse di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, tali accordi creavano relazioni commerciali privilegiate e davano vita a nuove istituzioni comuni. I risultati di questa prima fase della politica mediterranea comunitaria non furono però entusiasmanti. L'obiettivo prioritario della crescita e dello sviluppo economico non fu raggiunto e, al contrario, le condizioni di molti di questi Paesi peggiorarono. Tale percorso negativo si spiegava in parte con fattori esterni ai rapporti euro-mediterranei, a cominciare dalla crisi in cui cadde l'economia mondiale nei primi anni 80, in conseguenza del secondo *shock* petrolifero (1979). La CEE, però, aveva delle sue precise responsabilità. Il protezionismo nei settori tessile agroalimentare e la carenza di risorse finanziarie furono cause determinanti di questo fallimento. A ciò si aggiunsero gli effetti dell'ingresso di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) nella CEE. Infatti, sebbene l'ampliamento costituisse un indubbio successo politico ed economico per la Comunità, l'ingresso nel mercato comunitario dei produttori ortofrutticoli dei tre Paesi si rivelò una perdita di competitività netta per le produzioni dei Paesi terzi.

Una seconda fase della politica mediterranea dell'Unione si aprì nel 1992 sotto la formula di *"Politica mediterranea rinnovata"*. Oltre agli scarsi risultati raccolti con la politica globale, due ulteriori motivi spiegavano il nuovo indirizzo dell'UE. Il primo era l'ampliamento a Spagna e Grecia e il conseguente spostamento del baricentro comunitario verso il bacino mediterraneo divenuto ormai uno sbocco naturale per l'Unione.

¹ Leonardo Piccinetti è studente del dottorato di ricerca dell'Università di Newcastle upon Tyne (email: Leonardo.Piccinetti@newcastle.ac.uk), dipartimento di Scienze Politiche; la sua ricerca riguarda l'allargamento dell'Unione Europea ai Paesi dell'Europa Centro Orientale e le sue implicazioni politiche, economiche e istituzionali nelle regioni del Nord Est Italiano. I suoi interessi di ricerca sono rivolti alle relazioni esterne dell'Unione Europea.

² Si intendono "Paesi Terzi Mediterranei" (PTM) i 12 Paesi coinvolti nel processo di Barcellona, e cioè: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità Palestinese.

³ Nel 1961 e nel 1963 venivano conclusi i primi "accordi di associazione" con la Grecia e Turchia a cui seguiva l'accordo con Malta, nel 1971, e con Cipro, nel 1973. Tra il 1965 e il 1973 venivano inoltre stipulati accordi associativi per il mantenimento di particolari vincoli con Tunisia e Marocco (1960) e accordi commerciali con Libano (1965), Spagna ed Israele (1970), Portogallo ed Egitto (1972) e Jugoslavia (1973). L'insieme di questi accordi non consentiva comunque di parlare di una politica mediterranea della Comunità.

Il secondo impulso alla nuova politica veniva dagli sconvolgimenti dell'equilibrio internazionale, con il crollo del Muro di Berlino e la fine del conflitto Est-Ovest. All'interno di questo scenario, l'Unione cercava di assumere un nuovo ruolo, tanto sotto il profilo economico quanto sotto quello politico del Mediterraneo: questo senso non poteva essere in ambito privilegiato per la nuova proiezione internazionale dell'UE. La Politica mediterranea rinnovata consisteva nel potenziamento delle intese preesistenti e nell'elaborazione di nuovi programmi di assistenza quali il MedCampus, il MedInvest, il MedUrbs, il MedMedia, il MedTechno e il MedMigrazione, che, anzitutto attraverso il trasferimento di tecnologia, dovevano contribuire allo sviluppo socio-economico dei Paesi terzi mediterranei.

Strumento innovativo della nuova politica era la «*cooperazione finanziaria orizzontale*», gestita direttamente dalla Comunità e diretta a interventi di carattere regionale e ad azioni nel settore ambientale e della promozione degli investimenti europei nell'area del bacino mediterraneo. La valutazione degli effetti degli accordi di associazione sulla situazione socio-economica dei PTM si è rivelata del tutto insoddisfacente.⁴, dal punto di vista di tutti e tre gli obiettivi che si era prefissata: intensificazione dell'interscambio commerciale, miglioramento della penetrazione commerciale dei PTM nella Comunità, migliore equilibrio nell'interscambio. L'obiettivo di sviluppare le esportazioni dei PTM nel mercato comunitario si è di fatto scontrato con la preoccupazione della Comunità di difendere i propri prodotti, soprattutto nei settori agro-alimentare e tessile.

Per quanto riguarda i prodotti agricoli, non solo le concessioni tariffarie sono state parziali, ma le possibilità di esportazione dei PTM sono state limitate da una serie di meccanismi di protezione adottati dalla Comunità nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC): si tratta per lo più di «*barriere tariffarie*», come calendari di importazione, contingenti, prezzi di riferimento, clausole, di salvaguardia, normative fitosanitarie, che hanno inciso sul volume delle esportazioni molto più dei dazi doganali.

L'applicazione dei protocolli finanziari bilaterali con i PTM ha messo in evidenza una serie di limiti e di contraddizioni:

1. La lentezza dell'impegno delle risorse ha determinato perdite sostanziali in ragione dell'ingolazione;
2. Sono stati privilegiati investimenti a breve termine, mentre poca attenzione è stata dedicata ad iniziative con effetti moltiplicativi dello sviluppo (la formazione professionale per esempio);
3. Circa i due terzi dei finanziamenti sono stati assegnati ad imprese comunitarie, sotto forma di appalti e contratti.

Ma il limite principale è senza dubbio il completo fallimento dell'approccio regionale all'integrazione, del tutto disatteso. Il carattere bilaterale degli accordi ha infatti creato una serie di distorsioni ed ha generato rivalità tra gli stessi PTM, in concorrenza fra loro per strappare migliori condizioni e maggiori finanziamenti alla Comunità Europea.⁵La ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari Paesi non è stata decisa in base alle diverse situazioni di sviluppo, ma ha spesso seguito logiche legate agli interessi nazionali dei singoli Stati membri.

La conferenza di Barcellona

Sotto la spinta dei cambiamenti geostrategici di questi anni e dell'estensione del modello economico liberale, l'Unione Europea ha profondamente riformulato la propria politica mediterranea. Dal 1995 si è avviata la terza e attuale fase della politica mediterranea

⁴ Relazione del Comitato Economico e Sociale su «*la politica mediterranea della Comunità Europea*», Bruxelles, 1993

⁵ Comitato Economico e Sociale, op.cit.

dell'Unione, denominata «*Partenariato euromediterraneo*». Punto di partenza è stata la conferenza tenuta a Barcellona nel novembre del 1995, che ha visto impegnati i 15 membri dell'UE e 12 Paesi del bacino meridionale del Mediterraneo (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese). In occasione del Consiglio europeo di Lisbona del giugno del 1992, è stato formulato un progetto di partenariato euro-maghrebino, che avrebbe dovuto portare alla realizzazione di un'area di libero scambio.

Nel dicembre del 1994 il Consiglio europeo tenutosi ad Essen ha manifestato parere favorevole all'idea di dare vita ad una zona di libero scambio, comprendente l'intero bacino mediterraneo, concepita come strumento indispensabile per la creazione di un'area di stabilità e sicurezza nell'intera regione. Su queste premesse è stata elaborata la piattaforma negoziale, discussa ed approvata alla conferenza intergovernativa di Barcellona. Sul piano formale, il partenariato euromediterraneo istituito a Barcellona si basa su due documenti fondamentali: la *Dichiarazione di principi*, che descrive il quadro nel cui ambito dovranno svilupparsi le nuove relazioni, e il *Programma di lavoro*, nel quale sono concretamente indicate le linee operative. I 27 Ministri degli Esteri presenti a Barcellona (15 dell'UE e 12 dei Paesi terzi del Mediterraneo) hanno individuato tre principali obiettivi da perseguire.

Il primo, di natura politica, consiste nella creazione di un'area di pace e stabilità, cementata sul dialogo tra i *partner*.

Il secondo, di carattere economico, mira alla creazione di una zona di benessere e sviluppo, passando per l'istituzione di un'area di libero scambio e la successiva integrazione delle economie dei Paesi terzi del Mediterraneo con quelle dell'UE.

Il terzo obiettivo occupa invece un ambito più ampio: esso mira alla promozione dei rapporti sociali, culturali e umani tra le due sponde del Mediterraneo. Il partenariato euromediterraneo rappresenta la tappa più avanzata finora raggiunta dalla Comunità nei suoi rapporti con i Paesi terzi del Mediterraneo.

La cooperazione economica si basa sulla prospettiva della creazione di una zona di libero scambio entro il 2010: I fondi assegnati al Mediterraneo sono quindi destinati, per la maggior parte, al sostegno della transizione delle economie mediterranee verso la piena concorrenza ed il libero mercato.

Il programma MEDA

Il programma MEDA rappresenta il quadro all'interno del quale si sviluppa il nuovo approccio di cooperazione euromediterranea definito alla conferenza di Barcellona. Esso disciplina l'uso dei fondi stanziati dal Consiglio europeo di Cannes del giugno del 1995: 4.865 milioni di ecu per il periodo 1995-1999, destinati alla «cooperazione orizzontale». In sostanza, si tratta di un programma organico per il Mediterraneo, equivalente a quelli adottati dall'Unione per i Paesi ex comunisti (programma Phare) e per le ex repubbliche sovietiche (programma TACIS). Il regolamento MEDA sostituisce, a partire dal 1° gennaio 1997, i preesistenti accordi bilaterali siglati dalla Comunità con ciascuno dei Paesi terzi del Mediterraneo ad eccezione dei protocolli siglati con Cipro, Malta (in scadenza nel 1999) e la Turchia (in scadenza nel 2000). Il programma MEDA persegue due obiettivi prioritari.

Il primo è quello di sostenere i progetti che si iscrivono all'interno dei «Programmi indicativi nazionali», documenti di programmazione triennale elaborati da nove dei dodici Paesi terzi del Mediterraneo allo scopo di dare coerenza ai diversi interventi.

Il secondo obiettivo è quello di appoggiare tutti i progetti che siano reputati validi, promossi dai *partner* euromediterranei. In particolare, vengono privilegiati gli interventi che seguono il Programma di lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona e, più in generale, i progetti formulati da conferenze ministeriali settoriali. Nell'ambito dei Programmi indicativi nazionali, tutti i 12 Paesi terzi del Mediterraneo possono beneficiare degli interventi regionali

MEDA. Attualmente, tali Programmi riguardano otto Paesi (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia) più i Territori palestinesi. Per questi ultimi è previsto un aiuto supplementare collegato al processo di pace, mentre i Programmi indicativi per Cipro e Malta sono finanziati al di fuori delle risorse del MEDA. La Turchia riceve sostegno grazie ad uno strumento preesistente al MEDA. Per Israele, infine, non è previsto un Programma indicativo dato il suo elevato livello di sviluppo. A dare esecuzione ai progetti che si iscrivono nell'ambito del MEDA sono, in primo luogo, i governi o istituzioni da essi dipendenti. Le procedure seguite riflettono meccanismi spesso innovativi, basati sul collegamento con il settore privato.

I settori principali di intervento sono quattro.

Il primo riguarda il sostegno a programmi di aggiustamento strutturale, diretti a migliorare il quadro macroeconomico dei Paesi terzi del Mediterraneo. In questo caso, gli interventi MEDA sono orientati soprattutto ad alleviare l'impatto negativo che le politiche di riforma economica producono a livello sociale.

Lo sviluppo del settore privato rappresenta il secondo campo d'intervento. L'idea di fondo non è quella di assicurare sostegno pubblico alle aziende private, ma piuttosto di garantire assistenza tecnica a programmi di privatizzazione e di riforma del settore finanziario, nonché assicurare attività di formazione di personale specializzato.

Il terzo ambito in cui opera il MEDA è quello sociale, con lo scopo di fornire appoggio a programmi riguardanti la sanità, l'educazione, lo sviluppo delle aree rurali ecc.

Infine, coerentemente con le direttrici tracciate alla conferenza di Barcellona, il quarto settore d'intervento del MEDA è quello civile, con la promozione delle attività volte a rafforzare i legami e gli scambi tra le società civili dei Paesi mediterranei. Tali azioni sono affidate ad organizzazioni non governative, associazioni o gruppi professionali.

Il configurarsi di un processo di mondializzazione dell'economia sempre più accentuato doveva essere necessariamente portare alla costruzione di una struttura organizzata di cooperazione tra l'Europa ed i suoi vicini mediterranei. I problemi posti dal divario di sviluppo tra le due sponde del Mediterraneo⁶

Quali sfide e prospettive?

Da Barcellona in poi l'Unione Europea ha aperto una fase politica del tutto nuova che si è sviluppata nel segno della cooperazione e integrazione tra le due sponde del Mediterraneo. Le prospettive di successo restano incerte su tutti e tre i fronti: quello politico e della sicurezza, dove i meccanismi di prevenzione e soluzione delle crisi rimangono ancora allo stato embrionale; quello economico, dove molteplici problemi si frappongono all'instaurazione dell'auspicata zona di libero scambio; infine, quello socioculturale, dove le differenze e le incomprensioni tra popoli diversi rappresentano spesso ostacoli insormontabili per l'apertura di un dialogo.

Da più parti ci si è chiesto come mai, a fronte dei rischi, i Paesi del Sud abbiano accettato la creazione di una zona di libero scambio. La risposta risiede in più fattori: innanzitutto, l'Organizzazione Mondiale del Commercio e gli accordi GATT prevedono comunque, nel medio periodo, l'eliminazione di ogni regime preferenziale degli scambi: il libero scambio sarebbe quindi comunque attuato in virtù di norme internazionali, e si è valutato che la cooperazione con l'Unione Europea ed il sostegno finanziario che da essa deriva un modo migliore per garantire una transizione "assistita", in secondo luogo, studi economici di lungo periodo prevedono che le imprese che sopravviveranno all'impatto con la concorrenza

⁶ Il rapporto PIL dei Paesi dell'UE e quello dei PTM sarà nel 2010 di 20 a 1, mentre oggi è di 12 a 1.

saranno senza dubbio piu' competitive e che comunque il libero scambio rappresenta un importante stimolo al miglioramento dei settori produttivi e servizi.

Nel cammino verso l'integrazione, l'allargamento dell'UE ai Paesi del Mediterraneo rappresenta forse la sfida decisiva. La presenza di Cipro nella lista dei sei Paesi prossimi ad aderire all'Unione è, in questo senso, un fatto indubbiamente positivo (gli altri cinque Paesi, secondo quanto stabilito al Vertice di Lussemburgo del 1997, sono l'Estonia, la Polonia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Slovenia). Allo stesso tempo, il rifiuto opposto da alcuni Stati dell'UE all'ingresso della Turchia, costituisce una pesante incognita sugli esiti futuri della politica mediterranea dell'Unione.

Lo sviluppo del settore privato

La Commissione Europea ha promosso numerosi programmi volti a incoraggiare lo sviluppo del settore privato e dell'industria nei Paesi terzi del Mediterraneo. Gli obiettivi che essa persegue, coerenti con le direttrici tracciate dalle maggiori istituzioni finanziarie internazionali per i Paesi meno sviluppati, sono principalmente otto:

- a) promuovere attività produttive nei settori diretti all'*export*, in vista della costituzione di una zona di libero scambio euromediterranea;
- b) favorire lo sviluppo delle Piccole e Medie Imprese, più adeguate alla struttura economica della maggior parte dei Paesi in questione. Per raggiungere questo scopo, la Commissione punta anzitutto sulla semplificazione delle procedure amministrative e sulla creazione di nuove linee di credito;
- c) incoraggiare l'afflusso di investimenti esteri, a cominciare da quelli europei, dei quali i Paesi terzi del bacino del Mediterraneo sentono ancora una grave carenza;
- d) promuovere i processi di privatizzazione delle imprese pubbliche, presenti ancora in numero cospicuo in molti di questi Paesi;
- e) aiutare le imprese dei Paesi terzi del Mediterraneo a diventare competitive, anzitutto attraverso programmi di assistenza tecnica e manageriale;
- f) migliorare le infrastrutture, a cominciare dalle vie di comunicazione;
- g) migliorare il capitale umano, in quanto risorsa prioritaria per ingenerare lo sviluppo di un sistema economico, anzitutto per mezzo di programmi di formazione professionale;
- h) infine, instaurare un ambiente adeguato allo sviluppo degli investimenti, mediante politiche dirette a creare un quadro macroeconomico stabile e virtuoso.

Indirizzi utili

DIPARTIMENTO INFORMAZIONI DELLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI (BEI)

100, Boulevard Konrad
Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. ++352 43791
Fax ++352 43 77 04

COMMISSIONE EUROPEA

Direzione Generale 1 B
Direzione per il Mediterraneo del Sud, Medio e Vicino oriente
200, Rue de la Loi
1049 Bruxelles
Fax ++322 2990 204

http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/euro_med_partnership/index.htm

ALGERIA

Ordinatore nazionale:
Ministero delle Finanze
7 Boulevard Zirot Youcef -Algeri
Tel. +213 2 711400
Fax +213 2 735472
Mr. Ahmed Benbitour

CIPRO

Ordinatore Nazionale:
Planning Bureau
Corner of Apelli and Nirvana
Streets
Nicosia - Cyprus
Tel. +357 2 303282
Fax +357 2 366810
Mr. Symeon Matsis

EGITTO

Egyptian-European Business
Center
Direttore: Knut Paulsen
3A, Mohamed Mazhar Street
Zamalek - Cairo
Tel. 202 34 11 764
Fax 202 34 11 767

GIORDANIA

Jordanian-European Business
Service Team
C/o Delegazione CE ad
Amman
P.O. Box 926794
Amman 11110
Tel. 962 6 68 67 46
Fax 962 6 66 81 91

ISRAELE

Eurosportello: Israel Export
Institute
29, Hamared Street
P.O. Box 50084
68125 Tel Aviv
Tel. +972 3 5142849/889
Fax +972 3 5142852

LIBANO

Ordinatore nazionale:
Consiglio per lo sviluppo e la

ricostruzione (CDR)
Avenue Riad El Soh
P.O. Box 116
5351 Beyrouth
Tel. +961 1 643966
Fax +961 1 864494
Mr. Nabil El Jisr

MALTA

Ordinatore nazionale:
Ministero delle Finanze
Floriana
Tel. +356 220437
Fax +356 224377
Mr. Bonnici

MAROCCO

Moroccan- European Business
Center
Direttore: M. Langstaff
C/o Delegazione CE a Rabat
2-bis, Avenue de Meknès
B.P. 1302 Rabat
Tel. 212 7 76 11 56
Fax 212 7 76 12 17

SIRIA

Syrian-European Business
Center
Direttore: S. Rogerson
Farabi Street / East Mezzeh
Damasco
P.O. Box 36453
Tel. 963 11 61 15 772
Fax 963 11 61 33 866

TERRITORI PALESTINESI

Palestinian-European Business
Center
Direttore: P. Carr
P.O. Box 1106
Ramallah
Tel. 02 99 86 786
Fax 02 99 86 786

TUNISIA

Euro-Tunisie Enterprise
Direttore: M. Van Frausum
C/o Delegazione CE a Tunisi
21, Avenue Jugurtha
B.P. 143 - Cité Mahrajène

1082 Tunisi
Tel. 216 1 788 201
Fax 216 1 788 600

TURCHIA

Eurosportello: Small and
Medium Industry Development
Organization
M.K.E.K. Biansi, Kat. 9
Tandogan - Ankara
Tel. +90 312 2122383
Fax +90 312 2238769
Miss Meral Sayin

Euromesco

Network di 27 Istituti di ricerca finanziato dalla Commissione Europea con attivita relative al
Patnernariato Euromediterraneo

<http://www.euromesco.net/>

per il programma MEDA e l'evoluzione del processo di Barcellona si veda anche

<http://www.euromed.net/>

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.