

vittorio **B** ISTITUTO
achelet

Osservatorio sulle riforme

**POLITICHE E RIFORME
NELLA TRANSIZIONE
EURO-MEDITERRANEA**

Dossier 1/2012

a cura di
Vincenzo Antonelli, Umberto Ronga

gennaio 2012

Indice

1. Introduzione al tema. Il Mediterraneo sintesi di culture e civiltà
2. Mediterraneo e flussi migratori: i dati più recenti
3. Dalla dichiarazione di Barcellona alla piattaforma Euro-mediterranea: le principali tappe di un faticoso processo di cooperazione e il ruolo dell'Unione Europea
4. La Politica Europea di Vicinato e i principali obiettivi e strumenti del processo di cooperazione nel Mediterraneo
5. Le principali politiche del processo "Euro-mediterraneo"
 - a) Politiche di cooperazione economica
 - b) Politiche di dialogo interculturale
6. Interesse e ruolo strategico dell'Italia nel Mediterraneo
7. Considerazioni conclusive

I precedenti dossier curati dall'Osservatorio sono accessibili all'indirizzo:
<http://www.azionecattolica.it/aci/istituti/Bachelet/Attivita/osservatorio>

1. Introduzione al tema. Il Mediterraneo sintesi di culture e civiltà

Il Mediterraneo è luogo di cultura, storia, civiltà, religioni. Il *Mare nostrum* è stato ed è un crogiuolo di identità e tradizioni differenti. Espressione di antiche civiltà, esso si sviluppa in connessione e interdipendenza con i Paesi del Medio Oriente, del Golfo e del Mar Nero. La sua storia, la sua peculiare collocazione geografica e le sue risorse lo rendono uno spazio per alcuni versi autonomo ma al contempo crocevia di incessanti traffici economici e oggetto di fortissimi interessi geo-politici.

I caratteri peculiari del Mediterraneo, per molti versi, rappresentano le cause stesse dei numerosi problemi che lo riguardano. Com'è noto, infatti, i paesi dell'area mediterranea sono da lungo tempo percorsi da crisi e conflitti di diversa natura, che ne hanno lacerato il tessuto sociale e indebolito l'assetto delle istituzioni economiche e politiche. La natura di ciascun conflitto interno agli stati del Mediterraneo ha origini proprie, spesso risalenti nel tempo, di matrice differente. Se soltanto si pensa al persistente stato di conflitto tra israeliani e palestinesi, alle aspre tensioni tra Algeria e Marocco relative al Sahara occidentale, allo stato di emergenza e faticoso governo del Libano, di Cipro, dei Balcani occidentali, al forte risentimento della Turchia in relazione ai ritardi nella partecipazione all'Unione europea, alla crisi della Grecia e, più in generale, alla perenne emergenza e crisi in cui versano i territori in molti paesi dell'area, spesso echi di guerre lontane - come quelle in Afghanistan o in Iraq - o di influenze fondamentaliste, ciò ci aiuta a meglio comprendere le enormi contraddizioni e fatiche che attanagliano i popoli e i territori del Mediterraneo, soprattutto nel Sud.

Tra i fattori che possiamo annoverare tra le cause di questa situazione vi è in primo luogo, la difficile relazione tra potere politico, società civile e religione ha, da una parte, rallentato il processo di coesione sociale e, dall'altra, ha indebolito quello di maturazione degli assetti democratici. In secondo luogo, la repentina evoluzione demografica e sociale degli ultimi cinquanta anni ha alterato gli equilibri preesistenti, ponendo domande inedite, spesso provenienti dalle generazioni più giovani. A riguardo, si consideri che nel corso di questo periodo la popolazione araba è passata da 80 a 250 milioni di abitanti, di cui il 60% ha un'età inferiore ai 20 anni. Com'è comprensibile, tale evoluzione ha favorito l'incremento della domanda sociale, soprattutto da parte degli oltre 80 milioni di giovani e innanzitutto sul versante della scolarizzazione. In terzo luogo, ha esercitato un peso enorme - aggravato dal citato innalzamento demografico - il sottosviluppo economico, da una parte, e quello delle infrastrutture dall'altra. In quarto luogo, il difficile ruolo della donna contrasta con i valori acquisiti nelle società moderne - come quelli della solidarietà, del rispetto, della parità di genere - e contribuisce ad ostacolare i più comuni processi di integrazione sociale. In quinto

luogo, come è stato notato, il radicamento territoriale unito alla sedimentazione di antiche e dolorose diffidenze favorisce i focolai di violenza e conflitto, e si pone come limite ai processi di apertura e di pace. In tal senso, il “peso del passato”, come si legge, rappresenta uno di principali ostacoli all’affermazione di iniziative di pace e stabilità su scala regionale (*Il dialogo tra i popoli e le culture nello Spazio mediterraneo, Rapporto della Presidenza della Commissione Europea*, 2003, p. 12, disponibile anche on-line, <http://www.poloeuromediterraneo.it/>).

Tale complessa situazione ha favorito un incessante flusso di migrazioni verso l’Europa dalla sponda Nord a quella Sud, in particolare da paesi come l’Algeria, l’Egitto, la Libia, il Marocco e la Tunisia.

2. Mediterraneo e flussi migratori: i dati più recenti

Un’accurata analisi dei flussi migratori in Italia è rinvenibile nel recente dossier della Caritas Italiana, in cui si dimostra come il flusso di migranti sia aumentato costantemente nel corso del tempo con picchi particolarmente alti negli ultimi anni (*Caritas Italiana, Coordinamento nazionale immigrazione, Migra Med, 2010-2011*, disponibile anche on-line, http://www.caritasitaliana.it/home_page/agenda/00001907_MigraMed_Forum_2010_le_Caritas_del_Mediterraneo_a_confronto.html).

I conflitti in atto, i regimi antidemocratici, gli squilibri legati al mercato del lavoro, la crescita dei prezzi del petrolio, l’aumento delle produzioni alimentari, la carenza di risorse idriche, l’inquinamento marittimo, la povertà, le condizioni di vita hanno accelerato di gran lunga questo processo.

Alcuni dati possono darne contezza (*Centro Studi e Ricerche Idos - Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes*, disponibile anche on-line, <http://www.dossierimmigrazione.it/>).

Il dato relativo alla provenienza dei migranti dimostra come essi siano in prevalenza, per il 53% circa, di origine europea. Seguono un 24% di origine africana, un 18% di origine americana e un 16% di origine asiatica. Tra tali dati percentuali, tuttavia, spiccano quelli numerici relativi agli 800.000 rumeni, ai 440.000 albanesi, ai 400.000 marocchini, ai 170.000 cinesi e ai 150.000 ucraini.

Per quanto riguarda la presenza dei cittadini stranieri in Italia, nel 2005 essi erano 2.670.514, mentre nel 2008 sono aumentati a 4.330.000. In soli tre anni, pertanto, il flusso si è quasi raddoppiato. La distribuzione dei cittadini stranieri sul territorio italiano non è stata uniforme, in quanto il 62% si è concentrato al Nord, il 25% al Centro e il 12,8% al Sud. Attualmente, l’incidenza dei cittadini stranieri residenti in Italia è di circa il 7,2% sul dato quantitativo dell’intera

popolazione, attestandosi, così, in Italia, una percentuale di cittadini stranieri superiore alla media europea. In numeri algebrici, le stime più recenti attestano questa presenza intorno ai 4,5 milioni di persone, ma si tratta di una cifra verosimilmente prudenziale, se si considerano le oltre 300.000 domande di regolarizzazione ad oggi già presentate nel settore familiare.

Tuttavia, tale processo non riguarda soltanto l'Italia, ma interessa l'intero panorama europeo, seppur con tonalità differenti. L'Unione europea, quale soggetto unitario, infatti, conta all'incirca 38 milioni di immigrati. Tuttavia, alcuni paesi dell'Unione europea - in ragione di peculiari posizioni geografiche, di specifiche discipline giuridiche interne in materia di immigrazione e di propri sistemi di occupazione lavorativa - sono stati maggiormente interessati da tale fenomeno. Tra questi, alcuni in particolare, hanno da tempo maturato posizioni politiche - e di politica legislativa - volte a considerare il fenomeno dell'immigrazione come il precipitato fisiologico di processi in atto, da accogliere e integrare. A riguardo, alcuni dati dicono della "mentalità" che si sviluppa dietro a tali posizioni: si consideri, ad esempio, che più del 23% della popolazione francese ha genitori e nonni di origine immigrata, percentuale che si aggira intorno al 18% per la popolazione tedesca. L'Italia è interessata da questo fenomeno, al pari di questi paesi, sebbene non favorisca risposte così incoraggianti, anche - ma non solo - in ragione della disciplina vigente in materia di immigrazione.

Alcune indicazioni utili a comprendere a pieno tale tendenza sono rinvenibili nel dato relativo alle acquisizioni di cittadinanza, anch'esso in aumento, in coerenza con l'andamento dei flussi migratori. Mediamente, nel panorama europeo, le acquisizioni di cittadinanza, nel 2008, sono state circa 39.484, quattro volte in più rispetto ai dati registrati agli inizi del 2000. Il dato, tuttavia, non si riflette fedelmente in Italia. La normativa vigente in materia - ma non è l'unica causa - ha favorito il distanziamento dell'Italia dagli standard dei principali Paesi europei, contribuendo a collocare l'Italia al settimo posto nella graduatoria delle concessioni. E, si badi, tale dato appare ancor più rilevante se considerato alla luce del tasso dei flussi migratori in Italia, come visto più sopra, mediamente superiore a quello relativo ai principali paesi dell'Unione europea.

Nel 2008 sono state circa 39.484, quattro volte di più rispetto ai dati registrati agli inizi del 2000. Tuttavia l'Italia, anche in ragione della normativa piuttosto stringente vigente in materia, resta distanziata dai principali paesi europei, posizionandosi al settimo posto nella graduatoria delle concessioni.

Il fenomeno migratorio si contraddistingue, inoltre, dall'intensità nella direzione dei confini meridionali dell'Europa. Non c'è dubbio che, in questo contesto, abbiano giocato un ruolo decisivo i fatti di terrorismo seguiti agli eventi del settembre del 2001, i quali hanno contribuito ad alzare la soglia della percezione dell'insicurezza dei cittadini non solo europei, determinando una pericolosa

equazione “immigrazione e terrorismo”. Ed è proprio a partire da tali evidenti squilibri, di ordine non solo istituzionale ma anche formativo e culturale, che il processo di cooperazione dovrà ripartire per fronteggiare il fenomeno dei flussi migratori.

3. Dalla dichiarazione di Barcellona alla piattaforma Euro-mediterranea: le principali tappe di un faticoso processo di cooperazione e il ruolo dell'Unione Europea

L'obiettivo di favorire una maggiore cooperazione tra gli stati del Mediterraneo è stato perseguito, nel corso del tempo, mediante molteplici tentativi, sia politici che istituzionali. È noto, infatti, che i rapporti economici e politici tra gli stati del Mediterraneo appaiono, ancor oggi, sempre più rilevanti per la stabilizzazione degli equilibri sovranazionali e internazionali. In questa direzione, seppur con alterni successi, l'Unione europea ha cercato di giocare un ruolo importante. Sin dalla sua costituzione, infatti, la comunità dei paesi europei ha gettato le basi per la stabilizzazione di rapporti politici con i paesi della sponda Sud del Mediterraneo, resi difficili da sistematici fattori di destabilizzazione, come la continua crescita demografica, i rischi militari legati alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'accentuazione dei cosiddetti scarti di sviluppo, sia tra paesi terzi mediterranei ed Unione europea, sia all'interno dei singoli paesi, nonché i descritti flussi migratori.

Del complesso e faticoso processo di cooperazione con i popoli del Mediterraneo di cui l'Europa si è resa protagonista, possono qui richiamarsi alcune tappe principali, a partire dal *Summit* di Barcellona del 1995, di particolare rilievo sia sul versante della partecipazione politica ricevuta, sia dei programmi in quella sede sottoscritti. Si trattò di un vero e proprio evento cui presero parte i Ministri degli Esteri dei paesi dell'Unione europea - allora composta da 15 rappresentanti - e dei 12 paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Quella di Barcellona fu, in particolare, l'occasione per la sottoscrizione di una importantissima dichiarazione di intenti, passata alla storia, per l'appunto, sotto il nome di “Dichiarazione di Barcellona”. Per la sponda del Sud del Mediterraneo, la dichiarazione fu sottoscritta da Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, ANP, Israele, Libano, Siria, Giordania, Turchia, Cipro e Malta, con la ulteriore partecipazione alle riunioni di Libia e Mauritania, seppure, queste ultime, in qualità di osservatori.

L'accordo di Barcellona servì a lanciare, prima di tutto, il partenariato Europa-mediterraneo tra gli Stati dell'Unione europea e i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, con il principale obiettivo di favorire la costruzione di una zona di pace tra i popoli e di stabilità nei rapporti tra i territori. In questo modo si gettarono le basi per la definizione di un'intera area condivisa, utile a

garantire sicurezza e prosperità mediante l'implementazione di graduali processi di dialogo politico e di collaborazione sociale. Suddivisa in tre principali capitoli, ciascuno dei quali relativo a specifici obiettivi - rispettivamente, in materia di politica e sicurezza, di economia e finanza, di società e cultura -, la Dichiarazione di Barcellona ha in primo luogo istituito una fitta agenda di tavoli di negoziazione, destinati all'incontro dei Ministri dei paesi membri nei differenti settori del partenariato. In secondo luogo - e si tratta di un fatto di straordinaria importanza - essa ha istituito il Comitato Euromed, organismo composto dai funzionari di più alto grado nei rispettivi paesi, con la finalità di istruire il lavoro complessivo e programmare gli incontri tra i Ministri degli Esteri dei paesi interessati e stimolare l'implementazione degli obiettivi comuni della piattaforma. Complessivamente, con l'appuntamento di Barcellona si è dato avvio ad un complesso processo volto alla valorizzazione dell'importanza strategica dell'area mediterranea, al perseguimento di pace e stabilità nella regione, e alla promozione di interessi comuni legati ai paesi coinvolti nel processo riformatore.

Più nello specifico, il Partenariato Euro-mediterraneo è costituito da un sistema multilaterale, fondato su una rete di rapporti bilaterali, tra i paesi *partners* del Mediterraneo e l'Europa, espressi dagli accordi di associazione. Esso mira, mediante il coordinamento di comuni azioni regionali, alla costruzione di una piattaforma euro-mediterranea di pace e stabilità tra gli stati che la compongono (*Corriere del Mezzogiorno*, 16 febbraio 2006, pag. 17, http://www.euromedi.org/diario/2006/16-02.06_conferenza%20mediterraneo.pdf). In tal senso, gli Stati firmatari si sono adoperati su tre principali versanti: il primo, finalizzato al rafforzamento del dialogo politico e alla promuovere, all'interno di ciascun sistema istituzionale, della cultura della democrazia, del rispetto dei diritti umani e dei diritti di libertà; il secondo, finalizzato alla neutralizzazione della proliferazione delle armi di distruzione di massa e alla limitazione dei traffici di droga; il terzo, finalizzato al coordinamento delle politiche di cooperazione contro i traffici di droga e le organizzazioni terroristiche. È in questo ultimo quadro, in particolare, che deve iscriversi l'adozione consensuale di uno specifico "Codice di condotta Euromed sulla lotta al terrorismo", finalizzato specificamente a supportare l'implementazione dei propositi lanciati al Vertice di Barcellona in relazione al difficile tema del terrorismo.

A distanza di dieci anni dal Summit di Barcellona, dopo numerose e significative tappe relative al processo di cooperazione e integrazione con i popoli del Mediterraneo, è stato replicato l'appuntamento nella città spagnola, con un nuovo Vertice tenutosi nel 2005. Negli anni il processo di consolidamento euro-mediterraneo ha raggiunto risultati significativi ma di gran lunga inferiori alle aspettative originarie. In particolare, il versante delle politiche del Partenariato Euro-Mediterraneo - sebbene distinto da Processo di pace - ha risentito della conflittualità generata dalla

questione israelo-palestinese. Tuttavia, nel tempo il progetto nato a Barcellona è andato espandendosi, annoverando le sottoscrizioni di ulteriori paesi. Già nel 2004, con l'allargamento dell'Unione europea, i paesi sottoscrittori aumentarono a 35 e, coerentemente, sul versante della Sponda del Mediterraneo, va letto l'ingresso nell'Unione di Cipro e Malta. In questo quadro geopolitico, pur tra le molteplici insufficienze, non va comunque sottaciuto il ruolo svolto dall'Europa mediante questo processo di allargamento. E, in primo luogo, non può non considerarsi come positiva l'accelerazione verso forme di stato democratiche e di diritto che l'Europa ha indotto ai paesi candidati a farne parte. Queste processi, inoltre, hanno contribuito a stabilizzare assi di dialogo tra popoli del Sud e del Nord del Mediterraneo, soprattutto grazie all'esperienza, maturata dai singoli paesi, rispetto alle transizioni istituzionali volte ora ad instaurare, ora a consolidare, i singoli processi democratici. In tal senso, possono essere positivamente intesi sia i processi di democratizzazione effettivamente perseguiti, sia quelle tecniche di buon governo comunque attuate - come le politiche di trasparenza e armonizzazione sociale - utili effettivamente a incentivare concrete politiche di apertura istituzionale.

Sono queste le fasi principali che, nel corso di circa un ventennio di scambi diplomatici, hanno consentito ai paesi della sponda del Sud e gli Stati membri dell'Unione Europea di dare vita a quello che è stato definito un vero e proprio spazio Euro-Mediterraneo.

Uno spazio da consolidare, ma che è andato comunque sviluppandosi, nel tempo, su due principali piani, tra di essi complementari, quello regionale, interno, e quello bilaterale, esterno, sostanziatosi nella stipulazione di Accordi di associazione tra Unione europea i paesi *partners* della sponda Sud.

4. La Politica Europea di Vicinato e i principali obiettivi e strumenti del processo di cooperazione nel Mediterraneo

Il faticoso processo di cooperazione intrapreso e, per evidenti ragioni, ancora in atto, schematicamente, può essere riassunto nella illustrazione dei seguenti, principali obiettivi.

In primo luogo, l'intensificazione di un massiccio programma di relazioni diplomatiche volte a neutralizzare i focolai di violenza per promuovere percorsi di dialogo e di reciproco riconoscimento tra le popolazioni. In tale contesto, sono stati avviati tavoli di cooperazione, sia bilaterali, sia multilaterali, finalizzati all'instaurazione di specifiche piattaforme di programmazione socio-politica.

In secondo luogo, l'implementazione di un solido processo di integrazione euro-mediterranea, anche in ragione della valenza strategica del Mediterraneo.

In terzo luogo, il rafforzamento della piattaforma sul piano politico, economico e sociale, che vede l'Europa svilupparsi verso il Medio Oriente.

In relazione a questi tre ambiti e raccogliendo, inoltre, le priorità indicate dal Ministero degli Esteri italiano, è possibile integrare quelli citati di ulteriori quattro ambiti di impegno.

Il primo, relativo alla creazione e implementazione di una vera e propria rete, denominata "Rete Euromesco", di istituti di politica estera della regioni euro-mediterranea, prevista dalla Dichiarazione di Barcellona e resa operativa a partire dal 1996.

Il secondo, relativo alla promozione di numerosi seminari e iniziative per diplomatici specificamente dell'area euro-mediterranea.

Il terzo, relativo alla ideazione di un programma, lanciato da Italia e Egitto nel 1996, per lo sviluppo di un sistema euro-mediterraneo di mitigazione, prevenzione e gestione dei disastri naturali e tecnologici, successivamente rifluito, nel 2005, nella fase di Programma ponte, biennale, coordinato da Algeria, Egitto, Francia e Italia.

Il quarto, rappresentato dalla costituzione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, frutto della trasformazione del Forum, costituito nel 1998, che ha gettato le basi del dialogo politico tra membri dei Parlamentari dei Paesi *partner* mediterranei, Parlamenti dei Paesi *partner* mediterranei, Parlamenti nazionali degli Stati UE, Parlamento europeo. L'APEM è stata inclusa nel Processo di Barcellona in occasione della Conferenza ministeriale tenutasi a Napoli nel 2003.

Infine, quale obiettivo di fondo, si è posto quello di adottare una Politica Europea di Vicinato (PEV) finalizzata, per l'appunto, a creare una zona di prosperità e buon vicinato ai propri confini. Tale politica si fonda sul riconoscimento della forte interdipendenza tra l'Unione europea e i paesi vicini, da cui deriva una sorta di superamento nella distinzione tra politica interna e estera, con l'obiettivo di allargare ai popoli vicini i vantaggi sinora propri degli stati dell'Unione europea.

In questa direzione, ancora di recente, sono stati lanciati autorevoli appelli, a partire da quelli del Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, il Cardinale Angelo Bagnasco. Egli, infatti, in occasione dell'omelia, dal titolo "Gesti umili e concreti che danno luce", tenuta nella Chiesa di San Gerardo, a Lampedusa, che "l'accoglienza bisogna non solo proclamarla, ma soprattutto praticarla" e, rivolgendosi all'Unione europea, "i confini degli Stati sono i confini dell'Europa e ciò che accade in un punto oggi ha riflessi ovunque (...) è un appuntamento al quale la storia chiama l'Europa per misurare se stessa, per verificare le proprie intenzioni, per costruire il suo

volto nel mondo" (http://www.chiesacattolica.it/ccl_new_v3/allegati/18351/Omelia%20Bagnasco%20Lampedusa.doc..pdf).

Sulla stessa scia, le parole del Presidente dell’Azione Cattolica, Franco Miano, in occasione della sua visita Lampedusa: nel ribadire l’importanza di politiche di integrazione sociale, politica e istituzionale, e nel richiamare il ruolo dell’Europa in questa direzione, ha ribadito che “abbiamo alcuni valori fondamentali di riferimento che ci derivando dalla Dottrina sociale della Chiesa (...) centralità della persona, solidarietà e giustizia (...) esperienze vere di integrazione e accoglienza” <http://www2.azionecattolica.it/sites/default/files/Intervista%20a%20Franco%20Miano%20-%20Immigrazione,%201%27Italia%20non%20sia%20lasciata%20sola%20-%20Avvenire,%2014%20settembre%202011.pdf>).

Indicazioni importanti consegnate dal Santo Padre, Benedetto XVI, all’Associazione: “L’Azione Cattolica può aiutare l’Italia a rispondere alla sua vocazione peculiare, collocata nel Mediterraneo, crocevia di culture, di aspirazioni, di tensioni che esigono una grande forza di comunione, di solidarietà e di generosità. L’Italia ha sempre offerto ai popoli vicini e lontani la ricchezza della sua cultura e della sua fede, della sua arte e del suo pensiero. Oggi voi laici cristiani siete chiamati ad offrire con convinzione la bellezza della vostra cultura e le ragioni della vostra fede, oltre che la solidarietà fraterna, affinché l’Europa sia all’altezza delle presente sfida epocale” (http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/pont-messages/2011/documents/hf_ben-xvi_mes_20110506_azione_cattolica_it.html).

E ancora, sulla vicenda del Mediterraneo, ulteriori appelli: “L’Italia deve intervenire, senza ulteriori esitazioni [si legge in un appello rivolto all’Italia e all’Unione europea], per fermare la brutale repressione delle manifestazioni in Libia e negli altri paesi del nord Africa e del Golfo. Allo stesso tempo l’Italia deve agire in seno all’Europa, al sistema delle Nazioni Unite e alle altre istituzioni internazionali democratiche all’insegna della ferma difesa dei diritti umani, del dovere di proteggere, di assistere e di accogliere le vittime della repressione. Le norme giuridiche non devono essere soltanto scritte ma effettivamente applicate (...) “L’Italia e l’Europa devono dare avvio immediato ad un radicale ripensamento delle relazioni con i paesi del nordafrica e in particolare con quelli in via di democratizzazione. E devono investire, con creatività e determinazione, per fare del Mediterraneo un vero mare della pace, della solidarietà, dell’incontro fertile tra persone e culture diverse, del dialogo tra le grandi religioni, della sicurezza comune e dello sviluppo umano per tutti”. Recuperando una citazione di Giorgio La Pira, si legge ancora nell’appello “Spetta a noi di investire sulla costruzione di un Mediterraneo che può diventare il cuore “dell’edificazione della storia nuova del mondo” http://www.agensir.it/pls/sir/v3_s2doc_b.quotidiano?tema=quotidiano&argomento=dettaglio&id_oggetto=211346).

5. Le principali politiche del processo “Euro-mediterraneo”

a) Politiche di cooperazione economica

Nell’ambito delle politiche di cooperazione economica, i Paesi firmatari hanno fissato l’obiettivo di creare una grande area comune di libero scambio comprensiva dell’Europa e di tutto il bacino del Mediterraneo, con la previsione dell’estensione del mercato comune anche ai quattro Paesi europei con cui l’Unione Europea aveva stabilito associazioni di libero scambio, in particolare l’EFTA, che coinvolge Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera (R. COLETTI, *Strumenti nazionali per la cooperazione economica con i paesi del Mediterraneo, Dossier del Centro Studi di Politica Internazionale*, 2007, disponibile anche on-line, <http://www.cespi.it/MED1-BP/strumenti%20nazionali-Coletti.pdf>).

Quanto agli ambiti di principale interesse, con la costituzione di una grande area di libero scambio comune è stata favorita la liberalizzazione del commercio dei prodotti manifatturieri e, in dosi minori, dei prodotti agricoli. Di grande impatto, anche simbolico, è stato il piano delle politiche legate al settore dei trasporti. A riguardo, le principali assi di collegamento si muovono nella direzione di soddisfare tre principali obiettivi: il primo, relativo all’estensione delle autostrade del mare ai Paesi mediterranei, includendo uno o due porti per Paese della sponda del Sud; il secondo, relativo alla congiunzione della penisola iberica con il Marocco sino ad Agadir, sulla costa atlantica; il terzo, relativo al prolungamento dei corridoi nel Sud-Est dell’Europa, attraverso la Turchia e lungo la costa siriana, sino a giungere alla Giordania e all’Egitto. Già nella definizione di questi obiettivi, inoltre, si rese necessario implementare l’asse Sud-Sud, da Alessandria d’Egitto a Rabat, e delle assi da Haifa (Israele) all’Arabia Saudita, dal porto di Tartus (Siria) all’Iraq, da Beirut a Damasco, da Damietta ad Assuan nella valle del Nilo. Ulteriori programmi, inoltre, sono stati stabiliti per la protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile, per la lotta all’analfabetismo e alla disoccupazione, per l’ottimizzazione delle risorse idriche, per il rafforzamento del settore energetico e l’interconnessione delle reti, per il potenziamento delle vie di comunicazione tra i Paesi del Mediterraneo. In questo contesto, si fa menzione, infine, del programma Eumedis finalizzato allo sviluppo della società dell’informazione nel bacino del Mediterraneo, del programma Medstat finalizzato al miglioramento di qualità e quantità delle informazioni statistiche e il Forum degli istituti economici euro mediterranei, meglio conosciuto come Femise (G. CATTAL, *Il ruolo delle ONG sul territorio. Nuovi attori sullo scenario della cooperazione*, in *Da lobbying e Advocacy: elementi metodologici, Quaderni 60, Volontari nel Mondo FOCSIV*, 2008, disponibile anche on-line, http://www.lvia.it/sites/default/files/lobbying%20e%20advocacy_il%20ruolo%20delle%20ong%20sul%20territorio.pdf).

Secondo il rapporto del Ministero degli Esteri, tale pacchetto di proposte nel settore economico ha prodotto i risultati migliori nell'ambito delle iniziative messe in campo con il Processo di Barcellona.

Di seguito, sommariamente, si richiamano i principali passaggi: a) stipulazione di Accordi Euro-mediterranei di Associazioni che costituiscono i principali strumenti giuridici finalizzati alla realizzazione del libero scambio; b) il sostegno politico ed economico all'integrazione Sud-Sud, in particolare attraverso il processo Agadir (Dichiarazione di Agadir del maggio 2001, firma dell'Accordo di Agadir nel febbraio del 2004, finalizzato alla creazione di uno spazio di libero scambio tra Marocco, Tunisia e Giordania); c) la costituzione, nel 1997, della rete Femise, costituita di oltre 5 istituti di ricerca economica e sostenuta dalla Commissione europea; d) l'inaugurazione, nel 2002, del FondoEuro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP), come strumento della Banca Europea per gli Investimenti, finalizzato a stimolare l'attrazione degli investimenti diretti esteri e rendere più dinamico il settore privato dei Partner mediterranei, come la PMI avente la principale finalità di questo fondo, com'è noto, è quella di fornire prestiti ai partner mediterranei; e) adozione della Carta Euro-mediterranea dei Ministri del Commercio – del nuovo Protocollo sulle regole d'origine volto a favorire l'estensione del sistema pan-europeo del cumulo d'origine ai Paesi mediterranei.

b) Politiche di dialogo interculturale

Tra i principali obiettivi c'è lo sviluppo di un contesto sociale e politico nel Mediterraneo in cui le diversità dialoghino. Detto in termini assai concreti, significa favorire il rispetto di regole comuni (Nord) e l'implementazione di un partenariato (Nord-Sud/Sud-Nord), equilibrato, fonte di dialogo e pace. In tal senso, la trasformazione del Sud in un soggetto partner, dinamico e coerente con gli obiettivi accennati, appare la condizione sufficiente per il processo di cooperazione. Tale prospettiva interculturale presuppone la consapevolezza di una dimensione trasversale.

In tal senso, infatti, il principale ambito di impegno già definito dai firmatari nel vertice di Barcellona è quello relativo alla valorizzazione della cultura e alla promozione del dialogo dei singoli popoli del Mediterraneo. Tale ambito di principale impegno ha consentito di riconoscere, quali principali settori di attenzione, quelli tecnologico e scientifico, in ragione delle straordinarie potenzialità che essi assumono nelle strategie di avvicinamento tra culture diverse e popoli anche geograficamente lontani. In questo scenario, sono molteplici le iniziative sviluppate in ambito educativo e formativo, volte soprattutto a favorire maggiori opportunità di accesso al sapere a livello di istruzione superiore, anche con l'obiettivo di fornire le più ampie possibilità di studio e lavoro. Si assiste all'emergere di istituzioni e flussi di cooperazione transazionali, insieme ad una

sempre maggiore rivendicazione del riconoscimento della differenza culturale nella sfera pubblica e non in quella privata, in cui costruire nuovi equilibri e rapporti tra identità e culturale e cittadinanza.

Anche in questo ambito, gli Uffici del Ministero degli Esteri (*L'Italia e il dialogo euro mediterraneo, Dossier Farnesina, Ministero Affari Esteri*, 2006, p. 8 ss., disponibile anche on-line, <http://www.infomedi.it/mediterraneo.pdf>) hanno individuato i settori che si sono distinti nella valorizzazione di tale processo:

il primo, relativo all'avvio di un processo finalizzato alla creazione di uno Spazio euro-mediterraneo di Alta formazione e ricerca, sulla base dell'esperienza acquisita con lo Spazio Comune di Insegnamento Superiore (UELAC) e con il programma TEMPUS-MEDA. Iniziato con la Prima Conferenza Informale di Catania dei Ministri dell'Istruzione Superiore dei Paesi Mediterranei tenutasi nel 2003 durante il Semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea, questo processo ha registrato una tappa significativa nel gennaio del 2006, in occasione della Terza edizione della Conferenza di Catania, con la partecipazione dei Ministeri interessati di Algeria, Egitto, Giordania, Grecia, Malta, Slovenia, Spagna, Tunisia e Turchia, oltre che dei rappresentanti di Francia, Marocco e Portogallo, infine culminata nella firma di Dichiarazione conforme agli obiettivi previsti dal Programma di lavoro quinquennale approvato dal Vertice di Barcellona;

il secondo, relativo alla costituzione, il 3 dicembre 2003, nel corso della Conferenza ministeriale euro-mediterranea di Napoli, della Fondazione Euromediterranea Anna Lindh, organismo (con sede ad Alessandria d'Egitto) di carattere non governativo, ideato come strumento propulsore e catalizzatore di attività finalizzate al dialogo interculturale nel Mediterraneo;

il terzo, relativo all'istituzione di un Forum Civile euro-mediterraneo, quale iniziativa non istituzionale per il coordinamento e il dibattito tra organizzazioni delle società civili della Regione;

il quarto, relativo all'istituzione, nel 2003, della Piattaforma non governativa Euro-mediterranea, quale gruppo integrato e aperto di associazioni nella società civile, finalizzato a ricostituire il citato Forum Civile e a dotare la società civile di un'interfaccia permanente con i poteri pubblici.

Per quanto riguarda le iniziative assunte in campo culturale, vanno considerati il programma Euromed sull'audiovisivo, finalizzato a favorire lo sviluppo dei rapporti di cooperazione tra la Comunità Europea e i Paesi del Mediterraneo nel settore cinematografico e audiovisivo. Il programma EuroMed Heritage, finalizzato al sostegno e alla valorizzazione del patrimonio culturale nella regione mediterranea. Ed infine, nel settore giovani, il programma Euromed sulla gioventù, volto alla promozione, attraverso scambi tra giovani e azioni di volontariato, dei valori del dialogo, della tolleranza, dell'integrazione tra differenti culture (*Programma di cooperazione scientifica*,

Ufficio Europa, Ministero Affari Esteri, disponibile anche on-line, <http://www.infomedi.it/mediterraneo.pdf>).

In tema di cooperazione nei settori dell'istruzione e della formazione, infine, è stato avviato il "Programma Tempus III", programma trans europeo di cooperazione per l'istruzione superiore, volto a colmare il vuoto lasciato dal mancato rinnovo del programma di cooperazione Med Campus.

6. Interesse e ruolo strategico dell'Italia nel Mediterraneo

Anche in ragione della cruciale posizione geografica che occupa, l'Italia ha giocato e soprattutto può ancora giocare un ruolo di fondamentale importanza in relazione al Mediterraneo. Un ruolo che la vede protagonista su due versanti, uno legato agli interessi economico-strategici, l'altro relativo al suo ruolo nel processo di dialogo, integrazione e cooperazione avviato nel Mediterraneo (S. BALDI, *Gli strumenti della politica estera in Italia*, disponibile anche on-line, http://baldi.diplomacy.edu/articles/Baldi_strumenti.pdf).

Sul piano economico, esso può essere compreso anche alla luce degli interessi che l'Italia ha avuto in questo contesto. Sino agli anni 80, infatti, essa ha sviluppato specifici interessi economici per l'acquisto di energia. Successivamente ha allargato i propri interessi al settore produttivo, stabilendo rapporti contrattuali con Algeria, Libia ed Egitto. Quanto ai settori infrastrutture e cemento, invece, i principali rapporti intercorrevano in Nord Africa e Medio Oriente. Negli ultimi anni, infine, c'è stato un cambiamento di rotta, in relazione agli interessi che legano l'Italia al bacino del mare comune, essa ha stretto rapporti in particolare con Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libia, Libano, Marocco, Siria, Tunisia (S. FEDERICI - A. MARCHESINI REGGIANI, *Spunti di cooperazione culturale tra Europa e Africa*, in *Diario europeo - Focus Europa-Africa*, 2010, p. 64-65, http://www.diarioeuropeo.it/pages/022008/64-71_Federici.pdf).

Sul piano della cooperazione, in particolare, pur dinanzi ai ritardi accumulati sulla tabella di marcia che era stata fissata con Barcellona, l'Italia si è adoperata nel tentativo di valorizzare le principali iniziative lanciate nella città spagnola, rilanciando i progetti successivamente assunti con il Piano di Azione di Valencia nel 2002 e restituendo impulso ai risultati sanciti dalla Conferenze Ministeriali Euro-mediterranee di Napoli (2003) - quando la presidenza dell'Unione Europea era affidata all'Italia - a quella dell'Aja (2004), di Lussemburgo (2005), nonché al Vertice svoltosi in occasione della Dichiarazione di Barcellona il 27 e 28 novembre 2005.

Un ruolo di primo piano l'Italia l'ha svolto in occasione della Conferenza di Napoli, nel 2003, cui hanno preso parte i Ministri degli Esteri dei Paesi dell'UE e i Ministri degli Esteri dei

Paesi Terzi Mediterranei membri del processo di Barcellona e circostanza in cui l'Italia ha rinnovato il proprio impegno verso il Partenariato Euro-Mediterraneo, come dimostrato dalla presenza dei rappresentanti di Libia, Mauritiana, Bulgaria, Romania, Lega Araba e UMA (Unione del Maghreb Arabo), nonché l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Javier Solana, e il Commissario per le Relazioni Esterne, Chris Patten. A Napoli, infine, è stata sancita la nascita della Fondazione Euro-mediterranea per il Dialogo tra le Culture e, sempre a Napoli, i Ministri degli Esteri hanno avallato la decisione del Consiglio ECOFIN relativo al rafforzamento dell'assetto del Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP). Quanto all'organizzazione istituzionale, l'Italia ha contribuito all'istituzione di una nuova "Assemblea Parlamentare Euro-mediterranea di Investimento e Partenariato", quale foro consultivo permanente, composto da 240 deputati, 120 dei quali provenienti dai Paesi Partner Mediterranei, e 120 dall'Unione Europea, dei quali 75 designati dai Parlamenti nazionali e 45 dal Parlamento Europeo.

Inoltre, con la dichiarazione di Roma, i tre paesi firmatari - Italia, Francia e Spagna - hanno ribadito la necessità di presentare l'Unione per il Mediterraneo come un completamento di procedure di cooperazione e dialogo, in continuità con i progetti condotti con il Processo di Barcellona e la Politica di Vicinato.

7. Considerazioni conclusive

Nonostante l'impegno delle comunità nazionali, europee e internazionali, i risultati attesi non sono stati raggiunti nella misura sperata. A partire dal più volte citato Processo di Barcellona, essi vanno oggi perseguiti con ancora maggiore determinazione.

Le questioni più scottanti che hanno interessato le sponde meridionali del Sud del Mediterraneo - prima tra tutte la questione israelo-palestinese - insieme ad una visione politica rimasta sostanzialmente eurocentrica hanno impedito - pur tra sforzi importanti - il raggiungimento degli obiettivi iniziali. Peraltro, i tempi più recenti, infatti, ci consegnano uno spaccato tutt'altro che consolante: la guerra in Iraq, le ambizioni nucleari dell'Iran, l'irrisolto nodo dell'Afghanistan, il rischio di una crisi pakistana e i diversi focolai di violenza alimentatisi da più parti hanno gradualmente spostato verso Est gli equilibri della sponda Sud del Mediterraneo. A ciò, si aggiunga il massiccio arrivo in Africa di Cina e Usa, incentivato dagli interessi economici che soprattutto Cina, India e Giappone hanno quali principali clienti di gas e petrolio del Golfo e dell'Africa (S. SILVESTRI, *Una strategia europea di democrazia, sviluppo e sicurezza per il Mediterraneo*, in

Istituto Affari Internazionali - Documenti IAI, n. 7/2011, disponibile anche on-line, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=638>).

Di qui le ragioni ancora vive per cui vale la pena intensificare il lavoro di cooperazione internazionale nel Mediterraneo. In tale quadro, in particolare, va raccolta la sfida lanciata a Barcellona e poi ripresa dalla Politica Europea di Vicinato. È una priorità la valorizzazione di un'area di libero scambio, di vaste zone di pace e stabilità tra i confini dell'Unione europea. Una risposta chiave, in questo scenario, risiede indubbiamente nel promuovere una nuova e più determinata politica europea per il Medio Oriente ed il Mediterraneo. Ovvero, una politica capace di incentivare il processo di democratizzazione dei regimi arabi e di coniugare cambiamento e sicurezza. Il ruolo giocato dall'Europa, com'è stato detto più sopra, è stato fondamentale ma non sufficiente. La strada è in tal senso ancora lunga e va percorsa tutta. Alcuni segnali recenti, però, si muovono proprio in questa direzione. Soltanto pochi mesi fa - nei giorni del 21 e 22 settembre 2011 - è stato adottato il parere, disposto su iniziativa del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), sul tema "*Promuovere la rappresentatività delle società civili nella religione mediterranea*", 2011/C 376/06, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 22.12.2011, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2011:376:SOM:IT:HTML>). Si tratta di un atto di particolare interesse e pregio anche per l'analisi storico-istituzionale che lì viene proposta. Esso, in primo luogo, prende atto dei processi di trasformazione istituzionale in atto nei paesi dell'Africa e del Medio Oriente e denuncia l'uso della violenza adoperato per reprimere le proteste popolari, con particolare riguardo ai casi della Libia e della Siria. In secondo luogo, il CESE chiede agli organismi europei di adottare tutti i provvedimenti necessari al fine di arginare le violazioni in atto dei diritti dell'uomo e invoca invocando una risposta, da parte della comunità europea, che sia "differenziata, flessibile e intelligente". In terzo luogo, nel parere viene sottolineata l'urgenza di offrire tutela alle libertà fondamentali della persona, a partire dai principi dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti di libertà individuali e collettivi. In quarto luogo, si chiede una *governance* effettivamente ispirata a criteri comparativi, dal quadro legislativo al potenziamento delle capacità di dialogo. Infine, il CESE invoca l'intervento della Commissione europea, dall'Alto rappresentante della Commissione al Servizio europeo per l'azione esterna, di tutte le istituzioni internazionali, a partire da ONU, OIL, FMI, BEI, perché si assumano iniziative comuni nella direzione di una seria cooperazione.

In conclusione, va comunque riconosciuto che l'Unione per il Mediterraneo ha avuto già il merito di aver spinto l'Unione europea a rimettere al centro della riflessione culturale e del dibattito politico la questione mediterranea. L'Europa è consapevole, tra l'altro, delle enormi potenzialità che il Mediterraneo rappresenta per il suo stesso sviluppo. A tal fine, si ripropongono con forza alcune

questioni legate: a) il processo di modernizzazione e sviluppo economico è indispensabile per fornire alle grandi masse, e soprattutto ai giovani, prospettive credibili di scolarizzazione, formazione, crescita e aspirazione professionale; b) strategie di lotta alla proliferazione nucleare e di armi di distruzione di massa; c) attività di serio contrasto al terrorismo, ai fenomeni di criminalità organizzata; d) governo dei flussi migratori, da ricondurre dentro i binari dell'accoglienza e della legalità; e) ripresa di un graduale ma solido processo di pace.

Lo sforzo che tutta la comunità internazionale e in primis quella europea devono compiere è alto. Esso richiede concreta apertura nelle politiche europee, effettiva elasticità nei rapporti e lungimiranza nella fissazione degli obiettivi di medio e lungo periodo. Si tratta, invero, di sfide rese ancor più difficili alla luce del periodo di grande fatica, sul piano economico e su quello degli assetti istituzionali, che la stessa Unione europea sta attraversando. Tuttavia, l'Europa e i paesi terzi del Mediterraneo hanno radici comuni e, soprattutto, rapporti di interdipendenza legata anche ai processi di sviluppo economico. Per questo vanno riprese serie politiche di sviluppo da implementare sul piano regionale, con la finalità di rilanciare l'integrazione delle economie dei paesi delle diverse sponde in modo più efficace e funzionale rispetto al processo di Barcellona.

Si tratta, invero, di una sfida difficile. Il Mediterraneo, in assenza di processi di graduale cambiamento provenienti dai suoi strati interi, con enormi difficoltà potrà essere valicato nel tentativo di rispondere a quella domanda di cooperazione invocata. In questo contesto di intervento, la gran parte del successo delle iniziative in atto e che saranno assunte dipenderà dalla qualità delle stesse, dalla rapidità delle procedure per la gestione dei progetti, dalla semplificazione delle azioni, dalla condivisione delle soluzioni. In tale scenario, è probabile che debba essere adottata una visione politica ulteriore, che guardi all'unità del Mediterraneo a partire dalla pluralità che lo compone, che intenda la cooperazione nel segno del rispetto, certo, delle singole identità, ma, ancor prima, nel pieno rispetto della dignità della persona umana e, quindi, nel pieno riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino.

In questa direzione, da ultimo, l'intervento del Presidente della Repubblica italiana, Giorgio Napolitano, in occasione della presentazione degli auguri di Natale e fine anno del Corpo Diplomatico: "La prospettiva da perseguire non può che essere: rafforzamento delle istituzioni, trasparenza democratica, governi rappresentativi e responsabili. Il percorso è accidentato e si presenta irto di passaggi difficili ma abbiamo fiducia nella capacità di paesi e governi di affrontarli e superarli via via con coraggio. La storia europea è tutt'altro che estranea a quest'esperienza. Mediterraneo e mondo arabo sono stati teatro dei recenti cambiamenti, ma il rinnovamento sociale e politico non conosce compartimenti stagni geografici o culturali e attinge largamente ad esperienze come quella europea. (...) Dobbiamo pensare a quanto ci unisce e non a quanto ci divide, nelle

identità e nelle tradizioni. Nel rinnovamento in corso dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo è nostro auspicio anche che l'Islam giochi un ruolo aggregante e positivo. Il nuovo scenario mediterraneo chiama in causa l'Europa" (Palazzo del Quirinale, 19/12/2011, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2332>).