

Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un disegno politico?

Battistina Cugusi

Febbraio 2009

INTRODUZIONE	3
1. UNIONE DEL MEDITERRANEO: UN PROGETTO IN CONTROTENDENZA	4
1.1 – Fattori istituzionali alla base della proposta di UM.....	5
1.2 – UE... “Je t’aime, moi non plus”	7
2. I RISULTATI DELLA COMUNITARIZZAZIONE DEL PROGETTO FRANCESE.....	12
2.1 – A comunitarizzazione compiuta, alcune domande restano aperte	14
3. TUTTO CAMBIA PER RESTARE UGUALE?	16
CONCLUSIONE.....	17
BIBLIOGRAFIA.....	19

Il 13 e 14 Luglio del 2008 al Summit di Parigi è stata lanciata ufficialmente la Unione per il Mediterraneo (UPM). Si è trattato di un evento atteso e che ha sancito la conclusione di una parte del dibattito generatosi con la proposta di Sarkozy di creazione di una Unione del Mediterraneo (UM). Difficile stimare il numero di colloqui, incontri che nei precedenti 18 mesi avevano coinvolto e animato studiosi, decisori politici comunitari, europei e dei partner del Mediterraneo. Il dibattito generatosi ha rappresentato un'occasione di riflessione interna all'UE sulla necessità di ripensare le politiche comunitarie verso l'area. I risultati raggiunti infatti restano insoddisfacenti sia nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo (PEM) che nella più recente politica europea di vicinato (PEV). E' proprio da questa insoddisfazione che la proposta di Sarkozy di istituire una UM ha avuto origine. Nella sua formulazione iniziale essa metteva alle strette l'UE, presentando l'UM come un nuovo modello di *governance* se non alternativo, complementare e distinto. In un periodo di crisi del processo di integrazione europea rappresentato dagli ostacoli alla ratifica del Trattato di Lisbona, la sfida lanciata dal presidente francese non era sicuramente di poco conto. Quello che si proponeva era di arricchire la *governance* nel Mediterraneo con un'ulteriore sfera di cooperazione che riunisse tutti i paesi rivieraschi su questioni di interesse reciproco, adottando un approccio basato su progetti concreti. L'UM doveva essere focalizzata su progetti che fossero di comune interesse sia per la sponda sud sia per quella nord, sulla base dei quali avviare un percorso di cooperazione e integrazione. Tanto più che la selezione dei progetti sarebbe dovuta avvenire congiuntamente, secondo il principio, alla base della UM, che sanciva la parità tra i membri.

Al di là del carattere *sui generis* della proposta francese, il processo di evoluzione da UM a UPM assume un interesse particolare nell'analisi delle politiche euro-mediterranee. Le ragioni che hanno ispirato la UM e l'evoluzione che questo progetto ha in seguito conosciuto offrono alcuni spazi di riflessione in merito alle politiche euro-mediterranee e alle dinamiche che le caratterizzano. La genesi della UM permette di introdurre una pista poco battuta nell'analisi delle stesse. Quello che emerge è che lo studio delle cause dell'insoddisfazione delle politiche comunitarie nell'area deve tener conto anche di fattori a carattere esogeno, afferenti più precisamente al processo decisionale interno all'UE e dove l'elemento in grado di fare la differenza risiede nella capacità di uno Stato, o di una coalizione di Stati membri, di influenzare l'agenda comunitaria (*agenda setting*). Un primo obiettivo sarà, quindi, di chiarire l'apporto della UM a questo riguardo. Il secondo elemento concerne più propriamente il passaggio della UM a UPM, attraverso un'analisi degli elementi che hanno condotto alla sua comunitarizzazione.

Lo scopo generale del presente *paper* sarà quello di ripercorrere le tappe del processo di evoluzione e mettere in evidenza le principali caratteristiche della UPM, chiedendosi, nel contempo, se gli elementi di novità apportati rappresentino o meno un passo avanti rispetto al sentimento di insoddisfazione che l'ha ispirata.

1. UNIONE DEL MEDITERRANEO: UN PROGETTO IN CONTROTENDENZA

Per comprendere le ragioni che hanno condotto alla proposta di UM, bisogna far riferimento al sentimento di insoddisfazione per i risultati delle politiche euro-mediterranee e alla percezione delle principali cause che sono all'origine di questo processo.

Il dibattito si era aperto tempo prima ed aveva dato origine nel 2003 alla Politica Europea di Vicinato (PEV) e ad un impegno al rafforzamento del PEM in occasione del suo decennale, celebrato nel 2005 a Barcellona. A prendere questo impegno, però, accanto ai capi di Stato e di governo dell'UE al completo, non c'erano quelli dei paesi del sud, presenti solo con dei rappresentanti. L'assenza dei capi di stato e di governo dei Paesi partner del Mediterraneo (PTM), rappresentava un chiaro segnale alla comunità che l'insoddisfazione in merito ai risultati raggiunti dal PEM non era confinato ai soli paesi europei, ma trovava ampio riscontro al sud.

L'obiettivo generale del PEM di creazione di un'area di pace e di stabilità nel Mediterraneo rimane dopo 13 anni dal suo lancio ancora lontano dall'essere realizzato. Dal punto di vista politico, scarsi restano i risultati raggiunti nella stabilizzazione dell'area e nella promozione di riforme democratiche e di liberalizzazione politica.¹ Dal punto di vista economico, invece, il PEM non è riuscito a riassorbire lo scarto tra la sponda nord e sud in termini di prodotto interno lordo (PIL) per abitante (pari a circa 1 contro 5) o a favorire la creazione di un sistema produttivo trans-mediterraneo, in contrapposizione a quanto accade in altri contesti (es. Asia e USA)². Le relazioni commerciali permangono asimmetriche (l'UE continua ad essere il principale partner commerciale dei PTM, con una quota complessiva del 50% delle loro importazioni e 60% delle esportazioni; mentre i PTM contribuiscono a meno del 2% degli scambi totali dell'UE – dati del 2004), mentre il grado di integrazione economica resta debole a causa di una quota di investimenti diretti esteri (IDE) estremamente bassa (l'UE è solo terzo tra gli investitori, dopo USA e paesi del Golfo)³.

Il tentativo di dare nuovo slancio alle relazioni euro-mediterranee non è andato a buon fine neanche con la PEV⁴. L'obiettivo di integrare i paesi vicini nel mercato comune, punto di forza della PEV, sembra non aver convinto i partner del Mediterraneo, a causa soprattutto di un *gap* tra l'ambizione degli obiettivi dichiarati e gli strumenti ideati per la loro effettiva realizzazione. Tra le recriminazioni avanzate⁵ troviamo risorse scarse rispetto allo sforzo richiesto nell'attuazione delle riforme e la mancanza di prospettive chiare su due dei nodi fondamentali delle relazioni euro-mediterranee: la libera circolazione delle persone e la liberalizzazione degli scambi agricoli.

La Unione del Mediterraneo (UM) rappresentava la soluzione francese alla necessità di innovare il quadro euro-mediterraneo. Non era la prima volta che la Francia assumeva un ruolo propositivo nell'area. Tuttavia, la UM si differenziava dall'esperienza passata in quanto

¹ Balfour R. (2007), *Diritti umani e democrazia nella politica europea di vicinato: strumenti, strategie e dilemmi*, CeSPI, [<http://www.cespi.it/PDF/Balfour-PEV.pdf>].

² Beckouche P. (2007), "Comparer Euromed aux autres 'régions Nord-Sud'", in *Quelle Union Méditerranéenne*, Géoéconomie, n. 42, Choiseul, Paris.

³ Per approfondimenti si veda: Estruch E., "Analisi del business climate nei paesi della sponda sud del Mediterraneo", in in Zupi M. (a cura di), *La proiezione del sistema Italia nel Mediterraneo*, 2008, Carocci, Roma, pp. 189-206.

⁴ Noutcheva G., Emerson M. (2005), "Economic regimes for export", *CEPS working paper* n. 233/Dicembre [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1290]; Dondini M., Fantini M. (2006), "The EU neighbourhood policy: Implications for Economic growth and stability", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n. 3, pp. 529; Balfour R. (2007) op. cit.

⁵ Ahmed D. (2008), "The North African Perspectives", in Euromesco, *Putting the Mediterranean Union into perspective*, n. 68, Giugno, [<http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf>] (12 ott. 2008).

si trattava di un'iniziativa contrapposta al quadro comunitario, a carattere intergovernativo e con una eleggibilità geografica ristretta ai soli paesi rivieraschi ⁶; ma soprattutto sorta in risposta alla scarsa performance comunitaria.

La UM non rientrava propriamente nei dettami del ruolo che la Francia si era tradizionalmente ritagliata a livello europeo e che l'aveva vista ergersi a difensore del Mediterraneo quando alla metà degli anni '90, con l'appoggio della Spagna e dell'Italia, aveva contribuito a spianare la strada al PEM e successivamente spinto per l'inserimento dei paesi della sponda sud nella PEV. Allo stesso modo, sebbene nel Mediterraneo esistano altre iniziative, informali nate al di fuori del quadro comunitario e a cui partecipano solo parte degli Stati membri, queste hanno rappresentato nel tempo luoghi di socializzazione e a volte di sperimentazione per attività poi intraprese nel quadro europeo (es. agenda contro il terrorismo)⁷. Rientrano in questa categoria, ad esempio, il "Gruppo dei 5 + 5" nel Mediterraneo occidentale, istituito alla fine degli anni ottanta e che in un primo tempo fu visto come possibile base da cui la UM avrebbe potuto prendere vita; ed il Forum Mediterraneo per il Dialogo e la Cooperazione, il quale unisce alcuni paesi dell'Europa meridionale (UE e non-UE) e del Nord Africa.

1.1 Fattori istituzionali alla base della proposta di UM

Pur in assenza di una visione unanime circa le cause degli scarsi risultati registrati dalle politiche comunitarie nel Mediterraneo, le posizioni dominanti tendono ad imputarle a fattori di tipo esogeno⁸. A livello europeo, ad esempio, si fa riferimento soprattutto all'instabilità politica dell'area caratterizzata dalla permanenza di conflitti insoluti e dalla difficoltà incontrate nell'attuazione di riforme economiche e politiche. Da parte araba, invece, questo viene addebitato principalmente al coinvolgimento nel PEM di Israele. Il rifiuto di sedersi allo stesso tavolo con Israele ha rappresentato l'ostacolo principale al dialogo politico nel PEM.

Il lancio del progetto di UM assume rilevanza da questo punto di vista, avendo soffermato l'attenzione su fattori di tipo istituzionale e quindi endogeni all'UE. Presentando la sua UM, Sarkozy si è fatto portavoce, in particolare, di un punto di vista, prevalente tra le fila degli Stati Membri del Mediterraneo (SMM), Italia e Spagna in testa, che legava l'insoddisfazione verso i risultati delle politiche comunitarie nell'area anche alla scarsa importanza riconosciuta al Mediterraneo nell'agenda europea. Si evidenziava, cioè, l'esistenza di una diversa percezione del Mediterraneo tra gli SMM ed il resto dei paesi membri.

La prossimità geografica ed i legami storico-culturali e socio-economici con il Mediterraneo, fanno sì che gli SMM sentano maggiormente il peso dell'insoddisfazione delle politiche comunitarie, verso un'area che assume un'importanza strategica crescente. Il divario di sviluppo che caratterizza la sponda nord e sud del Mediterraneo insieme alla persistenza di squilibri demografici importanti esacerba le preoccupazioni di questi Stati per questioni riguardanti la sicurezza delle frontiere, facendo presagire la persistenza della pressione migratoria verso gli SMM e l'UE e dei rischi derivanti dai traffici illegali. A questo si aggiunge anche la necessità di far fronte ad eventuali minacce terroristiche, entrata con prepotenza tra le priorità di relazione con l'area dopo il 2001 e successivamente con gli attentati a Londra e a Madrid. Per di più sussistono preoccupazioni a carattere strategico

⁶ Aliboni R (2008 a), *L'Unione per il Mediterraneo: Gli Aspetti Politici*, Gennaio, [http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/85.pdf (15 Febbraio 2008)].

⁷ Schmid D.(2005), "France and the euro-Mediterranean Partnership: The Dilemmas of a Power Transition", in Fernandez H. A., Youngs R. (a cura di), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, FRIDE.

⁸ Fernandez H. A., Youngs R. (a cura di) (2005), op. cit.

riguardanti il tema dell'approvvigionamento energetico, considerata la dipendenza che lega l'UE, ma gli SMM⁹ in particolare, ad alcuni paesi del Mediterraneo. Infine, gli SMM si trovano a far i conti con il rischio di una progressiva perdita di peso delle economie europee, primi partner commerciali della maggior parte dei PTM, a favore di un rapporto sempre più intenso fra PTM ed economie asiatiche emergenti.¹⁰

Presumendo, dunque, che gli Stati membri attribuiscono un peso differente al Mediterraneo e che questo assuma un'importanza strategica crescente per gli SMM, in un contesto come quello comunitario in cui il processo decisionale è frutto di negoziazioni tra gli Stati membri, la bassa percezione di gran parte di questi della rilevanza dell'area ha ridotto la coesione europea verso la stessa. In altre parole, gli SMM hanno trovato sempre maggiore difficoltà nel tradurre il proprio interesse verso il Mediterraneo in una maggiore azione a livello europeo¹¹. Un esempio concreto di questo è stato riscontrato, ad esempio, nel fallimento del tentativo di esternalizzazione del controllo sui flussi migratori lungo le frontiere con i paesi della sponda sud. In questo caso, la posizione degli SMM, favorevoli alla proposta, ha trovato ostacolo nell'opposizione della gran parte degli Stati membri, poco disposti a sobbarcarsi il fardello (*burden-sharing*) di una problematica che interessa direttamente più alcuni che altri.¹² Un altro esempio è quello che, in sede di negoziazione delle risorse finanziarie da attribuire al Mediterraneo, ha visto la posizione degli SMM favorevoli ad un incremento dell'allocazione finanziaria ostacolata da quella di altri paesi membri (soprattutto nord europei), i quali essendo tra coloro che più contribuiscono al budget comunitario (*net contributors*) detenevano una posizione negoziale più forte.¹³

A partire da questo punto di vista, il progetto originale di UM si proponeva di limitare la partecipazione ai soli paesi rivieraschi del Mediterraneo, facendo perno sulla specificità delle relazioni degli SMM con l'area. Dietro questa scelta anche una provocazione contro la tendenza che vedeva lo spostamento dell'asse di interesse comunitario soprattutto verso Est a danno, come sottolineato dallo stesso Sarkozy¹⁴, del Mediterraneo. Tale posizione, trova riscontro, altresì, in alcune analisi che hanno rilevato una relazione diretta tra l'attenzione data all'allargamento nelle relazioni esterne comunitarie ed il grado di integrazione economica con i PTM.¹⁵ Questo, infatti, pur avendo registrato un'accelerazione nella seconda metà degli anni '90, si è poi ridimensionato in favore di una parziale diversione di commercio verso i Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO). Tale dinamica ha interessato anche gli SMM, con particolare riguardo all'Italia e in misura minore alla Francia. “Solo la Spagna ancora oggi,

⁹ Gli SMM mostrano una dipendenza verso i paesi del Mediterraneo, con Libia e Algeria in testa, che varia a seconda del mix energetico degli stessi. Tra tutti, l'Italia è forse il paese che presenta una dipendenza più marcata dalla regione, in quanto il 38% delle importazioni di gas naturale provengono dall'Algeria ed il 27% delle importazioni di petrolio dalla Libia. Da sottolineare, inoltre, l'importanza del Mediterraneo anche nel trasporto degli idrocarburi che provengono dal Golfo Persico e dall'Arabia Saudita, paesi di principale provenienza delle importazioni.

¹⁰ Nel periodo 1994-2005 la quota di mercato dell'UE ha subito un arretramento nell'area di quasi l'8% (interessando particolarmente non solo gli SMM ma anche la Germania) a favore dei concorrenti asiatici (più 9 punti percentuali dal 1995-2004). Cf. Ferragina A. M. (2008), “L'evoluzione dei rapporti commerciali e produttivi fra Italia e paesi terzi mediterranei: fra orientamento, vocazione e perdita di quote di mercato”, in Zupi M. (a cura di), *La proiezione del sistema Italia nel Mediterraneo*, Carocci, Roma, pp. 37-82.

¹¹ Aliboni R (2008 a), op. cit. pp. 11.

¹² Wolff S. (2008), “Externalising the Eu's Internal Security Model to the Mediterranean Neighbours”, *CFSP Forum*, Volume 6, n.1, Gennaio, pp. 10.

¹³ Montanari M. (2007), “Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration”, *Journal of Common Market Studies*, volume 45, n. 5, Dicembre, pp. 1011-1040.

¹⁴ Si veda: [http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7fevrier2007_Toulon_DiscoursNS.pdf].

¹⁵ Schmid D.(2005), op. cit.

invece, concentra questo tipo di attività nel Mediterraneo (25%) più di quanto non faccia nei Balcani (5%)”.¹⁶

Ad incidere sono stati diversi fattori. Tra questi un peso significativo è da attribuire alle risorse finanziarie. La priorità riconosciuta al processo di allargamento nell’ambito delle azioni esterne dell’UE, si è tradotta per il Mediterraneo in un ammontare di risorse notevolmente inferiore rispetto a quelle dedicate ai paesi candidati. Se si guarda alle risorse allocate dal MEDA, strumento finanziario del PEM fino al 2006, queste corrispondevano a 33 € per capita, mentre quelle destinate ai PECO per lo stesso periodo raggiungevano i 209 € per capita.¹⁷

Oltre alla questione delle risorse decisive sono state soprattutto le prospettive di integrazione prima dei PECO e nel lungo-medio periodo dei Balcani, con il processo di adesione aperto in favore della Croazia e della Macedonia e il riconoscimento degli altri paesi come potenzialmente candidati all’UE. Qui, la promessa di adesione ha giocato un ruolo essenziale. Nel Mediterraneo, le politiche poste in essere non hanno invece goduto della stessa credibilità. In particolare, esse hanno fortemente sofferto del *gap* tra obiettivi perseguiti e strumenti accordati di cui si è già accennato in precedenza. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a questioni esogene all’UE, a cui però la proposta di Sarkozy non portava delle risposte concrete. Se l’influenza del processo di allargamento non può essere negata, dall’altro lato quella di Sarkozy e alla base della UM restava una visione parziale che non faceva riferimento alle responsabilità in capo agli stessi paesi rivieraschi.

Il Mediterraneo, pur rimanendo strategico nelle questioni che più direttamente impattano sulla sicurezza degli SMM (es. controllo delle frontiere, lotta contro il terrorismo), non è sempre al centro dei pensieri di questi paesi, con conseguenze sui risultati negoziali ottenibili a favore dell’area. Per gli SMM, il Mediterraneo assume un valore relativo, da bilanciare con altri interessi in gioco. Così, ad esempio, in sede di negoziazione delle prospettive finanziarie quella dedicata alle relazioni esterne non è l’unica rubrica per cui bisogna preservare risorse (si pensi al peso attribuito alla politica agricola, *in primis* dalla Francia o alla politica regionale, soprattutto dall’Italia e dalla Spagna), o l’unica area geografica di interesse di cui bisogna tener conto (si pensi all’interesse dell’Italia verso i Balcani occidentali o della Spagna all’America Latina). In altri casi, il Mediterraneo è stato sacrificato in nome di interessi nazionali. E’ noto come gli SMM siano tra i principali responsabili delle *impasse* che sia in sede di PEM e di PEV hanno incontrato questioni care ai PTM, quali la liberalizzazione dei prodotti agricoli e della libera circolazione delle persone. Nel primo caso, dovuto al timore che i prodotti agricoli degli SMM potessero soffrire della concorrenza con quelli dei PTM, vista la somiglianza delle rispettive produzioni; nell’altro invece prevalevano, ancora una volta, motivazioni afferenti alla sicurezza interna di questi paesi.¹⁸

1.2 UE...“Je t’aime, moi non plus”

L’origine della UM se, da un lato, ha dimostrato che alcune delle *impasse* delle politiche euro-mediterranee si situano proprio in elementi endogeni al sistema istituzionale e decisionale comunitario, dall’altra ha fatto comprendere come il quadro comunitario sia difficile da valicare a fronte di una europeizzazione delle politiche e delle mentalità degli stessi Stati membri: “Le strutture politiche nazionali, gli attori politici, i processi politici e le politiche sono sempre più orientate, o state orientate, nella direzione Europea. [...] Nessuno Stato o settore è esente dal bisogno di attenersi ai dettami e alle regole UE, sia esso uno Stato

¹⁶ Ferragina A. M. (2008), op. cit. pp. 57.

¹⁷ Montanari (2007), op. cit.

¹⁸ Ibidem.

membro o un settore solo in parte interessato dalla presenza dell'UE".¹⁹Di conseguenza, nonostante la presenza di barriere istituzionali che ostacolano la definizione di politiche comunitarie adeguate nel Mediterraneo, esistono scarse possibilità di manovra al di fuori del quadro europeo.

In uno dei suoi primi discorsi ²⁰ (Tolone, Febbraio 2007), Sarkozy aveva parlato di un'UM molto ambiziosa, avendo annunciato la volontà di concepire una politica comune in materia di immigrazione, una politica di co-sviluppo basata sulla creazione di poli di competitività comuni, sul libero scambio (inclusi i prodotti agricoli) insieme alla creazione di una banca di investimenti. Peccato, però, che questo disegno ambizioso non avesse tenuto conto che gran parte delle questioni toccate dal presidente francese godessero da tempo di una competenza comunitaria esclusiva. Così ogni intesa di tipo commerciale con i PTM deve essere necessariamente conclusa a livello europeo. Lo stesso vale per ogni apertura che vada verso una liberalizzazione dei prodotti agricoli (proposta al limite del paradosso se si considera l'ostacolo posto dalla stessa Francia a livello europeo su questa questione) ai paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Il progetto di UM si è inoltre scontrato con l'eccessiva somiglianza della proposta con la filosofia comunitaria e, di conseguenza, con la difficoltà di articolare concretamente la complementarità con il quadro delle politiche euro-mediterranee. Le intenzioni erano di dare all'UM un taglio pragmatico creando, come l'UE ai suoi albori, una solidarietà tra i suoi membri.²¹ In una fase più avanzata del progetto, la proposta di istituire delle agenzie²² (si veda tabella n. 1) specializzate nei settori in cui l'UM avrebbe dovuto operare, metteva in evidenza la stretta correlazione tra questi e gli ambiti già oggetto delle politiche comunitarie. Stupisce a questo riguardo la totale assenza nell'iniziativa francese di elementi che tenessero conto della possibile articolazione delle iniziative previste con quelle già in corso. Difficile credere che la realizzazione delle attività sarebbe avvenuta in modo coerente e complementare in modo da evitare sovrapposizioni, duplicazioni, incoerenze.²³

Proprio per l'insorgere di queste *impasse* istituzionali e politiche, pur scontate a chi abbia un minimo di conoscenza del diritto e delle politiche comunitarie, l'UM è stata percepita come una provocazione, anche in considerazione delle esternazioni, poi smentite, che presentavano la UM come un'alternativa all'adesione della Turchia. Questo ha scatenato, tra le altre, la ferrea opposizione tedesca al progetto²⁴. La cancelliera tedesca, Angela Merkel, si è dichiarata contraria a che il Mediterraneo venisse riconosciuto come un affare limitato agli SMM e, di conseguenza, a che gli altri Stati membri fossero esclusi da questa nuova forma di cooperazione, soprattutto vista e considerata l'idea paventata da Sarkozy di utilizzare tra le possibili fonti finanziarie della UM anche risorse comunitarie.

¹⁹ Traduzione propria da: Nugent N. (2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, pp. 442.

²⁰ Si veda: [http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7fevrier2007_Toulon_DiscoursNS.pdf].

²¹ Euractiv, (2007), "Construire l'Union méditerranéenne sur le modèle de la CÉCA", 25 Ottobre, [<http://www.euractiv.fr/avenir-de-lue/article/construire-union-mediterranee-modele-ceca-00433>] (26 Ott. 2007).

²² Cf. Emerson M. (2008a), "Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean", *CEPS Policy Brief*, n. 155, Marzo.

²³ Cf. Behr T. e Santini R. H. (2007), "Sarkozy's Mediterranean union plans should worry Brussels", *EUObserver*, 12 Novembre, [<http://euobserver.com/9/25112/?rk=1>] (13 Nov. 2007)].

²⁴ Aziri M., (2007), "Merkel : le projet d'Union Méditerranéenne risque de 'désintégrer' l'UE ", *El Watan*, 8 Dicembre, [http://contreinfo.info/article.php3?id_article=1495, (9 Dic. 2007)].

Tab. 1: Confronto tra ambiti di azioni proposti nel progetto di UM e iniziative comunitarie in corso

Agenzie da creare nell'ambito del progetto di UM	Iniziative già in corso in ambito comunitario
Agenzia ambientale	Barcelona convention on coastal zones (UN) Strategia "Horizon 2020"
Energia	Piano di lavoro Euro-Med 2008-2013
Agenzia per i trasporti	Euro-Med 44 progetti prioritari, in cui le istituzioni finanziarie internazionali sono strettamente associate
Agenzia per la cooperazione universitaria	
Centro di ricerca	Nell'ambito del PEM esistono già delle reti di istituti di ricerca, su tematiche politiche (Euromedsco) e economiche (Femise) Possibilità di partecipare al VII PQ di ricerca
Ufficio Cultura	Anna Lindh Foundation e Alexandria Library initiative Programma Euromed Heritage
Ufficio Agricoltura	Nell'ambito dei programmi comunitari è stata prevista assistenza tecnica per la modernizzazione del settore agricolo dei PTM e convergenza con gli standard comunitari Crescente interesse anche per lo sviluppo rurale, specie nella Componente di cooperazione transfrontaliera dell'ENPI
Centro di salute pubblica	Le questioni legate alla salute, rientrano tra le priorità dei Piani di azione della PEV
Agenzia di sviluppo PMI/ Fondo infrastrutture/ Strumento di innovazione finanziaria	Si tratta di settori che rientrano già tra le operazioni della FEMIP
Agenzia di cooperazione economica	Analisi economica realizzata dal FEMISE
Ufficio Migrazioni	Interesse crescente della UE Agenzia Frontex
Cooperazione giudiziaria	Inserito nei Piani d'azione Cooperazione con organismi europei come Eurogol e Eurojust
Centro protezione civile	Nell'ambito di questo settore, una collaborazione è stata già avviata nell'ambito del PEM

Elaborazione propria su informazioni tratta da Emerson (2008a)

Inoltre, la UM non ha potuto contare su quegli Stati il cui supporto era stato probabilmente dato per scontato da Sarkozy, Italia e Spagna. Queste, infatti, hanno condizionato il proprio sostegno al presidente francese, al rispetto dell'*acquis* delle politiche comunitarie nell'area, sottolineando nella Dichiarazione di Roma che: "L'Unione non ha come vocazione quella di sostituirsi alle procedure di cooperazione e di dialogo che riuniscono i paesi del Mediterraneo, ma di completarle dando loro un impulso supplementare, in uno spirito di complementarità e di cooperazione con tutte le istituzioni esistenti".²⁵

Contro un'agguerrita Germania²⁶, la Francia²⁷ da sola non aveva possibilità di successo, venendo meno l'alleanza con i Paesi con cui condivideva maggiormente l'interesse verso il

²⁵ Traduzione propria da : "Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne" 20 Dicembre 2007 [http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838].

²⁶ Euractiv (2007), "Sarkozy's Mediterranean Union plans irk Merkel", 13 Dicembre, [<http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-mediterranean-union-plans-irk-merkel/article-169080> (13 dic. 2007)].

Mediterraneo. L'opposizione di Spagna ed Italia di appoggiare l'idea di una UM contrapposta all'UE rientra, quindi, tra i fattori che più di altri hanno condotto alla sua comunitarizzazione. Alla base della posizione di questi due paesi quella che potrebbe essere definita una europeizzazione delle rispettive politiche estere verso l'area.

1.2.1 L'IMPORTANZA DEL CANALE EUROPEO NEL MEDITERRANEO

Il canale europeo rimane una parte integrante delle politiche estere dei paesi membri mediterranei verso l'area.

Le politiche estere degli SMM trovano un valore aggiunto nell'azione comunitaria, in quanto questa permette di superare i limiti dell'azione bilaterale. In primo luogo, fatti salvi i legami storici culturali sui quali si basano le relazioni privilegiate che legano alcuni paesi della sponda sud agli SMM, l'azione comunitaria continua ad avere maggiore presa sui PTM, considerata sicuramente più 'conveniente' (soprattutto da un punto di vista commerciale o di risorse) rispetto alle relazioni bilaterali. In secondo luogo, dietro l'importanza attribuita al canale comunitario dagli SMM, vi è la possibilità di creare sinergie con l'azione bilaterale amplificando gli ambiti e la portata geografica degli interventi, sia a livello tematico che a livello geografico. Questo è particolarmente vero nel caso dell'Italia, la cui politica estera nel Mediterraneo rimane focalizzata sul perseguimento di interessi nazionali, difficilmente raggiungibili a livello europeo (es. l'esternalizzazione ai partner del sud del controllo delle frontiere viene realizzato soprattutto attraverso accordi bilaterali). La parola chiave è in questo caso sicurezza intesa in un'accezione ampia che comunque si concentra su alcuni obiettivi tematici quali la lotta all'immigrazione ed i traffici illegali e l'approvvigionamento energetico. Proprio per il perseguimento di questi obiettivi, la politica mediterranea dell'Italia si rivolge soprattutto a paesi chiave, come l'Algeria e la Libia, tra i principali paesi esportatori di idrocarburi e, nel caso della Libia, essenziali anche nella lotta all'immigrazione clandestina. L'impegno italiano rimane sottodimensionato rispetto all'importanza strategica dell'area e alle proprie potenzialità, come dimostra la responsabilità che ha saputo assumersi in Libano²⁸ nell'ambito della Missione UNIFIL²⁹. Uno dei maggiori punti dolenti resta quello della cooperazione allo sviluppo, a cui generalmente fanno fronte risorse sempre più scarse unite ad una debole visibilità, dovuto all'ampio ricorso al canale multilaterale. A questo riguardo, il canale europeo diventa sempre più strategico dando accesso a risorse aggiuntive.

Allo stesso tempo, non bisogna dimenticare che la politica estera italiana verso il Mediterraneo presenta un andamento altalenante che spesso dipende dalla visione della coalizione al potere. Nel processo di evoluzione della UM in UPM, ad esempio, l'Italia ha sicuramente assunto un atteggiamento passivo, non avendo presentato alcuna proposta significativa. Questo trova una spiegazione nella necessità di fronteggiare la crisi politica dovuta alla caduta del governo Prodi e alla conseguente chiamata alla urne. Il cambio di governo ha probabilmente inciso sul ruolo che l'Italia avrebbe potuto giocare in questo frangente, considerata anche la centralità riconosciuta da una parte al canale europeo e

²⁷ Taylor P. (2008), "La France modère ses ambitions pour l'Union méditerranéenne", *La Tribune.fr*, 20 febbraio, [[http://www.latribune.fr/info/La-France-modere-ses-ambitions-pour-l-Unionmediterraneenne-583---UNION-FRANCE-MEDITERRANEE-20080220TXT-\\$Db=News/News.nsf-\\$Channel=Politique](http://www.latribune.fr/info/La-France-modere-ses-ambitions-pour-l-Unionmediterraneenne-583---UNION-FRANCE-MEDITERRANEE-20080220TXT-$Db=News/News.nsf-$Channel=Politique)] (24 Feb. 2008).

²⁸ Balfour R., Cugusi B., (2007), "The return of Italy to the Mediterranean", *Annuaire de la Méditerranée*, IEMED - CIDOB.

²⁹ In seguito alla crisi dell'estate 2006 in Libano, di fronte ad una dubbiosa UE, l'azione dell'Italia è stata risolutiva in quanto è riuscita a convocare una conferenza a Roma sotto la presidenza italiana e degli USA, a partire dalla quale è stata tra l'altro istituita una forza di pace, sotto egida ONU. Con la risoluzione 1773 del 2007 l'ONU ha così prorogato la missione dell'UNIFIL, mutando la denominazione in UNIFIL II per sottolineare le differenze esistenti tra le due sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Il comando della stessa è stato affidato in primo tempo all'Italia.

dall'altra al Mediterraneo dal governo di centro-sinistra³⁰. Queste condizioni si sono affievolite nel nuovo governo Berlusconi, il quale ha tenuto poco conto del dibattito sulla UM, accontentandosi per il momento della posizione di vice-segretario insieme ad altri 4 paesi. In quel frangente, la UM è passata in secondo piano come risultato di una scelta che ha condotto il nuovo governo a concentrare le energie soprattutto verso alcune priorità che richiedevano un'azione bilaterale, di cui il maggiore risultato è rappresentato dall'accordo di amicizia siglato nell'estate 2008 con la Libia³¹.

Allo stesso modo che per l'Italia, anche l'interesse della politica estera spagnola presenta una concentrazione geografica, soprattutto sul Maghreb, con particolare priorità riconosciuta a Marocco ed Algeria³². Più dell'Italia, però, la Spagna ha investito particolarmente sulla sua immagine di Stato membro euro-mediterraneo, assumendo un impegno politico in tal senso come dimostrano anche le attività a carattere interculturale e l'attenzione al dialogo promosse a vario livello; oltre ad un'azione attiva al fine di sfruttare il canale comunitario per il raggiungimento di obiettivi, perseguiti anche a livello bilaterale³³. E' noto, ad esempio, il ruolo svolto dalla Spagna, durante la sua presidenza dell'UE nel 2002 nell'esternalizzazione dell'agenda GAI (Giustizia ed Affari interni) ai Paesi della sponda sud, con l'inserimento nelle azioni finanziate dal PEM, e successivamente dalla PEV, di obiettivi a carattere securitario (es. il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori, lotta contro il finanziamento di attività terroristiche, ecc.), e come questo abbia distolto l'attenzione da altre questioni quali lo sviluppo e le riforme politiche, alla base del PEM³⁴. Dietro tale risultato vi è l'interesse spagnolo a proiettare a livello europeo priorità nazionali quali la lotta contro l'immigrazione clandestina ed il traffico di droga in provenienza dal Marocco.³⁵

Non stupisce, quindi, che la Spagna abbia fortemente puntato alla comunitarizzazione del progetto di UM. Il suo interesse specifico consisteva nel preservare e rafforzare il processo di Barcellona, ma anche il ruolo centrale detenuto in esso, a fronte di una Francia che stava guadagnando terreno.³⁶ La Spagna ha sostanzialmente lavorato per questo, come dimostra l'impegno verso la comunitarizzazione del progetto di UM e, una volta conseguita, riuscendo ad ottenere una posizione di primo piano al suo interno. Barcellona resterà il 'cuore' delle relazioni euro-mediterranee, ospitando la sede del segretariato, una delle principali istituzioni della UPM (si veda tabella n. 2), oltre che l'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea.

³⁰ Prodi R. (2006), "Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri al Senato della Repubblica", 18 Maggio.

³¹ Caro P. (2008), "Firmato il trattato con la Libia: "L'Italia si scusa per le ferite del colonialismo". A Bengasi sorrisi e scambi di doni tra i due leader – siglata la storica intesa che chiude 10 anni di contenzioso", *Corriere della Sera*, 1 settembre.

³² Gutiérrez A. I. (2004), "La política mediterránea de España", [<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Pa%C3%ADses%20y%20regiones/Mediterraneo/Iranzo.pdf> (5 Nov. 2008)].

³³ Izuel Ester Barbé, Mestres i Camps Laia, Soler i Lecha Eduard (2007), La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, num. 79-80, pp.35-51

³⁴ Wolff Sarah (2007), España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos, espacios y actores, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, num. 79-80, pp. 107-123.

³⁵ Cf. Wolff S. (2008), op. cit. pp. 7.

³⁶ Schmid D. (2005), op. cit.

2. I RISULTATI DELLA COMUNITARIZZAZIONE DEL PROGETTO FRANCESE

Lo scontro con l'europeizzazione di cui è stata vittima la proposta di UM, insegna che le innovazioni devono essere apportate all'interno del canale comunitario. Da questo punto di vista, la comunitarizzazione del progetto francese rappresentava l'unica soluzione per la sopravvivenza dello stesso.

A partire dal Consiglio europeo del Marzo 2008³⁷, il progetto francese è stato ricondotto nell'ambito europeo, con un cambiamento sostanziale della denominazione dello stesso in "Unione per il Mediterraneo" (UPM), presentandola come un'iniziativa destinata ad approfondire il partenariato euro-mediterraneo. Molti hanno descritto l'inserimento del progetto francese nel PEM usando termini riduttivi come annacquamento e 'addomesticamento'³⁸ dell'idea iniziale³⁹. Il cambiamento semantico da UM a UPM non è, infatti, privo di significato: vengono meno gli aspetti più ambiziosi del progetto che miravano ad arricchire la *governance* nel Mediterraneo con una nuova modalità di cooperazione di tipo intergovernativo tra i paesi rivieraschi. Alla fine, il risultato non è stato quindi tanto una trasformazione della *governance* nel Mediterraneo, quanto piuttosto una modifica del quadro politico euro-mediterraneo: la UPM ha innovato il processo di Barcellona arricchendolo con nuovi elementi. Verosimilmente, dopo la recente innovazione rappresentata dall'introduzione della PEV nel 2003, sarebbe stato difficile aspettarsi cambiamenti sostanziali di breve termine in questo ambito geografico delle relazioni esterne comunitarie.

Nella sua comunitarizzazione i principali elementi distintivi del progetto iniziale sono stati mantenuti (eguaglianza tra i partner e progetti concreti), sebbene per effetto del suo inserimento nel quadro comunitario sia stato superato il carattere intergovernativo e la partecipazione estesa a tutti gli Stati membri e Paesi della sponda sud, con l'aggiunta dei paesi dei Balcani⁴⁰. Viene, comunque, introdotto un elemento di flessibilità geografica, sulla base del quale la geometria dei progetti sarà essenzialmente variabile, permettendo un livello di partecipazione modulato dall'interesse che ciascun progetto sarà in grado di raccogliere. La dimensione geografica dei progetti, cioè, potrà variare a seconda dell'interesse suscitato ed includere tutti o parte dei paesi partner, assumendo a seconda dei casi la forma di progetti regionali (coinvolgimento di tutti i partner), sub-regionali (presumibilmente solo i paesi rivieraschi) o transnazionali (una parte dei partner). Tanto meno si esclude l'ipotesi di sperimentare nel Mediterraneo la fattispecie della cooperazione rafforzata. Tuttavia, l'ipotesi che l'UPM possa configurarsi anche come "cooperazione rafforzata" renderebbe difficile la realizzazione del principio di parità tra i membri (della sponda nord e sud). Come fa presente anche Aliboni, "la cooperazione rafforzata è un meccanismo UE che non consente la diretta partecipazione di paesi non membri. Dunque, ne resterebbe frustrata l'apparente intenzione del progetto francese di includere i paesi del Mediterraneo del sud".⁴¹ In ogni caso, l'introduzione del principio di flessibilità geografica rappresenta un cambiamento positivo con il quale si risponde al bisogno degli SMM di avere maggiori spazi di cooperazione e di

³⁷ "Statement on 'Barcelona Process: Union for the Mediterranean'", in Consiglio europeo (2008), *Presidency Conclusions*, 14 Marzo, 7652/08, pp. 19

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/99410.pdf (15 luglio 2008)].

³⁸ Aliboni R. (2008b), "L'Unione per il Mediterraneo: un addomesticamento da completare", 26 Marzo, [<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=782> (28 Marzo 2008)].

³⁹ Si veda inoltre: Clarisse Y. (2008), "L'Union méditerranéenne" de Nicolas Sarkozy est morte", *Le Monde*, 26 Febbraio, [<http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-34466372@7-37,0.html>] (28 Febb. 2008)]; Pierron M. (2008), "L'Union pour la Méditerranée vidée", *leJDD.fr*, 26 Febbraio, [http://www.lejdd.fr/cmc/international/20089/1-union-pour-la-mediterranee-vidée_98315.html] (26 Feb. 2008)].

⁴⁰ Bosnia Erzegovina, Croazia, Montenegro ed Albania.

⁴¹ Aliboni R. (2008 b), op. cit., pp. 12.

sperimentazione nel Mediterraneo, pur lasciando aperta, come richiesto in particolare dalla Germania, la partecipazione a tutti gli Stati membri interessati.

I primi progetti della UPM verteranno su tematiche particolarmente strategiche⁴² per il Mediterraneo quali la cooperazione nel settore dell'ambiente, della protezione civile, dei trasporti, tutti settori già interessati dal partenariato euro-mediterraneo. La vera novità in questo caso è rappresentata dalla volontà di non contare sulle sole risorse comunitarie, dove il margine di negoziazione rimane debole. Essenziale per il funzionamento della UPM sarà la capacità di attrarre, soprattutto, l'interesse del settore privato, con un particolare interesse per i fondi sovrani dei paesi del Golfo. E' sulla base di questo auspicio che è stata promossa la partecipazione della Lega Araba, sebbene in qualità di osservatore e non come membro, alle nuove istituzioni create nel quadro della UPM.

Dal punto di vista istituzionale l'UPM rappresenta un'innovazione per le politiche comunitarie nell'area. Il principio di *co-ownership* annunciato dalla UM viene fatto proprio nel nuovo impianto istituzionale (si veda tabella n. 2) attraverso la creazione di una presidenza⁴³ congiunta (co-presidenza) della UPM⁴⁴ e di un processo decisionale ispirato al principio del partenariato, consentendo in particolar modo che la scelta dei progetti sia effettuata in maniera congiunta. Riguardo a ciò, le maggiori responsabilità sono state affidate ad un segretariato, con sede a Barcellona⁴⁵, che avrà appunto tra i suoi compiti l'individuazione e la scelta dei progetti, seppur sulla base di linee guida approvate dai *Senior Officials*. Tra i compiti del Segretariato vi è anche quello di fornire assistenza nell'individuazione delle risorse finanziarie.

Tra le novità apportate dalla UPM anche la creazione di un'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea.⁴⁶ Il coinvolgimento di questi attori trova giustificazione nel riferimento costante fatto nei discorsi di Sarkozy alla necessità che i progetti intrapresi nell'ambito della UM fossero a beneficio in primo luogo delle popolazioni locali; ma è anche frutto del lavoro di *lobby*⁴⁷ portato avanti dalle collettività locali sin dall'indomani del lancio del progetto di UM. Queste, infatti, si sono dimostrate estremamente pro-attive cercando di approfittare dell'apertura dell'agenda europea verso il Mediterraneo e riuscire in tal modo anche a ottenere più risultati di quanti non siano stati ottenuti in precedenza, nell'ambito del PEM o della PEV.

⁴² Consiglio europeo, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, 13 Luglio 2008, [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf, (14 luglio 2008)].

⁴³ Sulla base di quanto deciso dai Ministri degli esteri euro-mediterranei nella riunione di Marsiglia del 3-4 novembre 2008, la co-presidenza si estende a tutti i Summits, riunioni ministeriali, riunioni dei Senior Officials, del Joint Permanent Committee, e se possibile, ad altri incontri di esperti o gruppi di lavoro ad hoc.

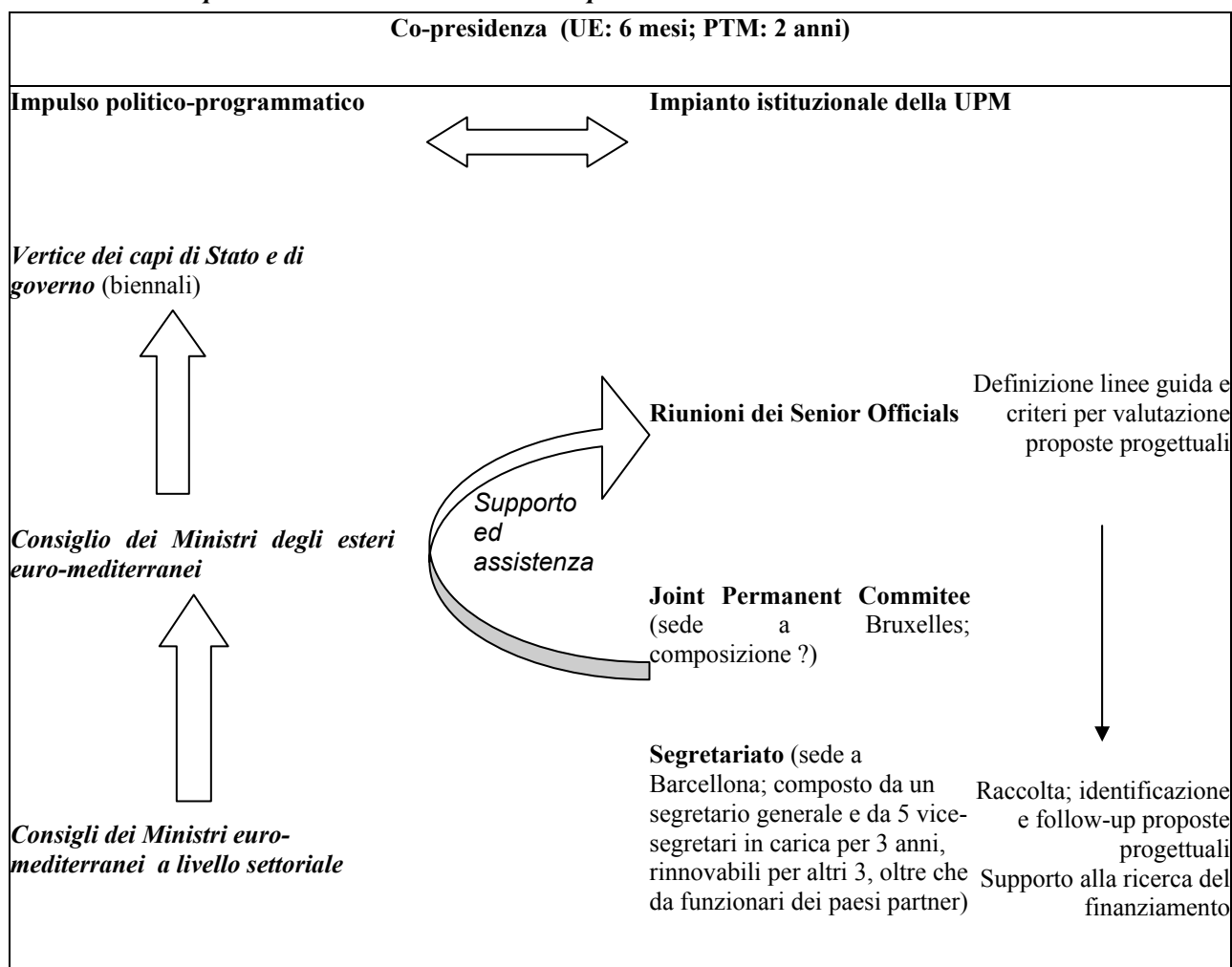
⁴⁴ La presidenza sarà affidata ad un partner del sud ed uno europeo. Mentre per il partner del sud questa durerà due anni a livello europeo si mantiene una durata semestrale, uniformemente a quanto accade a livello interno con la presidenza dell'UE. Al vertice dei capi di stato euro-mediterranei tenutosi a Parigi il 13 luglio 2008, si è deciso di attribuire la presidenza all'Egitto (che la manterrà appunto per due anni) e alla Francia, fino allo scadere del suo mandato di presidenza (Luglio 2008).

⁴⁵ La città di Barcellona è stata scelta come sede del segretariato nel Novembre 2008, vincendo sulle altre due candidate: Marsiglia e Tunisi. Da notare che la candidatura di quest'ultima, sostenuta tra gli altri dall'Italia, non è andata a buon fine soprattutto per l'opposizione di gran parte dei paesi della sponda sud.

⁴⁶ Foguet J. (2009), "Barcelona, sede de la Asamblea Regional Euromediterránea" Serà un organismo análogo al Comité de las Regiones de la UE, *El País*, 09 Gennaio

⁴⁷ "Declaration des autorités locales et régionales pour la méditerranée Aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis le 13 juillet 2008 pour un renouveau du Processus de Barcelone: l'Union pour la méditerranée", 23 giugno 2008 [http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/med_declaration_fr.pdf (15 genn. 2009)].

Tab. n. 2 – Impianto istituzionale della Unione per il Mediterraneo



Fonte: Elaborazione propria su informazioni contenute in: Consiglio europeo, *Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference. Final Declaration*, Marsiglia 3-4 Novembre 2008 15187/08 (Press)

2.1 A comunitarizzazione compiuta, alcune domande restano aperte

E' ancora presto, tuttavia, per comprendere se le innovazioni apportate nelle relazioni euro-mediterranee con l'UPM rappresentino o meno una risposta adeguata al sentimento di insoddisfazione verso i risultati delle politiche euro-mediterranee. Queste incognite non potranno essere risolte fin quando la UPM non entrerà nel vivo del suo funzionamento e sarà così in grado di sprigionare il suo potenziale.

Come è accaduto anche per la PEV, molte sono le speranze riposte (soprattutto dagli Stati membri rivieraschi e dai paesi della sponda sud) nella UPM, come un'iniziativa che possa apportare un valore aggiunto alle politiche euro-mediterranee. Finora, un primo successo è stato già conseguito. La partecipazione del primo vertice dei capi di stato e di governo della UPM, tenutosi a Parigi il 13 luglio 2008, ha permesso di dare nuovo slancio politico, essendo riuscito a riunire, con poche defezioni, l'insieme dei partner. Per il futuro, molto dipenderà dalla capacità con cui alcuni degli elementi più problematici della stessa verranno risolti. Si fa riferimento, in particolare, alla capacità di rendere il nuovo quadro istituzionale, e soprattutto il segretariato, operativo nel più breve tempo possibile, e di canalizzare risorse private, almeno fino alla durata delle attuali prospettive finanziarie (2007-2013), considerato lo scarso supporto (dell'ordine di 50 milioni di euro l'anno) che i progetti concreti possono aspettarsi

dall'ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) – strumento finanziario delle politiche euro-mediterranee.

Esiste il rischio di restare a lungo impantanati su questioni di carattere operativo, tra cui il funzionamento delle nuove istituzioni appena create nell'ambito della UPM. Questo sembra un rischio piuttosto reale, considerando le difficoltà che il processo comporta sotto l'aspetto politico (come ha dimostrato la delicata scelta della sede del segretariato o la suddivisione delle cariche dei 5 vice-segretari) e tecnico (la definizione del quadro istituzionale e dei compiti delle nuove strutture). Sebbene il quadro istituzionale sia ora definito sulla carta, si è ancora lontani dall'averne un'idea chiara su tutti gli aspetti operativi della UPM. Non a caso, l'obiettivo fissato dal Consiglio dei Ministri degli esteri euro-mediterranei, riunitosi a Marsiglia nel Novembre 2008⁴⁸, di rendere il Segretariato operativo da Maggio 2009 sembra già difficile da attendere.

Non si può non esprimere una certa delusione per la mancanza di ambizione che i progetti fanno trasparire. Nella UPM la tendenza è quella di basarsi soprattutto su esperienze di cooperazione già consolidate, anche se con qualche novità rappresentata dalla volontà di mettere in piedi un piano solare mediterraneo (per il momento ne verrà soltanto esplorata la fattibilità); la creazione di un'Università euro-mediterranea (con sede in Slovenia) e la realizzazione di un'iniziativa mediterranea per lo sviluppo delle PMI (The Mediterranean Business Development Initiative), basato su una proposta italo-spagnola di qualche anno fa. Per quanto rilevanti questi settori siano, bisogna rimarcare l'assenza di progetti in settori più sensibili (es. migrazioni) e che inizialmente avevano trovato spazio nella proposta di UM. Pur nella consapevolezza che in questa prima fase una concentrazione fosse necessaria e che qualcosa dovesse essere, almeno per il momento, sacrificata, un pizzico di ambizione in più, avrebbe sicuramente rappresentato un importante segnale.

D'altro lato, quanta probabilità c'è che i progetti concreti della UPM portino all'emergere di quella funzionalità, già auspicata da Sarkozy nel suo progetto di UM? Questa dipenderà fortemente dalla capacità di realizzare progetti che facciano davvero la differenza. Tuttavia, non bisogna dimenticare che anche con la UPM persiste il rischio di vedere reiterato uno dei problemi principali delle politiche euro-mediterranee rappresentato da un *gap* sostanziale tra obiettivi e strumenti messi a disposizione per la loro realizzazione. Le incognite che sussistono sulle modalità di finanziamento dei progetti non lasciano dormire sonni tranquilli. La capacità di reperire risorse dai privati, elemento portante della UPM, rimane una domanda aperta per la cui soluzione bisognerà aspettare che essa entri nel pieno della sua operatività. L'incertezza risulta ancora maggiore se si considera lo scarso *appeal* che la sponda sud del Mediterraneo ha avuto sinora per i privati, come dimostrato dal basso livello di IDE europei che caratterizza l'area. Nondimeno, su tutto ciò incombe l'impatto della crisi finanziaria ed economica che sta ridimensionando il ruolo del settore privato, mentre gli Stati europei, attraverso la leva fiscale e la raccolta sul mercato dei capitali, stanno orientandosi verso una maggior spesa a supporto della rete sociale e produttiva interna. Si registra, quindi, un orientamento e una crescente concorrenza sui mercati dei capitali che potrebbe lasciare la UPM con ben scarse prospettive finanziarie. L'innovazione politica ed istituzionale rischia di avere il fiato corto, a meno che non si lancino grandi prospettive di investimento cooperativo nell'area che rispondano coerentemente tanto alla necessità di riattivare la ripresa economica quanto di rispondere a bisogni strategici.

⁴⁸ Consiglio dei Ministri degli Esteri Euromed (2008), *Final statement: Barcelona process: Union for the Mediterranean*, Marsiglia 3-4 Novembre, [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf, (6 Novembre 2008)].

3. TUTTO CAMBIA PER RESTARE UGUALE?

L'esperienza di UM ha portato alla luce l'invalidità del quadro comunitario, a fronte di un'eupeizzazione delle pratiche e delle politiche ma anche delle mentalità, che fanno percepire il canale comunitario, sebbene imperfetto, come necessario. Questa invalidità ha rappresentato come si è visto l'elemento di debolezza, ma anche di svolta del progetto francese. La 'brutalità' con cui è stata presentata la proposta ha fatto notizia e ha permesso non solo di mobilitare interesse attorno al progetto ma anche che esso rappresentasse la base negoziale da cui partire. Proprio questo elemento rende lecito il dubbio se quella francese sia stata una scelta tattica. Quanto si è verificato è stato, infatti, l'incorporazione dei principali elementi del progetto francese nel quadro comunitario. A questo punto è, però, necessario chiedersi se questo risultato sia stato in fin dei conti il modo migliore per affrontare il sentimento di insoddisfazione che il quadro politico euro-mediterraneo presentava.

Riguardo a ciò, bisogna sottolineare come sebbene il progetto di UM abbia stimolato un dibattito, questo solo in un primo tempo ha avuto come scopo di sancire l'importanza strategica del Mediterraneo e la necessità di ritagliargli un posto adeguato all'interno delle politiche esterne comunitarie. Ben presto, il dibattito ha fatto principalmente eco alla disputa che contrapponeva la Francia alla Germania⁴⁹, e che vedeva la prima impegnata a fare in modo che gli elementi essenziali fossero mantenuti; mentre la seconda, ad evitare che questo sorgesse in contrapposizione al quadro comunitario e che risorse del budget comunitario (a cui la Germania contribuisce per la gran parte) servissero a finanziare interessi particolari della Francia.

Non sono state affrontate quelle problematiche considerate tra le cause principali addotte a spiegazioni del progetto di UM. Prova ne è che sono ancora in piedi tutte le principali questioni aperte già presenti alla vigilia della presentazione dello stesso, prima fra tutte la difficoltà di suscitare il necessario interesse politico dei Paesi partner del sud, vista soprattutto la debolezza degli incentivi e le risorse finanziarie scarse. Nondimeno, sono ancora sul tavolo tutte le numerose questioni aperte che da sempre caratterizzano le politiche euro-mediterranee. Riuscirà la UPM, in qualità di iniziativa regionale, a non soffrire delle stesse impasse politiche rappresentate dai conflitti nell'area, soprattutto in seguito all'esacerbarsi del conflitto israelo-palestinese? In che modo assicurare maggiori risultati nella promozione di riforme politiche nell'area? Anzi, a quest'ultimo riguardo le domande sono aumentate. A fronte di una maggiore *co-ownership* formalizzata nel nuovo quadro istituzionale della UPM, quali saranno le conseguenze dal punto di vista della condizionalità, alla base delle politiche europee nell'area?

Le sfide per il Mediterraneo a livello europeo non sono finite. Se all'origine della proposta di UM c'era la scarsa coesione a livello europeo, questa sembra essere ancora in pericolo a causa del rischio di ulteriore frammentazione⁵⁰ e squilibrio in favore dell'Est. La UPM ha scatenato processi simili all'Est, come ha dimostrato il recente lancio, sorto sulla base di una proposta polacco-svedese⁵¹, del "Partenariato orientale" (Ucraina, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaijan e Bielorussia)⁵².

⁴⁹ EURACTIV (2008), "Germany and France reach agreement on Mediterranean Union", 5 Marzo, [<http://www.euractiv.com/en/enlargement/germany-france-reach-agreement-mediterraneanunion/article-170739>, (6 Marzo 2008)].

⁵⁰ Balfour R., Schmid D. (2008), *Union for the Mediterranean, disunity for the EU*, EPC, Febbraio [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/235206674_Union%20for%20the%20Mediterranean.pdf (15 Marzo 2008)].

⁵¹ Emerson M., Proibing the Wider European Order, CEPS European Neighbourhood Watch, n. 39, Luglio 2008 [<http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch39.pdf>].

⁵² Per maggiori informazioni si veda: [http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm].

In queste circostanze, il destino del Mediterraneo dipende molto dall'azione di supporto che gli Stati membri mediterranei saranno in grado di portare avanti, in modo da superare il paradosso che li ha visti parte in causa dell'insoddisfazione delle politiche euro-mediterranee. Ma questa continuerà ad ottenere risultati limitati fino a quando il Mediterraneo rimarrà prioritario solo in alcuni ambiti e sacrificabile in altri.

CONCLUSIONE

Il progetto francese di UM nasce dichiaratamente dall'insoddisfazione verso i risultati raggiunti dalle politiche comunitarie. In contrapposizione alla tendenza predominante che riconduceva le cause soprattutto a fattori a carattere esogeno (es. conflitti nell'area, scarsa integrazione regionale, rifiuto dei paesi arabi di cooperare con Israele, ecc.), il punto di vista alla base della UM faceva riferimento, in particolare, a fattori endogeni all'UE. L'insoddisfazione veniva, infatti, attribuita allo spostamento dell'asse di interesse comunitario verso Est e al fatto che questo avesse considerevolmente ridotto la capacità di influenza degli Stati membri mediterranei dell'agenda europea. In un contesto come quello comunitario in cui il processo decisionale è frutto di negoziazioni tra gli Stati membri, questo si è tradotto, da un lato, in una scarsa presa in conto del Mediterraneo nelle relazioni esterne comunitarie; mentre dall'altra in una scarsa coesione europea, vale a dire nella difficoltà degli Stati membri mediterranei di fare in modo che i propri interessi verso l'area fossero tradotti in azioni concrete a livello comunitario. Proprio sulla base di questi presupposti, la proposta francese di UM limitava la partecipazione ai soli paesi rivieraschi e proponeva per la stessa una forma di *governance* a natura intergovernativa ed indipendente, sebbene in qualche modo complementare, con il quadro comunitario.

Le motivazioni alla base della UM, tuttavia, non comprendono l'insieme di tali fattori a carattere endogeno. In questo contesto gli SMM non sono esenti da responsabilità. Se è vero che esiste una mancanza di coesione, il Mediterraneo continua a rappresentare un interesse relativo per gli SMM, a discapito della specificità dell'interesse strategico che quest'area ricopre per gli stessi. La rilevanza attribuita al Mediterraneo è così maggiore quando sono in gioco questioni particolarmente sensibili per la sicurezza di questi paesi nell'area (es. ruolo avuto dalla Spagna nell'esternalizzazione dell'agenda Giustizia e Affari Interni (GAI) al PEM, nel 2002), mentre in altri casi viene sacrificato in nome di altri interessi. A tale riguardo non bisogna dimenticare che gli SMM sono i principali responsabili delle limitazioni poste alla libera circolazione dei prodotti agricoli e delle persone, tra i principali elementi di insoddisfazione addotti dai paesi della sponda sud.

Questa tendenza assume ancora più importanza quando si considera il secondo elemento messo in evidenza dal processo di evoluzione della UPM. L'evoluzione della UM insegna, altresì, che qualsiasi innovazione non può andare contro il quadro comunitario. Gli stessi SMM, pur lamentando una mancanza di coesione, non possono farne a meno a fronte di una europeizzazione delle proprie politiche estere che rende il canale europeo necessario. Ne consegue che ogni innovazione debba avvenire al suo interno e che il rafforzamento di una nuova alleanza degli SMM a favore del Mediterraneo sia imprescindibile.

A differenza di quanto si poteva immaginare, il processo di evoluzione della UPM non ha avuto gli SMM come protagonisti. L'assenza dell'Italia è da attribuire alla necessità di fronteggiare la crisi politica interna che ha visto la caduta del governo Prodi e la salita del nuovo governo Berlusconi. Diverso è stato l'atteggiamento della Spagna. Sebbene anch'essa fosse stata assorta nel processo elettorale, una volta ottenuta la comunitarizzazione del progetto francese non ha distolto lo sguardo ma ha cercato piuttosto di trarne profitto. Sebbene sia riuscita ad ottenere l'importante risultato di fare di Barcellona la nuova capitale euro-mediterranea⁵³, scarso è stato il suo contributo alla definizione del contenuto della UPM. Quest'ultimo è stato essenzialmente il risultato delle negoziazioni di Francia e Germania.

A questo punto bisogna chiedersi se questo sia stato il modo migliore per risolvere il sentimento di insoddisfazione che caratterizzava le politiche euro-mediterranee. Sebbene sia sicuramente presto per valutare i risultati della UPM, si intravedono già alcune questioni aperte come le difficoltà di rendere operativo il nuovo quadro istituzionale o la pericolosa dipendenza della UPM dalla capacità di attrarre risorse di privati, considerato lo scarso apporto delle risorse comunitarie al progetto, e l'incombente crisi finanziaria ed economica.

Riguardo alla domanda secondo cui gli elementi di novità apportati rappresentino o meno un passo avanti rispetto al sentimento di insoddisfazione che l'ha ispirata, due sono le considerazioni che emergono.

Al di là delle questioni aperte della UPM, quello che salta agli occhi è che restano sul piatto tutti i fattori che prima del lancio della UM venivano imputati come fattori di debolezza delle politiche euro-mediterranee, quali: la difficoltà di suscitare il necessario interesse politico dei Paesi partner del sud, vista soprattutto la debolezza degli incentivi e risorse finanziarie scarse; l'influenza dei conflitti nell'area; il ruolo delle politiche europee nella promozione delle riforme politiche nell'area; l'applicazione della condizionalità in un contesto di *ownership* rafforzata.

Infine, il lancio della "Iniziativa orientale" fa capire come le relazioni esterne siano suscettibili di un'ulteriore frammentazione. In questo contesto, il Mediterraneo è destinato a perdere in mancanza di una nuova alleanza tra gli SMM capace di arrivare ad una piena operatività della UPM e allo stesso tempo in grado di portare avanti un'azione volta al superamento delle *impasse* che ancora caratterizzano le politiche euro-mediterranee.

⁵³ Nair S. (2008), "Barcelona, capital euromediterrànea", *El Pais*, 16 Ottobre

BIBLIOGRAFIA

- Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne*, 20 Dicembre 2007.
(http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838).
- Ahmed D. (2008), "The North African Perspectives", in Euromesco, *Putting the Mediterranean Union into perspective*, n. 68, Giugno, (<http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf>) (12 ottobre 2008).
- Aliboni R. (2008 a), *L'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, Gennaio, (http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/85.pdf) (15 Feb. 2008).
- Aliboni R. (2008), "L'Unione per il Mediterraneo: un addomesticamento da completare", 26 Marzo, (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=782>) (28 Marzo 2008).
- Aziri M., (2007), "Merkel : le projet d'Union Méditerranéenne risque de 'désintégrer' l'UE ", El Watan, 8 Dicembre, (http://contreinfo.info/article.php3?id_article=1495) (9 Dic. 2007).
- Balfour R. (2007), *Diritti umani e democrazia nella politica europea di vicinato: strumenti, strategie e dilemmi*, CeSPI, (<http://www.cespi.it/PDF/Balfour-PEV.pdf>).
- Balfour R., Cugusi B., (2007), "The return of Italy to the Mediterranean", *Annuaire de la Méditerranée*, IEMED – CIDOB.
- Balfour R., Schmid D. (2008), *Union for the Mediterranean, disunity for the EU*, EPC, Febbraio, (http://www.epc.eu/TEWN/pdf/235206674_Union%20for%20the%20Mediterranean.pdf) (15 Marzo 2008).
- Beckouche P. (2007), "Comparer Euromed aux autres 'régions Nord-Sud'", in *Quelle Union Méditerranéenne*, *Géoéconomie*, n. 42, Choiseul, Paris.
- Behr T. e Santini R. H. (2007), "Sarkozy's Mediterranean union plans should worry Brussels", EUObserver, 12 Novembre, (<http://euobserver.com/9/25112/?rk=1,13>) (Nov. 2007).
- Caro P. (2008), "Firmato il trattato con la Libia: "L'Italia si scusa per le ferite del colonialismo". A Bengasi sorrisi e scambi di doni tra i due leader – siglata la storica intesa che chiude 10 anni di contenzioso", *Corriere della Sera*, 1 settembre.
- Clarisse Y. (2008), "L'Union méditerranéenne" de Nicolas Sarkozy est morte", *Le Monde*, 26 Febbraio, (<http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-34466372@7-37,0.html>) 28 Febb. 2008)
- Consiglio europeo, "Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean", 13 Luglio 2008, (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf) (14 luglio 2008).
- Consiglio dei Ministri degli Esteri Euromed (2008), *Final statement: Barcelona process: Union for the Mediterranean*, Marsiglia 3-4 Novembre, (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf) (6 Novembre 2008).
- Declaration des autorités locales et régionales pour la méditerranée aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis le 13 juillet 2008 pour un renouveau du Processus de Barcelone : l'Union pour la méditerranée*, 23 giugno 2008 (http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/med_declaration_fr.pdf) (15 genn. 2009).
- Dondini M., Fantini M. (2006), "The EU neighbourhood policy: Implications for Economic growth and stability", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n. 3, pp. 529.
- Emerson M. (2008a), *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, CEPS Policy Brief, n.155, Marzo.

- Emerson M. (2008b), “Proibing the Wider European Order”, *European Neighbourhood Watch*, n. 39, CEPS, Luglio (<http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch39.pdf>).
- Estruch E. , “Analisi del business climate nei paesi della sponda sud del Mediterraneo”, in Zupi M. (a cura di), *La proiezione del sistema Italia nel Mediterraneo*, 2008, Carocci, Roma, pp. 189-206.
- Euractiv, (2007), “ Construire l’Union méditerranéenne sur le modèle de la CECA”, 25 Ottobre, (<http://www.euractiv.fr/avenir-de-lue/article/construire-union-mediterranee-modele-ceca-00433>) (26 Ott. 2007).
- Euractiv (2007), “Sarkozy's Mediterranean Union plans irk Merkel”, 13 Dicembre. (<http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-mediterranean-union-plans-irk-merkel/article-169080>), 13 dic. 2007).
- Euractiv (2008), “Germany and France reach agreement on Mediterranean Union”, 5 Marzo, (<http://www.euractiv.com/en/enlargement/germany-france-reach-agreement-mediterraneanunion/article-170739>) (6 Marzo 2008).
- Ferragina A. M. (2008), “L’evoluzione dei rapporti commerciali e produttivi fra Italia e paesi terzi mediterranei: fra orientamento, vocazione e perdita di quote di mercato”, in Zupi M. (a cura di), *La proiezione del sistema Italia nel Mediterraneo*, Carocci, Roma, pp. 37-82.
- Gutiérrez A. I. (2004), “La política mediterránea de España”, (<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Pa%C3%ADses%20y%20regiones/Mediterraneo/Iranzo.pdf>) (5 Nov. 2008).
- Foguet J. (2009), “Barcelona, sede de la Asamblea Regional Euromediterránea. Será un organismo análogo al Comité de las Regiones de la UE”, *El Pais*, 09 Gennaio.
- Izuel Ester Barbé, Mestres i Camps Laia, Soler i Lecha Eduard (2007), La politica mediterranea de Espana: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecinidad, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, num. 79-80, pp.35-51.
- Montanari M. (2007), “Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration”, *Journal of Common Market Studies*, volume 45, n. 5, Dicembre, pp. 1011-1040
- Nair S. (2008), “Barcelona, capital euromediterránea”, *El Pais*, 16 Ottobre.
- Noutcheva G., M. Emerson (2005), *Economic regimes for export*, CEPS working paper n. 233/Dicembre (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1290).
- Nugent N.(2003), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, pp. 442.
- Pierron M. (2008), “L’Union pour la Méditerranée vidée”, *leJDD.fr*, 26 Febbraio, (http://www.lejdd.fr/cmc/international/20089/l-union-pour-la-mediterranee-videe_98315.html) (26 Feb. 2008).
- Prodi R. (2006), “Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri al Senato della Repubblica”, 18 Maggio.
- Schmid D.(2005), “France and the euro-Mediterranean Partnership: The Dilemmas of a Power Transition”, in Fernandez H. A., Youngs R. (a cura di), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, FRIDE.
- “Statement on ‘Barcellona Process: Union for the Mediterranean”, in Consiglio europeo (2008), *Presidency Conclusions*, 14 Marzo, 7652/08, pp. 19 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/99410.pdf, 15/7/08).
- Taylor P. (2008), “La France modère ses ambitions pour l’Union méditerranéenne”, *La Tribune.fr*, 20 febbraio, ([http://www.latribune.fr/info/La-France-modere-ses-ambitions-pour-l-Unionmediterraneenne-583--UNION-FRANCE-MEDITERRANEE-20080220TXT-\\$Db=News/News.nsf-\\$Channel=Politique](http://www.latribune.fr/info/La-France-modere-ses-ambitions-pour-l-Unionmediterraneenne-583--UNION-FRANCE-MEDITERRANEE-20080220TXT-$Db=News/News.nsf-$Channel=Politique)) (24 Feb. 2008).
- Wolff S. (2008), “Externalising the Eu’s Internal Security Model to the Mediterranean Neighbours”, *CFSP Forum*, Volume 6, n.1, Gennaio, pp. 10.

Wolff S. (2007), “España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos, espacios y actores”,
Revista CIDOB d’Afers Internacionals, num. 79-80, pp. 107-123.