

LA STRATEGIA EURO-MEDITERRANEA DELL'UNIONE EUROPEA: ANCORA RISULTATI MOLTO SCARSI

di Gianfranco Viesti e Raffaella Patimo *

Gli sviluppi della strategia

L'interesse dell'UE per i suoi attuali partners mediterranei non è nuovo. Tra il 1963 ed il 1972 furono stipulati accordi di associazione "di prima generazione" con la Turchia e con Malta e Cipro, e accordi di cooperazione, dal 1975 con Israele e dal 1977 con Algeria, Egitto, Libano, Siria e Tunisia.

La nuova strategia euromediterranea dell'Unione nasce invece con il Summit Europeo di Corfù del 1994. La novità sta nell'unire le sue due dimensioni: quella multilaterale, che si realizza attraverso le "Euroconferenze" e quella bilaterale, complementare e sussidiaria, attraverso gli accordi di associazione di "seconda generazione". Con la successiva Dichiarazione di Barcellona del 1995, l'UE e 12 dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo (Algeria, Tunisia, Marocco, Egitto, Israele, Giordania, Siria, Libano, Autorità Palestinese, Malta, Cipro e Turchia¹ - d'ora in avanti "Sud - Med") formalizzano una "nuova" cooperazione: il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM).

Il documento costitutivo del PEM si divide in tre capitoli: politico e di sicurezza; economico e finanziario e sociale, culturale ed umano, con un approccio multisettoriale e non esclusivamente economico della "nuova" strategia di cooperazione. In questa sede è utile soffermarsi sugli obiettivi principali del secondo capitolo, peraltro il più corposo della Dichiarazione di Barcellona.

Dati gli obiettivi generali di creare "un'area di prosperità condivisa" e di una "zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità e la prosperità", il PEM si pone tre obiettivi economici di lungo periodo: 1) accelerare uno sviluppo sostenibile; 2) migliorare le condizioni di vita delle popolazioni; 3) incoraggiare la cooperazione e l'integrazione regionale, attraverso la creazione entro il 2010 di un'area di libero scambio euromediterranea, un'azione di cooperazione rafforzata e concentrata in alcuni settori strategici, e il potenziamento dell'assistenza finanziaria dell'UE ai partners mediterranei².

Sin dall'inizio, purtroppo, il PEM non ha avuto un grande successo. Sotto il profilo multilaterale, ha sempre risentito della situazione politica medio-orientale, che crea un clima poco favorevole alla cooperazione. Già a Malta nel 1997 (cosiddetta conferenza Barcellona II), si parla della necessità di un nuovo impulso politico e vengono avviati i lavori preparatori per la "Carta per la pace e stabilità nella regione mediterranea", ancor oggi non adottata; in campo commerciale, il maggior impegno è dedicato all'accelerazione degli Accordi di Associazione, visti come strumento per ottenere gli auspicati effetti positivi sulla crescita e l'integrazione economica. Alla Conferenza di Stoccarda (Barcellona III, 1999), non molto è mutato: il processo di pa -

* Università di Bari

¹ La Libia partecipa come ospite invitato, lasciando perciò un vuoto tra i Paesi del Sud Mediterraneo.

² La realizzazione di tali obiettivi viene attuata al massimo livello con le Riunioni dei Ministri degli Affari Esteri (le Euroconferenze), alle quali si affiancano le riunioni settoriali dei Ministri ad hoc. Ad un livello esecutivo vi è il "Comitato Euromediterraneo" composto dalla trojka dell'UE e da un rappresentante di ciascun partner. La segreteria del PEM è a Bruxelles.

ce occupa sempre la prima parte del documento ufficiale; l'impegno sull'accelerazione degli Accordi non ha avuto molti riscontri. Tuttavia, il PEM amplia il suo orizzonte all'integrazione Sud-Sud e vengono riconosciuti sei settori prioritari di cooperazione: ambiente, risorse idriche, industria, energia, trasporti e società dell'informazione.

L'Unione prova poi recentemente a ridare vigore al Partenariato. Dapprima, con l'adozione di una Strategia Comune nella Regione Mediterranea al Consiglio Europeo di Feira del giugno 2000, nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), e in seguito con la Comunicazione della Commissione "Reinvigorating the Barcelona Process" del settembre 2000³. Partendo da un'analisi dei risultati (scarsi) raggiunti e delle (molte) difficoltà incontrate, la Commissione formula alcune proposte concrete. Evidenzia ancora una volta la necessità di un'accelerazione degli Accordi di Associazione, prendendo atto delle richieste dei partners di liberalizzare maggiormente il commercio agricolo nel rispetto dei dettami dell'OMC e ponendo l'accento sul problema delle "regole di origine" (e nell'adozione del relativo Protocollo⁴). Sulla base dell'esperienza maturata per il Mercato Unico, la Commissione auspica entro il 2002 un piano di lavoro per l'armonizzazione in alcuni settori prioritari: dogane, standard, proprietà intellettuale, con l'impegno di cominciare il processo nel 2004. Per quanto riguarda il programma MEDA⁵, la Commissione prevede programmi pluriennali per l'intera regione e dei singoli Paesi (paragonabili ai QCS nell'UE) che portino ad individuare priorità di intervento e modalità di attuazione. La Commissione rende per la prima volta esplicito il legame tra l'accesso ai fondi MEDA e l'impegno dei partners mediterranei alla transizione economica, alla democratizzazione e soprattutto all'accelerazione dei processi di Associazione in ogni loro fase. È formalizzata anche l'adozione di un "cluster approach" che favorisca progetti di cooperazione subregionale: una delle modalità di applicazione di questo approccio potrebbe essere costituita dall'istituzione di aree subregionali di libero scambio. La Commissione propone infine l'adozione di un "marchio" Euro-Mediterraneo che renda visibile l'operato del PEM. Si pensa dunque di applicare al PEM l'idea della doppia (o multipla) velocità e della "campagna promozionale", che hanno avuto notevole successo nella recente storia dell'integrazione europea⁶.

Ciononostante, il clima politico internazionale non contribuisce certamente a dar vigore al PEM così come prospettato dalla Commissione. La Conferenza di Marsiglia (Barcellona IV) del novembre 2000 non fa che prendere atto della volontà del Summit di Feira, dell'impegno della Commissione e al tempo stesso della grande instabilità che regna nella regione mediterranea a causa dell'inasprimento delle tensioni israelo-palestinesi. La prevista adozione della "Carta" per la pace viene differita. Una novità è data dall'intenzione di quattro Paesi mediterranei⁷ di dar vita ad un'area subregionale di libero scambio, con il cosiddetto "Processo di Agadir".

³ COM (2000), 497.

⁴ Gli unici ad averlo accettato erano allora la Giordania e la Autorità Palestinese.

⁵ Il programma MEDA è il principale strumento finanziario di assistenza ai partners mediterranei per l'implementazione del PEM. Il Regolamento principale è il n. EC/1488/96, emendato nel novembre 2000 e di lì noto come MEDA II, che copre così l'assistenza dal 2000 al 2006.

⁶ Ci si riferisce al concetto di "Europa a due velocità" che ha permesso l'accesso differito all'UEM per i vari Paesi membri e alla campagna promozionale (cfr. L. Tsoukalis, *The new European economy revisited*, Oxford University Press, 1997) che sotto il marchio "Europa 1992" ha portato al completamento del Mercato Unico.

⁷ Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia.

I risultati della cooperazione bilaterale (Nord-Sud) restano modesti: dopo 6 anni, la griglia degli accordi è ancora disomogenea. Sono in vigore quelli con Tunisia, Marocco, Israele, Malta, Cipro e Giordania (dal maggio 2002), nonché un accordo temporaneo di cooperazione con l'Autorità Palestinese; vi sono accordi firmati ma non in vigore con Egitto e, a partire dall'Euroconferenza di Valencia (2002), con l'Algeria⁸. Il Libano ha concluso le negoziazioni nel gennaio 2002 ma non ha ancora firmato, mentre la Siria resta l'ultima ad avere le negoziazioni in corso, dopo essere stata l'ultima a chiederne l'avvio. Ciò che è stato realizzato sul fronte Sud-Sud è marginale: un accordo tra Turchia ed Israele e accordi del Libano con Siria, Giordania ed Egitto. Il "Processo di Agadir", avviato nel maggio del 2001, non ha sinora ottenuto concreti risultati.

Il quadro delle relazioni

Il quadro dei rapporti commerciali mediterranei non è dunque positivo, né è significativamente migliorato. Possono essere sommariamente ricordati alcuni aspetti. Tutti i "SudMed" sono poco aperti, non solo tra loro, ma anche e soprattutto con il resto del mondo. Dei 12, solo 8 sono membri dell'OMC e tutti lo sono diventati tra il 1995 ed il 2000, fatto comunque positivo⁹. Il livello medio delle loro tariffe è rimasto costante dal 1988-90 (16,6%) al 1997-99 in cui sono pari al 15,9%, fatto assai rilevante tenendo conto che il livello medio delle tariffe dei paesi in via di sviluppo negli stessi anni è sceso dal 22,5% al 12,4%; a ciò va aggiunto un aumento delle barriere non tariffarie¹⁰. Tra di esse le principali sono le procedure di sdoganamento, i monopoli dei servizi portuali e il carattere pubblico dei trasporti in generale.

Altro punto debole dei "SudMed" è il basso livello degli investimenti diretti esteri (IDE) in entrata: nel 2000 sono stati pari al 3,7% del totale degli IDE nelle economie in via di sviluppo. Dunque, anche la previsione dei fondi MEDA non ha costituito per gli investitori europei un fattore scatenante nelle decisioni di investimento.

In termini di export ratios (esportazioni di merci e servizi in relazione al PIL), i "SudMed" sono ben al di sotto dei Paesi dell'Est europeo e dell'Est asiatico, con l'eccezione di Tunisia e Giordania. Solo alcuni esportano manufatti in maniera significativa: Turchia (75% dell'export di beni), Tunisia (80%), Israele (91%) e in certa misura anche l'Egitto (39%); altri esportano essenzialmente petrolio, (Siria, 65% e Algeria 98%), o prodotti agroalimentari, Giordania (25%) e Marocco (32%). Significativo per alcuni è l'export di servizi turistici (Marocco, Siria e Tunisia). Le importazioni, invece, sono per tutti costituite in maggioranza da manufatti. Il commercio risente comunque molto delle chiusure europee, collegate alla Politica Agricola Comunitaria, rispetto alle possibili esportazioni agricole dei SudMed.

⁸ A Valencia era prevista la firma con il Libano, ma ciò non è accaduto, come sarà spiegato più avanti.

⁹ Algeria e Libano sono solo "osservatori", mentre Siria e Autorità Palestinese sono al di fuori. Israele ha un accordo di libero scambio con gli USA in vigore dal 1995, la Giordania dall'ottobre 2000 e l'Egitto lo sta attualmente negoziando mentre è diventato membro del COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), in vigore dal 1994.

¹⁰ I dati sono tratti dal Rapporto FEMISE presentato a Toledo in occasione della II Riunione ministeriale sul commercio (19 marzo 2002): Handoussa H., Reiffers J.-L. (a cura di), *The FEMISE report on the evolution of the structure of trade and investments between the European Union and its Mediterranean partners*, Femise, Marsiglia, marzo 2002

I “SudMed” dipendono infatti in maniera rilevante dai commerci con l’UE. I maggiori partners commerciali sono i Paesi del Sud dell’Unione, Francia, Italia e Spagna. In particolare l’Italia ha quote di mercato altissime in Libia e Tunisia, mentre la Francia è assai forte nella stessa Tunisia, in Algeria ed in Marocco, e la Spagna in Marocco. Il commercio Sud-Sud è invece assai limitato, e non mostra segnali di crescita, al contrario della tendenza registrata negli ultimi anni in altre aree (America Latina, Est asiatico e Paesi del Patto Andino) dove accordi commerciali hanno stimolato un aumento dei commerci intraregionali.

Gli sviluppi più recenti

I Ministri del Commercio dell’UE, riuniti a Toledo il 19 marzo 2002, hanno preso atto che la rimozione delle tariffe non è stata completata, e che non vi sono stati risultati molto positivi nello sviluppo dei flussi commerciali. Per avvicinarsi all’obiettivo dell’area di libero scambio nel 2010, hanno deciso di insediare un gruppo di lavoro sulle questioni commerciali; questo gruppo ha il compito di stendere un Piano di Azione su temi quali le procedure doganali e di standardizzazione per arrivare all’adozione di un modello comune (o di un insieme di modelli) e alla definizione di uno scadenziario. Il commercio di servizi poi, sinora trascurato, è entrato nell’agenda euromediterranea ed un gruppo di lavoro costituito ad hoc sta predisponendo la via ad una sua completa inclusione negli Accordi; nel 2002 sono previste riunioni specifiche su trasporti e telecomunicazioni, e nel 2003 sul turismo.

A Malaga il 9-10 aprile 2002 si è tenuta la quarta Conferenza Euromediterranea dei Ministri per l’Industria¹¹; in essa si è preso atto del ruolo primario che devono avere i soggetti privati nel PEM. Sono state quindi sostenute iniziative simili a quelle che hanno portato alla creazione di una Unione di Confederazioni Mediterranee delle Imprese (UMCE).

Ultimo atto, la Conferenza di Valencia del 22-23 aprile 2002, che è stata pesantemente condizionata dal clima di instabilità politica in Medio Oriente. La crisi israelo-palestinese non ha certo favorito il PEM. Ad esempio, il PEM era l’unica sede in cui Siria, Libano ed Israele sedevano allo stesso tavolo: a Valencia. Siria e Libano hanno disertato la Conferenza, e complessi equilibri hanno impedito ai rappresentanti dei Paesi arabi di sedersi contemporaneamente a quelli israeliani. Il Documento di Valencia è quindi principalmente un invito alla pace. I temi specifici in agenda hanno rivestito un ruolo secondario. Tuttavia, il “Piano di Azione di Valencia”, adottato per l’occasione ma in preparazione da tempo, nei tre capitoli riporta alcuni punti principali per azioni future. In particolare per quello economico, il Piano d’Azione adotta la decisione già presa a Toledo circa un nuovo Strumento Finanziario per il Mediterraneo presso la BEI¹². Dopo un primo anno di attività di questo nuovo strumento, i partners prenderanno in considerazione la possibilità di una istituzione, a maggioranza BEI, dedicata ai partners mediterranei. Al generico sostegno al Proces -

¹¹ Le prime tre si sono tenute nel 1996, 1998 2000 rispettivamente a Bruxelles, Klagenfurt e Limasol.

¹² Novità, introdotta per la prima volta al Consiglio Europeo di Laeken (dicembre 2001), è l’ipotesi di una Banca Euromediterranea. Dopo un rapporto della Commissione del febbraio 2002, e la discussione nel Consiglio Europeo di Barcellona, è stato stabilito che per il momento verrà istituito uno strumento finanziario rafforzato presso la BEI che finanzia investimenti privati ed infrastrutture nell’area Mediterranea.

so di Agadir, la Conferenza aggiunge una sollecitazione a coinvolgere altri attori, anche estranei al PEM tra i quali la Libia (alla quale prospetta un'eloquente collaborazione "più stretta"), nei processi di integrazione subregionale. La Conferenza riprende e promuove il gruppo di lavoro sulle misure commerciali progettando un "Piano sul commercio e l'agevolazione degli investimenti" che copra le procedure doganali, di standardizzazione, e le regole di origine. Il gruppo di lavoro sulla liberalizzazione dei servizi è esortato a continuare ed approfondire il suo operato, da includere poi in un acquis euromediterraneo. La Conferenza ha aperto la via ad un'iniziativa simile finalizzata alla liberalizzazione del commercio agricolo, terreno che comunque resta il più arduo. Circa le infrastrutture e le interconnessioni ci sono generici inviti alla Commissione ad intraprendere nuovi progetti e studi di impatto e fattibilità. Infine, la Conferenza, sulla base della Comunicazione "Reinvigorating" del 2000, accoglie l'iniziativa "Euromed Internal Market Programme" rinviando nuovamente alla Commissione per una puntuale individuazione delle priorità e delle scadenze.

Meritano infine alcuni cenni le disposizioni riguardanti la sfera istituzionale. La Conferenza, infatti, riconoscendo la validità dei Fori esistenti, raccomanda il rafforzamento della dimensione parlamentare attraverso la creazione di un'Assemblea Parlamentare Euromediterranea e dà mandato di creare i necessari canali di collegamento con i Parlamenti nazionali e con il Parlamento Europeo per agevolarne il relativo stabilimento¹³.

Il follow-up di Valencia sarà seguito e monitorato dal Comitato Euromed e sarà oggetto di una prima valutazione nella VI Conferenza Euromediterranea che avrà luogo in Italia durante il semestre di Presidenza italiano nella seconda metà del 2003.

Perché la strategia mediterranea ha avuto così poco successo?

Nonostante i ripetuti sforzi della Commissione di rivitalizzare il PEM, il quadro delle relazioni euromediterranee e delle loro prospettive appare in conclusione poco soddisfacente.

Sicuramente, una parte della spiegazione sta nelle tensioni di carattere politico che segnano l'area, ed in particolare dal conflitto in Medio Oriente, che non crea certo le condizioni più opportune per proseguire lungo la strada della cooperazione multilaterale. Tra l'altro, i repentini aggravamenti del quadro politico, come quelli registrati proprio alla vigilia della Conferenza di Valencia, producono strascichi di lungo periodo sulla funzionamento stesso del dialogo e della cooperazione mediterranea. Tuttavia questa, seppure importante, non appare come la sola spiegazione.

È possibile ipotizzare che il PEM non abbia sinora avuto una priorità delle maggiori nell'agenda dell'Unione. L'Unione sta concentrando grandissimi sforzi sul processo di ampliamento ad Est: sforzi politici, volti a portare a conclusione un progetto così ambizioso e contemporaneamente ad adattare le istituzioni europee al nuovo quadro di una Unione a 25 (e poi a 27); sforzi economici, nella cooperazione con vicini orientali che necessitano di forti ammodernamenti infrastrutturali e di una prosecuzione del processo di riconversione economica. I partner nordici dell'Unione appaiono poi decisamente poco interessati al PEM, che invece è centrale per paesi co-

¹³ Inoltre, viene riconosciuta l'esigenza di una ristrutturazione del Comitato Euromediterraneo che permetta un maggiore coinvolgimento dei partners nell'elaborazione, nel monitoraggio e nella valutazione di tutto ciò (programmi, azioni e progetti) che afferisce al PEM.

me Spagna, Francia, Italia e Grecia. Insomma, l'ipotesi che l'Unione, in particolare il Consiglio, non abbia avuto il PEM come una delle sue priorità strategiche non può essere certo rifiutata. Il PEM confligge in particolare con la politica agricola comunitaria: le scelte politiche dell'Unione paiono ancora privilegiare il sostegno al reddito dei suoi agricoltori (spesso ricchi) che forme di apertura che possano favorire le esportazioni agricole dei Sud-Med: una scelta che nei prossimi anni potrebbe rivelare tutta la propria miopia.

Fra le cause del relativo fallimento del PEM, vi sono anche, simmetricamente, condizioni relative ai Sud-Med. A differenza di quanto accade nei paesi dell'Europa orientale, sia in preadesione sia balcanici, infatti, nei Sud-Med non sono in corso processi di trasformazione strutturale dell'economia. Il desiderio di maggiore integrazione commerciale quindi in molti dei Sud-Med si scontra tanto con linee di politica economica più autarchiche (come il mantenimento della protezione a molte attività interne) quanto con strutture produttive, delle imprese, poco pronte ad un processo di integrazione internazionale¹⁴. Non sono mancati segnali positivi, come l'ingresso nell'OMC di alcuni di essi; ma il persistere su livelli molto alti di una vasta gamma di barriere non tariffarie sembra mostrare come sia difficile attendersi un forte aumento dell'interscambio in assenza di più complessivi processi di riforma interni.

Sembra mancare a questi paesi, e dunque al PEM; la percezione dei grandi potenziali vantaggi che possono venire da un accrescersi dei commerci mediterranei, mentre sembra forte la percezione dei notevoli costi di aggiustamento necessari: questo spiega, fra l'altro, il livello bassissimo degli scambi Sud-Sud, che potrebbero crescere solo grazie ad una progressiva maggiore diversificazione e specializzazione delle economie Sud-Med. A sua volta, la mancata integrazione Sud-Sud, e quindi l'esistenza di mercati relativamente piccoli e separati, sia normativamente, sia economicamente, sia – in parte – geograficamente¹⁵, crea un forte ostacolo agli investimenti internazionali, che non possono quindi assecondare e favorire processi di trasformazione strutturale. Il problema forse non sta tanto nell'approccio basato su accordi commerciali bilaterali, quanto nella debolezza del quadro d'insieme e delle prospettive: l'area di libero scambio mediterranea prevista per il 2010 non sembra fungere da catalizzatore e moltiplicatore di sforzi convergenti, come invece accade ad Est per l'adesione all'UE. E la cosa non è positiva, tanto per gli stessi Sud-Med, quanto per Spagna, Francia, Italia e Grecia.

¹⁴ Un'analisi in tal senso è in una recente analisi della Banca Europea degli Investimenti; cfr. Riess, Vanhoudt e Uppenberg, "Further integration with the EU: just one ingredient in the reform process", EIB Papers, 2/2001.

¹⁵ Non si dimentichi che la geografia dei Sud-Med è assai diversa da quella dei paesi dell'Europa Orientale, assai più vicini fra loro.