

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e Diplomazia  
Curriculum: Storia e Politica Internazionale



Il Maghreb e le Relazioni Euro-Mediterranee a confronto: dalla  
Conferenza di Barcellona del 1995 all'Unione per il Mediterraneo del  
2010

*Relatrice:* Prof.ssa CALANDRI ELENA

*Laureanda:* NISSRINE BENDRA

matricola N. 2026718

A.A. 2022\2023



# Indice

<b>Introduzione</b>	6
<b>Capitolo 1: Il contesto politico delle Relazioni euro-mediterranee</b>	
1.1 Le prime politiche euro-mediterranee	9
1.2 La Conferenza di Barcellona	18
1.3 Le tre dimensioni del Partenariato di Barcellona: politico-economico e culturale	23
1.4 L'attuazione della cooperazione euro-mediterranea	29
1.5 Gli effetti del Partenariato Euro-Mediterraneo	35
<b>Capitolo 2: I Negoziati fra l'Unione Europea e i paesi del Maghreb</b>	
2.1 La Natura degli accordi di associazione euro-mediterranei	47
2.2 Accordo di associazione tra Tunisia e l'Unione Europea: 1998	52
2.2.1 Esiti dell'accordo sulle riforme socio-economici	55
2.3 Negoziato di associazione tra Marocco e l'Unione Europea: 2000	61
2.3.1 Effetti del negoziato sulle riforme sociali e economiche	66

2.4	Accordo di associazione tra Algeria e l'Unione Europea: 2005	72
2.4.1	Effetti dell'accordo sugli aspetti socio-economici	76
<b>Capitolo 3: Il decennio dopo il Vertice di Barcellona</b>		
3.1	Dal partenariato euro-mediterraneo alla Politica europea di Vicinato	81
3.2	Unione per il Mediterraneo	91
3.2.1	Quadro intergovernativo dell'Unione per il Mediterraneo	98
3.3	Primi impatti dell'Unione per il Mediterraneo	103
3.4	Ripresa della cooperazione euro-mediterranea: dal 2008 al 2010	107
	<b>Conclusioni</b>	114
	<b>Bibliografia</b>	119



## INTRODUZIONE

Il seguente elaborato è volto a descrivere una fase a mio avviso fondamentale della storia del Mediterraneo, che è stata ed è spunto ed elemento di riflessione anche per il futuro in quanto sempre stato più articolato e incerto agli occhi di tutti e lo è anche ai giorni nostri dove molteplici episodi lo resero e anche negli ultimi hanno lo hanno reso luogo di conflitto e non area di pace: il proseguo del conflitto Arabo-Israeliano, l'avvento della Primavera Araba, l'avanzata del Califfato Islamico in Nord Africa e Medio Oriente sino ad arrivare ai giorni nostri.

In particolar modo, negli anni e anche oggi, si avverte il bisogno di riflettere, per quello che si riesce al fine individuare la dimensione politica migliore che possa valorizzare il sistema euro-mediterraneo nella sua complessità, nelle sue mille sfaccettature, per ricomporre una civile convivenza fra nazioni e Stati che, benché diversi per cultura, religione e storia, hanno in comune l'appartenenza a questa regione che, li terrà legati per sempre.

Il nodo centrale della ricerca è l'area del Maghreb e la cooperazione euro-mediterranea, illustrando le caratteristiche e gli obiettivi del cosiddetto Partenariato euro-mediterraneo istituito dalla Conferenza di Barcellona nel 1995 che diede inizio ad una nuova fase di avvio delle relazioni euro-mediterranee per poi giungere al decennio del Vertice con l'inaugurazione di due politiche di svolta, ovvero la Politica di Vicinato del 2003 e l'Unione per il Mediterraneo nel 2008 e alle possibili migliorie da implementare per garantire uno sviluppo proficuo dell'intera regione.

Nella prima parte dell'elaborato sono descritte e analizzate le politiche più importanti che hanno interessato la dimensione euro-mediterranea. Sono state enunciate le prime politiche portate avanti dall'allora Comunità Economica Europea, intese principalmente a mantenere saldi i rapporti con i paesi del Nord Africa, per poter mantenere i propri interessi nell'area anche dopo l'indipendenza dei paesi africani. La politica mediterranea nacque assieme alla Comunità economica europea (CEE) mediante specifiche disposizioni del Trattato di Roma (1957) che offrivano un quadro giuridico ai preesistenti rapporti tra gli Stati comunitari e i Paesi terzi mediterranei (PMT).

Tale quadro che raffigurava fino agli anni Settanta l'unico elemento istituzionale a sostegno del dialogo euro-mediterraneo, si sostanziava in accordi di tipo associativo tra la CEE e i PTM.

Con l'avvio del Vertice di Parigi del 1972, che segnò l'avvento della Politica mediterranea globale (PMG), la CEE impostò un quadro comune per la gestione dei rapporti con i Paesi mediterranei non comunitari, suggerendo di iniziare a considerare il Mediterraneo come un unico spazio geopolitico.

Agli Accordi di associazione fino ad allora esistenti tra la Comunità e i Paesi non comunitari si sostituirono, pertanto, nuovi accordi molto più ampi, tesi allo sviluppo organico dell'area mediterranea: gli Accordi di cooperazione globale.

La svolta era rappresentata dalla Conferenza di Barcellona del 1995, in cui parteciparono i 15 Stati membri dell'Unione europea e 12 Paesi della riva sud del Mediterraneo, che lanciò ufficialmente il Partenariato euro-mediterraneo introducendo, accanto al tradizionale strumento degli accordi bilaterali, un quadro multilaterale di cooperazione tra i paesi membri dell'Unione Europea e i paesi terzi del Mediterraneo.

Dopo aver illustrato gli obiettivi e le strategie del processo di Barcellona, sono stati analizzati i tre assi su cui si fondava la dichiarazione: politico, economico e sociale e gli obiettivi prefissati per ognuno di essi.

A seguire poi sono stati descritti gli strumenti di attuazione cooperazione euro-mediterranea ovvero il programma MEDA, MED e gli altri piani a livello sociale, culturale e allo stesso modo economico. A ciò si aggiunge l'analisi riguardo l'effetto che il Processo di Barcellona ha espresso nei suoi primi anni di attuazione ed è stato messo in luce l'esito fallimentare imputato alla crisi medio-orientale, dovuta al prolungato conflitto israelo-palestinese, che rese difficoltose le opportunità di dialogo con il bacino mediterraneo.

La seconda parte dell'elaborato è dedicata allo studio degli accordi di Associazione stipulati con i paesi del Maghreb: la Tunisia, dal Marocco e dall'Algeria. È stata data grande importanza agli effetti economici e sociali che gli accordi hanno comportato sulla zona del Maghreb al fine di comprendere i risultati desiderati e le prospettive create da entrambi le parti per poi porre in rilievo la visione di ognuno dei tre stati maghrebini su tali trattati.

Il terzo capitolo si apre con le politiche che sono state messe in atto dopo l'attuazione della Partnership euro-mediterranea, ovvero la Politica Europea di Vicinato, lanciata nel 2003, incominciando con la descrizione del passaggio dal partenariato euro-mediterraneo arrivando a quest'ultima in cui si mettono in risalto degli episodi che hanno messo in difficoltà la cooperazione euro-mediterranea per poi giungere al 2003 dove la Politica europea di vicinato si fece promotrice del tentativo di rilancio delle relazioni bilaterali differenziate tra l'Unione europea e i diversi paesi del Mediterraneo. Il passo successivo è dato dall'inaugurazione dell'Unione per il Mediterraneo, avviata nel 2008 in cui si mettono in luce le quattro principali caratteristiche: la natura intergovernativa, l'eguaglianza tra i membri europei e quelli mediterranei all'interno di un contesto di co-ownership, il formato geopolitico più allargato rispetto al Partenariato euro-mediterraneo e la previsione di progetti concreti in specifici settori economici.

Il fine è quello di illustrare l'organizzazione e l'impatto dell'Unione per il Mediterraneo, dove emerge che il risultato di tale politica è poco proficuo per via della continuità del conflitto israelo-palestinese e l'attacco a Gaza del 2008.

Così, la ricerca viene portata a termine con un possibile rilancio della cooperazione euro-mediterranea, a partire dal 2010, con la revisione strategica di una delle politiche euro-mediterranee risultate efficaci ovvero la Politica di Vicinato e i possibili rimedi da svolgere evidenziando le criticità dalle quali trarre strategie nuove di collaborazione tra l'Unione Europea e i paesi maghrebini nel corso del tempo.



## Capitolo 1: Il contesto politico delle Relazioni Euro-Mediterranee

### 1.1 Le prime politiche euro-mediterranee

Dopo le due guerre mondiali, che avevano causato a loro volta migliaia di vittime e distruzioni nel vecchio continente, il progetto di integrazione europea aveva come obiettivo la creazione di condizioni di pace e sicurezza in Europa.

Innanzitutto, la costruzione di un sistema di sicurezza funzionante non poteva prescindere dal coinvolgimento dell'area mediterranea su cui l'Europa si affacciava: *“un'area di enorme importanza strategica da sempre teatro di conflitti e contraddizioni”*<sup>1</sup>.

Come sottolineato dall'autrice Bicchi nel testo *The European origins of the Mediterranean practices*, *“le ragioni di una politica di relazioni esterne nei confronti dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo erano rintracciabili nella necessità di mantenere e intensificare i legami economici e politici con i Paesi mediterranei non comunitari, al fine di garantire all'Europa una posizione di primo piano in un'area di enorme importanza strategica nel contesto delle relazioni transatlantiche.”*<sup>2</sup>

La necessità per l'Europa di garantirsi un approvvigionamento stabile di materie prime e fonti energetiche quali gas e petrolio costituiva un ulteriore motivo per rafforzare le relazioni con i Paesi produttori del bacino mediterraneo.

Le prime basi giuridiche della politica euro-mediterranea si trovano nel Trattato di Roma del 1957. All'indomani del Trattato di Roma, i rapporti tra la Comunità Economica Europea (CEE) e la riva sud del Mediterraneo erano limitati.

Il Trattato di Roma conteneva, infatti, pochi elementi di politica estera in quanto il motivo primario della costituzione della CEE era meramente economico.

Difatti vi era un'eccezione per gli articoli 131 e 136 in cui il Trattato non disciplinava i rapporti tra i sei Stati firmatari e i Paesi del bacino del Mediterraneo del Sud.

---

<sup>1</sup> Comelli M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, 2013, cap. IV, p.88

<sup>2</sup> Bicchi F. *The European origins of the Mediterranean practices*, 2006, in E. ADLER

Le uniche norme ricollegabili erano appunto gli articoli 131 e 136, che prevedendo l'associazione alla CEE dei territori e dei dipartimenti d'oltremare, attribuivano un particolare regime d'aiuto ai Paesi e alle aree non europee che godevano di rapporti privilegiati con alcuni Stati membri.<sup>3</sup>

Al momento della nascita della CEE, Marocco, Tunisia e Algeria erano i Paesi mediterranei più prossimi alla Comunità sia sul piano politico che economico.

Nel Trattato di Roma si rilevarono solo le premesse di quel dialogo nuovo tra le due rive che successivamente avrebbe dato vita ad una politica europea più inquadrata sul Mediterraneo. Questa fase creava un approccio frammentario al Mediterraneo in cui inizialmente emersero solo due esigenze dominanti.

Da un lato la necessità di regolare i rapporti con gli ex territori francesi d'oltremare, mentre dall'altro l'allargamento verso Sud-Est della Comunità in funzione del consolidamento dell'alleanza atlantica.

Primi rapporti ufficiali tra la CEE e i Paesi terzi mediterranei (PTM) si collocavano all'interno degli accordi di tipo associativo. Il Trattato di Roma prevedeva, infatti, degli "accordi di associazione"<sup>4</sup> che disciplinavano gli scambi commerciali, puntando ad una stretta collaborazione economica e finanziaria. Come riportato dall'autore Rizzi, tra gli allegati al Trattato di Roma figuravano il Protocollo relativo alle merci originarie e provenienti da alcuni Paesi che beneficiavano di un regime particolare all'importazione in uno degli Stati membri della CEE: *"il quale manteneva invariato il regime doganale preferenziale del quale fruivano prima dell'istituzione della Comunità i Paesi coloniali e le due Dichiarazioni di intenti che prevedevano rispettivamente l'associazione alla CEE dei Paesi indipendenti appartenenti all'area monetaria del franco"*<sup>5</sup>.

Si mirava al contempo ad agevolare lo sviluppo economico di tali Paesi e a porre in essere le premesse per una più incisiva presenza europea in un'area di grande importanza strategica.

---

<sup>3</sup> Rizzi F. *Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, 1997, pp.16

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG>

<sup>5</sup> Rizzi F. *Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, 1997, p 20

Si dimostrava, quindi, secondo quanto riportato dal testo di Federica Bicchi “*l’esistenza di interessi comunitari specifici all’interno della <sup>6</sup>regione mediterranea già all’epoca della nascita della Comunità, benché quest’ultima fosse ancora priva degli strumenti giuridici necessari ad elaborare una vera e propria politica mediterranea.*”

Il primo accordo associativo è stato firmato con la Grecia il 9 luglio 1961, seguito da quello con la Turchia<sup>7</sup>, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963.

Ambedue gli Stati avevano presentato la domanda di adesione, sebbene tra i due vi fosse una notevole differenza: mentre per la Grecia erano fissate modalità e tempistiche che avrebbero portato all’adesione, per la Turchia non vi erano tempi definiti.

In aggiunta, gli accordi di associazione, aventi lo scopo di creare un’unione doganale, stabilivano tre fasi: una prima fase preparatoria (per fornire al Paese associato gli aiuti finanziari necessari per adempiere agli impegni convenzionalmente assunti), una seconda fase transitoria e un’ultima definitiva. Tuttavia quella che all’apparenza poteva sembrare un’embrionale politica mediterranea, come affermato nel testo *Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona* dell’autore Rizzi, era dettata da ragioni di sicurezza e trovava la sua giustificazione nella necessità di ancorare la Grecia e la Turchia all’Europa occidentale<sup>8</sup>: “*la politica mediterranea voleva evitare che il processo d’integrazione comunitaria potesse incidere negativamente sulle strutture economiche di alcuni Paesi che ne erano esclusi, compromettendo così la loro partecipazione all’Alleanza atlantica.*”

---

<sup>6</sup> Bicchi F. *Defining European Interests in Foreign Polic : Insights from the Mediterranean Case*, Arena Working Papers, WG 13, 2003

<sup>7</sup> Nel 1959 la Turchia assunse l’iniziativa per un rapporto stabile e istituzionalizzato con l’Europa sotto la presidenza di Ismet İnönü, con la formalizzazione della richiesta di status di paese associato rivolta alla CEE. La risposta dell’Europa spostò al 1963 la firma di un accordo di associazione, il cosiddetto “Accordo di Ankara” (di contenuto prevalentemente economico, ma pregno di promettenti ingredienti politici), che confermava il convincimento europeo sulla vocazione della Turchia ad essere membro effettivo della Comunità e prefigurava l’instaurazione di un’unione doganale per tappe successive. Malgrado il sostanziale blocco del negoziato di adesione alla CEE prima e all’UE dopo, la Turchia non ha mai cessato di guardare con interesse verso Bruxelles. L’ingresso in Europa si conferma un obiettivo prioritario per Ankara.

<sup>8</sup> Rizzi F. *Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, 1997, p45

Successivamente, come rilevato dall'autrice Belloni, si stipularono una serie di accordi con i Paesi del Mediterraneo del Sud<sup>9</sup>. Nel 1963 e nel 1964 furono stipulati accordi commerciali con l'Iran e il Libano. Nel 1969 con Tunisia e Marocco. Nel 1970 e nel 1972 fu la volta di Malta, di Cipro e dell'Egitto e nel 1975 l'accordo con Israele.

Bisogna aggiungere il caso peculiare dell'Algeria in quanto era ancora colonia francese nel 1957 e stipulò un accordo di associazione con i sei Paesi della CEE solo nel 1969.

L'impostazione che accomunava questo gruppo di accordi consisteva nel fatto che la Comunità si poneva nel contesto mediterraneo esclusivamente come un blocco economico e non come potenza politica, intervenendo, pertanto, solo in campo economico e commerciale e lasciando ad ogni Stato contraente libera iniziativa in campo politico.

Invece, sul piano politico, era promossa la prima politica euro-mediterranea ovvero la Politica Mediterranea Globale segnata al Vertice di Parigi del 19/20 ottobre 1972 al fine di lanciare il primo tentativo della CEE di dare vita ad un quadro normativo coerente e omogeneo entro cui regolare le relazioni Euro-Mediterranee ed evitare le disparità di trattamento che avevano caratterizzato gli accordi in precedenza negoziati. Il Vertice di Parigi rappresentò uno spartiacque nella storia della CEE che non riguardò solo l'approccio globale al Mediterraneo, ma tutta la proiezione esterna della Comunità.

Questo nuovo approccio al Mediterraneo influì sulle relazioni fra la Comunità, la Grecia e la Turchia, tanto che con i due Paesi vennero firmati nuovi e più ampi Protocolli finanziari (rispettivamente nel 1977 e nel 1978) che andarono a sostituire quelli precedenti. A questo obiettivo guardarono anche Israele, Tunisia, Algeria, Marocco, Malta e Cipro.

---

<sup>9</sup> Belloni, M.P. *La politica mediterranea della CEE* (trattative, accordi e dissensi), in *Il Politico* 1979, vol.44 p.548

Questi Protocolli erano contraddistinti dalla clausola della nazione più favorita, per cui, come riferito dall'autrice Belloni :*“l'adozione di una politica discriminatoria nei confronti anche di uno solo di tali Paesi sarebbe risultata particolarmente sconveniente*<sup>10</sup>. “

La necessità di ridefinire i rapporti nel Mediterraneo aveva sia motivazioni interne alla Comunità, sia legate allo scenario mondiale.

Nel dicembre del 1973, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen, si svolse una riunione tra i Ministri degli esteri europei e i Ministri degli esteri di alcuni Paesi arabi (Marocco, Tunisia, Algeria, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti) in cui, data la difficoltà degli approvvigionamenti energetici, venne ribadita la necessità di una cooperazione tra l'Europa e i Paesi arabi del Mediterraneo, che si concretizzò nel 1974 con il cosiddetto “dialogo euro-arabo” (DEA), una conferenza per la discussione e il confronto: il DEA non diede vita, però, ad una cooperazione approfondita: gli europei intendevano garantirsi gli approvvigionamenti di petrolio, mentre gli arabi miravano esclusivamente a risolvere la questione palestinese.

Per quanto concerne gli accordi con i Paesi mediterranei, si cercò di instaurare un rapporto non più basato su un retaggio coloniale, ma su una reale integrazione economica con un approccio globale.

Al Vertice di Parigi i capi di Stato e di governo della Comunità dichiararono che *“la Comunità attribuiva vitale importanza alla messa in pratica dei suoi impegni nei confronti dei Paesi del Mediterraneo con cui stava per, o aveva già concluso accordi ed era necessario che tali accordi fossero oggetto di un bilanciato approccio globale.”*<sup>11</sup>

In merito agli accordi, oltre a quelli di associazione, si sommarono, dunque, gli Accordi di cooperazione globale, anche essi basati sull'articolo 238 del Trattato di Roma. La distinzione tra i due tipi di accordi faceva riferimento ad una nuova forma di cooperazione internazionale.

---

<sup>10</sup> Belloni, M.P. La politica mediterranea della CEE (trattative, accordi e dissensi), in *Il Politico* 1979, vol.40 p.550

<sup>11</sup> <https://www.iai.it/sites/default/files/iai9034.pdf>

Lo scopo degli Accordi di cooperazione globale era rintracciabile nella volontà di instaurare nuovi rapporti tra Stati industrializzati e quelli in via di sviluppo, coerenti con le aspirazioni della Comunità Internazionale.

Nell'aprile del 1976 furono conclusi Accordi di cooperazione globale con i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia)<sup>12</sup> e nel gennaio 1977 gli stessi accordi vennero stipulati con i Paesi del Mashreq (Egitto, Siria, Giordania e Libano).

I tratti salienti degli accordi di cooperazione erano rappresentati da molteplici settori ai quali tali accordi si estendevano (economico-finanziario e tecnico in primis) e dalle cosiddette preferenze unidirezionali, ossia stipulazioni in favore delle parti contraenti economicamente più deboli. La durata degli accordi era illimitata e con protocolli quinquennali che prevedevano aiuti finanziari accordati dalla Comunità. L'assistenza finanziaria consisteva nella concessione di sovvenzioni a fondo perduto e nell'erogazione di prestiti a condizioni speciali di rimborso.

D'altronde, come riportato dall'autrice Bicchi, *“la recessione economica mondiale, conseguente allo shock petrolifero del 1973,<sup>13</sup> limitò fortemente i benefici derivanti dalla cooperazione, spingendo la Comunità ad imporre misure restrittive all'importazione nei settori in cui era minacciata la produzione comunitaria, come quello tessile e quello agricolo”*.

La preoccupazione delle regioni mediterranee della CEE comportò l'adozione del cosiddetto “pacchetto mediterraneo” tra il maggio 1978 e il febbraio 1979.

Le misure previste dal “pacchetto” erano volte a migliorare le condizioni di produzione agricole della Francia e dell'Italia, attraverso il potenziamento delle infrastrutture rurali, limitando al contempo le possibilità di esportazione dei PTM mediante una serie di meccanismi protezionistici (barriere tariffarie in primis).

La crisi degli anni Settanta rese però difficile la gestione della politica agricola comune (PAC) che, secondo quanto stabilito dall'art.33 della CEE, avrebbe dovuto assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e una remunerazione equa agli agricoltori soprattutto grazie all'organizzazione comune dei mercati agricoli.

---

<sup>12</sup> Belloni, M.P. *La politica mediterranea della CEE* (trattative, accordi e dissensi), in *Il Politico* 1979, vol.40, p560

<sup>13</sup> Bicchi F., *Defining European Interests in Foreign Policy : Insights from the Mediterranean Case*, Arena Working Papers, WG 13, 2003, p60

Gli anni Ottanta si aprirono, quindi, in un'atmosfera di difficoltà, nonostante l'ingresso nella CEE dei tre Paesi mediterranei uscenti dalla dittatura: Grecia (1981), Spagna (1986) e Portogallo (1986).

Il nuovo assetto comunitario rischiava di compromettere le relazioni economiche tra la CEE e i Paesi del bacino del Mediterraneo a vantaggio di altri mercati (Stati Uniti, Europa orientale e Giappone), verso i quali i PTM avrebbero potuto indirizzare i propri flussi commerciali, soprattutto per quanto concerne il settore agricolo<sup>14</sup>.

In questo contesto vennero istituiti, a partire dal 1986, come trattato dall'autore Rizzi, *“i Programmi integrati mediterranei (PIM), programmi di sviluppo regionale, che attraverso interventi finanziari misti con risorse nazionali e comunitarie, avrebbero dovuto consentire lo sviluppo della regione in difficoltà”*<sup>15</sup>. L'iniziativa PIM aveva la finalità di superare una visione settoriale delle politiche comunitarie e di favorire lo sviluppo complessivo dell'area mediterranea. Questa tipologia d'intervento, che copriva un arco temporale dai 5 ai 7 anni, riguardava, infatti, diversi settori produttivi: agricoltura, pesca, energia e turismo.

Ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi di politica strutturale, la Comunità contraeva prestiti che poi concedeva a sua volta in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), al fine di finanziare investimenti nel settore dell'energia, dello sviluppo regionale, dello sviluppo industriale e misure per promuovere la crescita economica.

In linea massima, si notava che nonostante la volontà di superare una visione settoriale, favorendo lo sviluppo complessivo dell'area mediterranea, la CEE operò nuovamente in un'ottica postcoloniale, mantenendo però relazioni privilegiate con gli ex possedimenti coloniali di alcuni Stati comunitari. I trattamenti difformi tra i diversi Paesi terzi elusero, di conseguenza, i propositi di globalità. La PMG fino alla fine degli anni Ottanta non riuscì neppure a riequilibrare gli scambi commerciali della Comunità con i PTM.

---

<sup>14</sup> Rizzi F. *Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona* (1957-1997), p 67

<sup>15</sup> Rizzi F. *Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona* (1957-1997), p 68

Si verificarono dei modesti risultati che erano attribuibili alla limitata efficacia degli accordi di cooperazione e alle varie contraddizioni insite nelle strutture comunitarie, tra cui la necessità della Comunità di tutelare la propria produzione tessile e agricola.

Allo stesso modo, affermava l'autrice Bicchi che l'ingresso nei mercati comunitari dei prodotti provenienti dai Paesi terzi era difficoltoso<sup>16</sup>: *“malgrado le tariffe vantaggiose per l'ingresso delle merci nel mercato comunitario, le esportazioni non crebbero perché la qualità delle merci extracomunitarie non era adeguata alla domanda dei mercati europei.”*

I Paesi mediterranei non comunitari godevano di una situazione di vantaggio per sviluppare le loro esportazioni verso la Comunità solo nei settori tessile e agricolo, ma questi settori erano oggetto di misure protezionistiche. Successivamente, si fece un passo in avanti nel 1984 con l'avvio dell'elezione alla presidenza della Commissione di Jacques Delors<sup>17</sup> rappresentò un passo avanti nella politica verso il Mediterraneo. Delors si fece promotore della necessità di realizzare uno spazio economico unificato per rinforzare la politica mediterranea.

Questa iniziativa non diede, tuttavia, i risultati sperati: disoccupazione, arretratezza economica continuavano a rappresentare i problemi del bacino sud.

Successivamente furono F. Mitterand e B. Craxi a mostrare interesse nei confronti del Mediterraneo, rispettivamente nel 1983 e nel 1986, proponendo l'idea di un forum di Paesi mediterranei, che si concretizzò alla fine del 1990 con la partecipazione di cinque Stati europei<sup>45</sup> e i cinque Paesi dell'Unione del Maghreb arabo (UMA). Lo scoppio della prima guerra del Golfo (1990) creò la prima crisi delle relazioni internazionali nel mondo post Guerra Fredda ed è stata definita come un punto di non ritorno della presenza militare statunitense in Medio Oriente e, in modo particolare, del rapporto tra Stati Uniti e Iraq, ricordare questo conflitto è un passaggio fondamentale per comprendere l'intricata catena fattuale che da allora ha portato all'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti nel marzo 2003, definita anche come seconda Guerra del Golfo.

---

<sup>16</sup>Bicchi F. European Foreign Policy Making toward the Mediterranean, 2007, p30

<sup>17</sup>[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652009/EPRS\\_BRI\(2020\)652009\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652009/EPRS_BRI(2020)652009_EN.pdf)



La prima guerra del Golfo che vide il coinvolgimento della Francia, della Spagna e dell'Italia nella coalizione guidata dagli Stati Uniti, la crisi in Algeria e l'embargo contro la Libia interruppero, però, il processo di cooperazione avviato.

Questi eventi furono importanti al fine di dare una spinta alla politica mediterranea e in questo contesto che l'Unione Europea elaborò la cosiddetta Politica mediterranea rinnovata, varata con una risoluzione del Consiglio dei Ministri della CEE il 18 dicembre 1990<sup>18</sup>, riadattando una comunicazione della Commissione del 1 giugno 1990, mediante il documento "Una proposta per una Politica mediterranea rinnovata" che consisteva nel potenziamento delle intese preesistenti e nell'elaborazione di nuovi programmi di assistenza per contribuire allo sviluppo socio-economico dei PTM. Questa politica non prevedeva più una Comunità impegnata esclusivamente da un punto di vista economico, ma cominciava ad emergere anche un profilo politico. La Politica Mediterranea Rinnovata si articolava in sei punti fondamentali<sup>19</sup>: *“accompagnamento del processo di adeguamento economico dei Paesi mediterranei non comunitari; incentivazione dell'investimento privato; aumento dei finanziamenti bilaterali e comunitari; miglioramento dell'accesso al mercato comunitario; una più stretta implicazione dei Paesi mediterranei non comunitari nel processo di completamento; rafforzamento del dialogo economico e politico, soprattutto a livello regionale.”* Tra i contenuti della Politica rinnovata emerse anche lo sviluppo delle risorse umane e della formazione professionale per garantire la necessaria manodopera specializzata, così come l'incentivazione del settore privato attraverso il potenziamento degli investimenti e il rafforzamento del dialogo economico e politico. D'altronde, anche questa seconda fase dei rapporti tra Comunità e Paesi mediterranei fallì. Ciò è dovuto al fatto che il carattere globale della Politica rinnovata si era ridotto alla realizzazione di iniziative scarsamente incisive sia a causa di un'insufficienza degli interventi, sia per un'assenza di cooperazione e coordinamento tra i diversi settori.

---

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_94\\_63](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_94_63)

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_94\\_63](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_94_63)

Si continuò però a rinunciare ad una politica che affronti realisticamente i nodi del sottosviluppo dei Paesi terzi mediterranei, ignorando la questione del loro debito estero che invece è stato un fattore fondamentale da risolvere per permettere il rilancio delle economie dell'area.

Alla fine, le critiche alla Politica Mediterranea Rinnovata e le proposte avanzate dal Comitato economico e sociale europeo diventano, fin dalla fine degli anni ottanta, la base delle rivendicazioni di molti governi dei Paesi terzi mediterranei, in particolare di quelli maghrebini, nei confronti della Comunità.

## 1.2 La Conferenza di Barcellona

La sommatoria dei grandi sconvolgimenti politici successi verso la fine degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta: la fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino, la prima guerra del Golfo uniti alla volontà dell'Unione Europea di emergersi ad attore internazionalmente riconosciuto nel contesto post guerra fredda, riportarono il Mediterraneo al centro delle preoccupazioni dell'Unione Europea.

Con l'avvenimento di questi episodi che l'Unione Europea fu motivata a decidere un salto di qualità in una relazione che, iniziata nei primi anni Settanta, non aveva ancora dato i risultati attesi. Fu in particolare al Vertice di Essen, nel 1994, che i dodici stati membri decisero che fosse opportuna una iniziativa politica profondamente nuova verso una regione che sembrava poter essere entrata in una fase decisiva di trasformazione.

Successivamente, al Consiglio di Cannes furono messe le basi per un'apertura di dialogo in cui nelle Conclusioni della Presidenza si dichiarava: che *“sul piano esterno l'Unione è decisa ad impegnarsi a favore della stabilità e della pace nel continente europeo preparando l'adesione dei paesi europei associati che con la loro presenza oggi a Cannes confermano la loro vocazione ad aderire all'Unione. Questa intende anche rafforzare le relazioni in tutti i settori con i paesi del Mediterraneo”*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Cannes

Il Consiglio affermava la volontà di prendere delle iniziative verso le due regioni maggiormente instabili: quella mediterranea e quella dell'Europa centro-orientale. Il Consiglio affermò fortemente il desiderio di attribuire un'importanza strategica alle relazioni con i partner del Mediterraneo affinché assumessero una nuova dimensione.

E auspicò che *“la Conferenza che si terrà a Barcellona nel prossimo novembre ponga le basi di un partenariato euro-mediterraneo per una cooperazione ambiziosa”*<sup>21</sup>.

La conferenza di Barcellona, tenutasi il 27 e 28 novembre 1995, diede l'avvio in modo ufficiale al cosiddetto “Partenariato Euro-Mediterraneo”. Al partenariato aderirono quindici membri dell'Unione Europea e dodici Paesi terzi mediterranei: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e l'Autorità Palestinese.”<sup>22</sup>

Alla conferenza, furono approvati due documenti fondamentali: la Dichiarazione di Principi del Partenariato Euro-Mediterraneo che descriveva il quadro nel cui ambito dovevano svilupparsi le nuove relazioni, e il Programma di Lavoro, contenente direttive ben specifiche riguardo le linee operative.

La Dichiarazione affermava: *“i partecipanti [...] consapevoli che i nuovi problemi politici, economici e sociali nei vari punti del Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono una impostazione globale, [...] convinti che l'obiettivo generale consistente nel fare del Bacino del Mediterraneo una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità, la prosperità - esige il rafforzamento della democrazia, uno sviluppo economico e sociale sostenibile, misure per combattere la povertà e la promozione di una migliore comprensione tra culture [...] convengono di stabilire un partenariato globale tra i partecipanti [...] attraverso un dialogo politico rafforzato e regolare, uno sviluppo della cooperazione economica e finanziaria ed un'accresciuta valorizzazione della*

---

26-27 1995, Parlamento Europeo, [http://www.europarl.europa.eu/summits/can1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_it.htm).

<sup>21</sup> Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Cannes 26-27 1995, Parlamento Europeo, [http://www.europarl.europa.eu/summits/can1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_it.htm).

<sup>22</sup>Testo della dichiarazione di Barcellona: [http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc\\_nov\\_1995.pdf](http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc_nov_1995.pdf)

*dimensione sociale, culturale ed umana, tre assi che costituiscono i tre aspetti del partenariato euro-mediterraneo*”<sup>23</sup>.

Da tale enunciazione, si descriveva un contesto durevole fondato, sullo spirito di partenariato rispettando nel contempo le singole specificità di ogni partecipante attraverso il canale bilaterale con gli accordi di associazione.

La scelta stessa della definizione della nuova iniziativa come partenariato prescritta dalla Dichiarazione di Barcellona denotava un chiaro cambiamento di pensiero e di rotta nelle relazioni esterne dell’Unione europea.

Essa è stata intrinsecamente legata ai concetti di condivisione e associazione. Se all’interno di un partenariato vi è era un’associazione è perché si è voluto stipulare un accordo sui punti comuni, ma anche sulle differenze. Il partenariato, proprio perché sviluppato attorno ad accordi dinamici, è vivo e mutevole; esso stesso si evolve all’evolvere delle mutate condizioni che lo hanno originato. L’aver raggiunto, poi, un accordo su delle basi comuni ha portato i membri a studiarsi e a conoscersi riconoscendo le differenze reciproche.

Difatti, nel processo di Barcellona si trattava di istituire una cooperazione volta a mirare su forte cambiamento di pensiero nel dialogo inerenti alle questioni esterne dell’Unione Europea, basate sul concetto di parità tra tutti i membri componenti.

Al fine di rafforzare al meglio i rapporti nord-sud, il Partenariato Euro-Mediterraneo aveva tra le priorità maggiori quella di coltivare e promuovere più strette relazioni sud-sud. Segue poi un concetto chiave di partenariato delineato dalla Dichiarazione di Barcellona dato dalla parità tra i suoi membri. Questo è stato l’elemento scriminante che lo qualificò. Inoltre la parità di ruolo implicava che ciascun partecipante si assumeva le proprie responsabilità in misura eguale e contribuiva alla buona riuscita del processo.

Segue poi il fatto in cui il partenariato euro mediterraneo metteva in atto gli sforzi compiuti per assistere i paesi del Mediterraneo per divenire più informati delle opportunità che esistono nelle nazioni confinanti e per offrire nel contempo ai paesi aderenti incentivi finanziari per promuovere la creazione di imprese e società trans-mediterranee.

---

<sup>23</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

Tuttavia, bisogna dire che la politica estera dell'Unione Europea in quegli anni è stata ovviamente dedicata in prevalenza ai paesi dell'ex cortina di ferro e il Partenariato Euro-Mediterraneo si mise in gioco in mezzo a questi episodi con il tentativo di estendere il progetto di partenariato verso sud nel tentativo di stimolare e promuovere delle relazioni cooperative nell'area mediterranea. L'importanza del processo di Barcellona<sup>24</sup> risiedeva su degli aspetti quali la forza giuridica della Dichiarazione.

Quest'ultima è stata, contrariamente alle altre iniziative dell'Unione europea, a tutti gli effetti un atto vincolante avente forza legale: <sup>25</sup>“*i membri del partenariato euro-mediterraneo firmando l'atto finale della conferenza hanno dato origine a un accordo internazionale che, sebbene privo delle solennità formali di solito utilizzate, resta comunque valido e produttore di effetti giuridici e in particolare obblighi internazionali a carico delle parti contraenti. In breve avendo firmato la dichiarazione i partner sono obbligati a intraprendere azioni concrete per eseguire e raggiungere gli obiettivi contenuti dei tre assi di cooperazione principali*”.

Rimanendo sempre sulla forma giuridica della Dichiarazione, documento di grande importanza è stato dato dal Programma di Lavoro dove lo scopo è stato il conseguimento degli obiettivi della Dichiarazione di Barcellona e il rispetto dei principi ivi enunciati, attraverso azioni regionali e multilaterali. Esso è complementare sia alla cooperazione bilaterale, attuata in particolare con gli accordi conclusi tra l'Unione Europea e i suoi partner mediterranei, sia alla cooperazione già esistente in altri contesti multilaterali. Sulla base del Programma di Lavoro di Barcellona, le conclusioni raggiunte nelle varie riunioni sarebbero confluite in un'unica documentazione sottoposta all'esame della successiva Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri degli Esteri <sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euomedtextile.free.fr/Euomed/barcelonehtm.htm>

<sup>25</sup> R. Sapienza, *Il Partenariato Euro-Mediterraneo. A due anni dalla Conferenza di Barcellona*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1998, p. 150

<sup>26</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euomedtextile.free.fr/Euomed/barcelonehtm.htm>

Sempre nell'ambito della cooperazione regionale, si decide la creazione di un "Comitato Euro-Mediterraneo del Processo di Barcellona"<sup>27</sup> composto dai rappresentanti di tutti i paesi firmatari della Dichiarazione Finale come punto di contatto tra tutti gli Stati.

Il Comitato si riuniva con cadenza periodica (ogni tre mesi) e fissava le direttrici del programma di lavoro. Con l'intento di rafforzare il processo d'integrazione a livello regionale, a Barcellona sono fissate, con cadenza semestrale, due riunioni ministeriali e cinque incontri tra esperti in ogni settore; l'intera struttura delle riunioni, basata sul *programma di lavoro annesso alla dichiarazione*<sup>28</sup>, è supervisionata dalla Commissione Europea: nel programma di lavoro annesso alla Dichiarazione di Barcellona, sono state indicate le tappe da seguire per realizzare il partenariato euro-mediterraneo.

All'interno del documento della Conferenza di Barcellona, sono state poste in evidenza quattro priorità: la costruzione di un'area strategica euro-mediterranea, il co-sviluppo, l'approccio globale mediterraneo e l'integrazione sub-regionale. *"Il quadro così delineato risultava piuttosto indeterminato e tale indeterminatezza costituisce nel contempo un punto di forza e di debolezza"*<sup>29</sup>.

Tuttavia, la seconda caratteristica era nella tecnica dei vasi comunicanti applicata ai tre ambiti di cooperazione. I tre pilastri enunciati dalla Dichiarazione di Barcellona sui quali il Partenariato si definiva, che verranno spiegati nel successivo paragrafo, si intersecavano tra loro e ciò recava un beneficio al partenariato nella misura in cui si verificavano dei progressi paralleli ossia che lo stato di avanzamento dei tre ambiti procedesse allo stesso tempo. Generalmente, il partenariato rappresentava in una qualche misura un esperimento da parte dell'Unione per permetterle di trovare nuovi metodi di funzionamento più efficaci provando così a replicare all'esterno quanto ha già dato frutti positivi all'interno dell'Unione. Prendendo in considerazione tutto questo funzionamento del partenariato e le sue strutture, si manifestava che il quadro multilaterale creato dal Partenariato Euro-Mediterraneo rappresentava un passo in più nel tentativo di costruzione di una cooperazione euro-mediterranea raffinata.

---

<sup>27</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

<sup>28</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

<sup>29</sup> [https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc\\_nov\\_1995.pdf](https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc_nov_1995.pdf)

La novità consisteva nel tentativo di rendere più snello il funzionamento e nella rapidità nella trattazione e decisione dei dossier. La peculiarità del partenariato che inizialmente sembrava quella giusta, come affermato dall'autrice Cafaro *“era la struttura più completa e raffinata messa in opera dall’Unione europea, la quale ha creato un meccanismo condiviso, trasversale agli assi e che coinvolge tutte le istituzioni*<sup>30</sup>. Attraverso la nuova impresa, si voleva in un certo senso legittimare la loro esistenza e azione soprattutto nei paesi della sponda sud.

Secondo quanto indicato dall'autrice Bicchi, nel 1998 si cercò di rafforzare lo scambio politico creando *“il Forum euro mediterraneo. Esso era composto da parlamentari dei paesi aderenti e da euro-parlamentari con l'intento di promuovere le sinergie tra i partner per stimolare gli accordi e la trasparenza dell'intero processo decisionale.*”<sup>31</sup>

Alla fine, l'Unione Europea ha da allora, attraverso il Partenariato Euro-Mediterraneo, promosso una serie di buone pratiche sia a livello istituzionale sia a livello di dibattito tra i partner per promuovere il multilateralismo e la costruzione della regione Mediterranea.

### **1.3 Le tre dimensioni del Partenariato di Barcellona: politico-economico e culturale**

L'introduzione di tre piani: politico, economico e sociale è l'elemento cardine del Partenariato. Affinché esso potesse essere realizzato, i tre pilastri fondamentali dovevano essere gestiti e fatti progredire contemporaneamente. L'interdipendenza tra i progetti appartenenti a campi d'azione diversi avrebbe permesso il Partenariato Euro-Mediterraneo di realizzare un'area di pace, sicurezza e prosperità.

---

<sup>30</sup> Susanna Cafaro, *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Collana della Facoltà di giurisprudenza, Università del Salento. Nuova Serie. Napoli Roma: Edizioni scientifiche italiane, 2013, p 15

<sup>31</sup> Bicchi F. *The European origins of the Mediterranean practices*, in E. Adler Emanuel, Crawford, Beverly, and Del Sarto, *Rafaella Covergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto, 2006 p. 46

## **Il partenariato politico e di sicurezza**

Il primo asse è stato pensato e elaborato in ambito politico e di sicurezza in quanto le condizioni geopolitiche che originarono la Conferenza giocarono un ruolo chiave nella decisione di creare tale asse e nella determinazione del suo contenuto.

Il partenariato politico e di sicurezza, secondo quanto affermato dalla Dichiarazione di Barcellona: *“era volto a garantire una maggiore stabilità politica all’interno della regione mediterranea, realizzando uno spazio comune in cui predominasse la pace e fosse garantito il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (la libertà di espressione, di associazione, di pensiero, di coscienza e di religione), nonché l’introduzione della democrazia nei sistemi politici nazionali e l’instaurazione dello Stato di diritto.”*<sup>32</sup>

Obblighi fondamentali erano il rispetto dell’integrità territoriale, basato sul principio del “non intervento negli affari interni e sulla composizione pacifica delle controversie”, e il rispetto del principio dell’autodeterminazione, inteso come il diritto di ciascun partecipante di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, socioculturale, economico e giudiziario e vedere rispettata l’uguaglianza sovrana e tutti i diritti inerenti alla sovranità.

Tra le iniziative volte a garantire la sicurezza regionale rientrava anche l’adesione agli accordi di non proliferazione sia regionali che internazionali, nonché a quelli sul disarmo e sul controllo degli armamenti.

Nel promuovere la sicurezza regionale, la Conferenza di Barcellona si espresse, di fatto, a favore della non proliferazione nucleare, chimica e biologica e contro l’accumulo eccessivo di armi convenzionali, con l’obiettivo di fare del Medioriente un’area controllabile priva di armi di distruzione di massa, nucleari e biologiche.

Tuttavia la cooperazione per la stabilizzazione regionale faceva riferimento a un concetto più ampio di sicurezza, prevedendo *“un approccio europeo multidimensionale, secondo il quale la dimensione securitaria non interessava solo gli aspetti politico- territoriali, ma anche quelli socio-economici.”*<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

<sup>33</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>



Dovevano essere gestite, infatti, anche le minacce sociali economiche e ambientali che si manifestavano nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, includendo nel concetto di sicurezza anche le questioni legate allo sviluppo socio-economico ai flussi migratori e all'ambiente.

Il connotato principale del partenariato politico e di sicurezza si rinveniva, pertanto, come espresso dalla Conferenza di Barcellona: *“nell’approccio globale alla sicurezza, da cui scaturiva la considerazione che le minacce alla sicurezza nel Mediterraneo provenivano da instabilità politica e tensioni interne, così come da instabilità sociali e ineguaglianze economiche<sup>34</sup>.”*

Considerata la problematicità dell'area si decise, perciò, di procedere con dichiarazioni politiche, anziché trattati internazionali che vincolassero i partner sul piano multilaterale. Anche se l'istituzione di un partenariato di carattere politico poteva sembrare l'obiettivo prioritario del Processo di Barcellona, non furono trascurati gli importanti risultati economici cui la cooperazione euro-mediterranea poteva condurre.

## **Il partenariato economico e finanziario**

Il partenariato economico e finanziario, enunciato nel secondo capitolo della Dichiarazione di Barcellona, prevedeva, alla luce delle precarie condizioni economiche dei Paesi mediterranei non comunitari, la necessità di uno sviluppo economico finalizzato al conseguimento di una zona di prosperità condivisa.

Per porre rimedio a questo divario, *“i partner si accordano per instaurare gradualmente una zona di libero scambio, attuare un'opportuna cooperazione e un'azione concertata a livello economico nei settori pertinenti e potenziare l'assistenza finanziaria ai partner meridionali.”<sup>35</sup>*

La Dichiarazione di Barcellona mirava, alla formazione di una Zona euro-mediterranea di libero scambio entro il 2010 con scarsi risultati.

---

<sup>34</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

<sup>35</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>

La creazione di una zona di libero scambio, da realizzare tramite una rete di accordi bilaterali tra Unione Europea e Paesi terzi mediterranei e tra gli stessi PTM, rappresentava l'obiettivo più ambizioso tra quelli stabiliti a Barcellona.

In questa prospettiva le parti si impegnarono nella progressiva liberalizzazione del commercio agricolo e nell'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie a favore dei prodotti manufatti.

In aggiunta, erano previste delle misure concrete destinate a promuovere il libero scambio come l'armonizzazione delle norme e delle procedure doganali e l'eliminazione degli ostacoli tecnici ingiustificati nei settori d'intervento identificati come importanti tra cui il primo è il settore degli investimenti e il risparmio privato. Secondo quanto stabilito dalla dichiarazione di Barcellona, l'introduzione di un ambiente favorevole agli investimenti doveva avere come conseguenza il trasferimento di tecnologie e l'aumento della produzione e delle esportazioni.

In sostanza, il programma di lavoro prevedeva una riflessione volta ad individuare gli ostacoli agli investimenti così come gli strumenti necessari per favorire tali investimenti, compreso nel settore bancario.

Nel contempo, vi era la materia della cooperazione regionale come fattore chiave per favorire la creazione di una zona di libero scambio; la cooperazione industriale e il sostegno alle piccole e medie imprese; l'introduzione di strumenti comuni in materia di conservazione e di gestione razionale delle risorse ittiche; l'intensificazione del dialogo e della cooperazione nel settore dell'energia; lo sviluppo della cooperazione relativa alla gestione delle risorse idriche; l'ammodernamento e la ristrutturazione dell'agricoltura. Di certo non solo l'Europa godeva dei vantaggi del Partenariato Euro-Mediterraneo. Poiché basato sulla condivisione della responsabilità deve essere preso in considerazione anche da un differente punto di vista ossia quello dei paesi mediterranei.

Dunque, accanto all'importanza di instaurare nella regione mediterranea una forte cooperazione economica con l'Unione europea, il partenariato costituito, per i partner mediterranei, la possibilità di potenziare anche l'integrazione orizzontale. Questa, oltre a contribuire alla crescita delle esportazioni e quindi allo sviluppo economico, sarebbe stata possibile attraverso l'apertura dei mercati<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Conferenza di Barcellona su: <http://euomedtextile.free.fr/Euomed/barcelonehtm.htm>

L'opportunità di sfruttare le potenzialità commerciali del mercato europeo avrebbe attirato un flusso crescente di investimenti esteri diretti, incentivando il trasferimento di tecnologie avanzate verso i Paesi della sponda Sud ed aumentando la produttività e la competitività del lavoro. Ciò avrebbe a sua volta comportato una maggiore crescita ed una maggiore occupazione, producendo non solo benefici effetti sugli indicatori sociali e la lotta alla povertà, ma anche un ulteriore stimolo per gli investimenti e l'ammodernamento dell'apparato produttivo.

L'apertura commerciale, attraverso gli Accordi di associazione Euro-Mediterranei e la costruzione dell'Area di Libero Scambio avrebbe dunque innescato un circolo virtuoso che, passando attraverso un miglioramento delle condizioni di produzione, avrebbe posizionato il Paese in un sentiero di crescita stabile e sostenuto.

Alla fine, il miglioramento del benessere e la riduzione della povertà sarebbero stati in contemporanea la conseguenza di tutto questo processo.

## **Il Partenariato sociale culturale e umano**

La dimensione sociale, umana e culturale delle relazioni euro-mediterranee non era mai stata sviluppata negli accordi precedenti, ma al Vertice di Barcellona divenne il terzo asse importante del partenariato.

Ai sensi della dichiarazione di Barcellona, *“le parti hanno convenuto di instaurare un partenariato in ambito sociale, culturale ed umano finalizzato al ravvicinamento e alla comprensione tra popoli e ad una migliore percezione reciproca. Il partenariato si fonda da un lato, sul delicato compromesso tra l'esistenza, il riconoscimento e il rispetto reciproco di tradizioni, di culture e di civiltà diverse su entrambe le sponde del Mediterraneo e dall'altro, sulla valorizzazione delle radici comuni”*<sup>37</sup>. Quello che venne preso in esame a Barcellona fu che il primo e fondamentale passo per ogni futura vita armoniosa nel Mediterraneo è dato dall'aspetto culturale dove la sfida del Mediterraneo era anche una prova di civiltà che vide nella tolleranza delle differenze una fonte di convergenza per la pace e la stabilità.

---

<sup>37</sup> Testo della Dichiarazione di Barcellona

Secondo quanto riportato dal processo di Barcellona,<sup>38</sup> *“il partenariato euro-mediterraneo doveva contribuire a migliorare i livelli di istruzione in tutta la regione, con particolare riguardo ai partner mediterranei. “A tal fine si procedeva a un regolare dialogo sulle politiche dell’istruzione, partendo da formazione professionale, tecnologie nell’insegnamento, università e altri istituti di istruzione superiore e ricerca. In secondo luogo, ciò che è stato evidente nel processo di Barcellona era un forte desiderio da parte dell’Unione Europea di stimolare la conoscenza dei vicini arabi del sud nel profondo convincimento che soltanto la coscienza dell’altro ed il rispetto delle differenze potessero condurre alla piena costruzione ed alla salvaguardia di quell’area comune che è il Mediterraneo in un’ottica che prenda in considerazione le percezioni, le preoccupazioni e le esigenze dei popoli delle sponde sud e est del Mediterraneo. Questo terzo pilastro del partenariato venne, a Barcellona, diviso in tanti singoli campi d’azione ognuno dei quali: sanità, giovani, migrazioni, agendo in sinergia con gli altri, contribuì a costruire quest’importante aspetto del partenariato. Importante era il ruolo assegnato allo sviluppo delle risorse umane al fine migliorare i livelli di istruzione in tutta la regione mediterranea in quanto visto come una delle priorità del partenariato; per raggiungere quest’obiettivo, fu fondamentale un dialogo regolare sulle politiche d’istruzione: a questo fine venne avviato il programma Med-campus. Per ciò che concerne i giovani, a Barcellona si sottolineò come gli scambi tra giovani dovevano essere un campo centrale della cooperazione euro-mediterranea, perché servivano a preparare le future generazioni ad una più stretta cooperazione tra i partner mediterranei.*

Infine il partenariato<sup>39</sup>, secondo quanto previsto dalla Dichiarazione di Barcellona *“doveva innanzi tutto contribuire al miglioramento delle condizioni di vita, di lavoro e del tasso di occupazione delle popolazioni dei Paesi Terzi Mediterranei; in questo contesto un ruolo chiave spettò al rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, soprattutto considerando che i costi sociali dei programmi di aggiustamento strutturale indispensabili per creare le condizioni necessarie alla realizzazione dell’area di libero scambio euro-mediterranea potevano avere*

---

<sup>38</sup> [https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc\\_nov\\_1995.pdf](https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc_nov_1995.pdf)

<sup>39</sup> Dichiarazione di Barcellona adottata nell’ambito della Conferenza euro-mediterranea, 27-28 novembre, 1995

*ricadute sociali pesanti*”. Inoltre, il peso dell’espansione demografica e l’aumento della disoccupazione aggravavano gli squilibri sociali già presenti in tutti i Paesi del Mediterraneo. L’Unione Europea poneva un’attenzione particolare alla promozione dei diritti dell’uomo e della democrazia nei Paesi Terzi Mediterranei, attraverso un’opera di sostegno e finanziamento ad organizzazioni non governative<sup>40</sup> con lo scopo di promuovere i valori democratici, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani.

#### **1.4 L’attuazione della cooperazione euro-mediterranea**

L’Unione europea, nell’ambito dei principi e delle priorità del Partenariato Euro-Mediterraneo, attivò dei programmi volte a sostenere gli sforzi intrapresi dai Paesi terzi mediterranei per procedere alle riforme delle loro strutture economiche e sociali.

Il programma MEDA fu il principale strumento finanziario dell’Unione europea al servizio del partenariato euro-mediterraneo. Esso prevedeva misure di accompagnamento finanziarie e tecniche per la riforma delle strutture economiche e sociali dei partner mediterranei.

Il programma ha avuto come prima base giuridica il regolamento MEDA del 1996 (regolamento (CE) n° 1488/96 del consiglio)<sup>41</sup>, attivo dal 1995 al 1999 e dotato di un budget di ben 3.435 milioni di euro. Un secondo regolamento (regolamento (CE) n° 2698/2000)<sup>42</sup>, versione aggiornata del precedente, fu il programma MEDA II per il periodo compreso tra il 2000 e il 2006, e cominciò a essere attuato nel novembre 2000. Il nuovo programma ottenne la somma di 5,35 miliardi di euro.

Le aree di intervento elencate dal programma MEDA richiamavano gli obiettivi dei tre settori del partenariato euro-mediterraneo: il rafforzamento della stabilità politica e della democrazia; l’attuazione di una zona euro-mediterranea di libero scambio e lo sviluppo della cooperazione economica e sociale; l’attenzione alla dimensione umana e culturale.

---

<sup>40</sup> Dichiarazione di Barcellona adottata nell’ambito della Conferenza euro-mediterranea, 27-28 novembre, 1995

<sup>41</sup> <http://www.euromedi.org/home/partenariato/meda/index.asp>

<sup>42</sup> <http://www.euromedi.org/home/partenariato/meda/index.asp>

Inoltre, il programma MEDA si poneva come obiettivi quelli di appoggiare la transizione economica dei paesi terzi mediterranei e l'istituzione di una zona euro-mediterranea di libero scambio supportando le riforme economiche e sociali per l'ammmodernamento delle imprese e lo sviluppo del settore privato ponendo l'accento in particolare su: il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) e la creazione di posti di lavoro; l'apertura dei mercati; la promozione degli investimenti privati, della cooperazione industriale e degli scambi commerciali tra i diversi partner.

Allo stesso modo, il programma MEDA II, invece, appoggiava la cooperazione regionale, sub-regionale e transfrontaliera attraverso: l'istituzione e lo sviluppo di strutture di cooperazione regionale tra i paesi terzi mediterranei e tra questi, l'Unione Europea e i suoi Stati membri; l'istituzione dell'infrastruttura necessaria agli scambi regionali nel settore dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia<sup>43</sup>.

Le attività finanziate nel quadro di MEDA consistevano principalmente in assistenza tecnica, formazione, consolidamento istituzionale, informazione, seminari, studi, progetti d'investimento e azioni volte a mettere in evidenza il carattere comunitario degli aiuti. Per quanto riguarda i finanziamenti di MEDA<sup>44</sup> essi sono stati elaborati da: aiuti non rimborsabili gestiti dalla Commissione europea e utilizzati per finanziare o cofinanziare attività, progetti o programmi che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del programma MEDA, capitali di rischio accordati e gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) per rafforzare il settore privato, in particolare il settore finanziario. Godevano dei finanziamenti del programma MEDA non solo gli Stati e le regioni ma anche le autorità locali, le organizzazioni regionali, gli organismi pubblici, le comunità locali, le organizzazioni di sostegno delle imprese, gli operatori privati, le cooperative, le mutue, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative dei paesi dell'Unione Europea e dei paesi terzi mediterranei.

In tal caso, era necessario tener conto del livello di sviluppo della società e dell'economia dei singoli Paesi nonché della capacità delle loro istituzioni.

---

<sup>43</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/meda-programme.html>

<sup>44</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/meda-programme.html>

In merito a tale strumento finanziario MEDA, è stata prevista una programmazione da seguire accompagnata da precise procedure da eseguire in contemporanea.

Per quanto riguarda l'aspetto della programmazione, il ruolo principale era affidato alla Commissione, la quale prese l'iniziativa nel coordinamento dell'assistenza della Comunità, inclusa la BEI (Banca europea degli investimenti), e da ciascuno Stato membro per rafforzare la coerenza e la complementarità dei loro programmi di cooperazione.

In seguito, le misure da finanziare in virtù del programma MEDA sono state scelte tenendo conto delle priorità dei beneficiari ovvero i paesi terzi del mediterraneo, dell'evolversi dei loro bisogni, della loro capacità di assorbimento e dei progressi compiuti nelle riforme strutturali. In tale ambito, sono state prese in considerazione anche le disposizioni degli accordi di cooperazione e di associazione.

A livello nazionale e regionale, sono stati redatti, in collaborazione con la BEI, documenti strategici per il periodo 2000-2006<sup>45</sup>. Questi documenti ambivano a illustrare gli obiettivi della cooperazione a lungo termine e a determinare i settori prioritari di intervento.

In un secondo luogo, sono stati redatti programmi indicativi nazionali (PIN) e regionali (PIR) triennali, che sono stati regolati tra l'Unione Europea e i paesi terzi mediterranei.

Questi piani definirono i principali obiettivi, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario nonché gli elementi di valutazione di tali programmi. Essi contenevano importi indicativi e indicavano i criteri di dotazione del programma in questione.

Sulla base dei programmi indicativi sono stati compilati annualmente, con l'aiuto della BEI, piani di finanziamento a livello nazionale e regionale, i quali prevedevano una lista di progetti da finanziare.

Tuttavia, sono state indette delle procedure per stabilire un buon funzionamento dei programmi MEDA: le decisioni relative agli abbuoni di interessi sono state adottate dalla Commissione la quale avvisava di volta in volta la BEI.

---

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/meda-programme.html>

Quest'ultima decideva in merito alla concessione di capitali di rischio sulla base di un parere positivo di un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri e ne informava la Commissione.

Per quanto concerne le azioni e i programmi finanziati da MEDA, sono stati aggiudicati attraverso gare di appalto aperte senza discriminazione a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri e dei partner mediterranei.

La Commissione assicurò il rispetto delle condizioni di trasparenza e di reale concorrenza nell'aggiudicazione degli appalti e ha proceduto ad una diffusione di informazioni relative attraverso la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Nel contempo, gli appalti sono stati aggiudicati in conformità delle disposizioni pertinenti del regolamento finanziario della Comunità Europea in riferimento ai principi della gestione finanziaria e del risparmio.

Oltre al programma MEDA vi era l'affiancamento di un mezzo anche esso rilevante ossia il FEMIP: Fondo Euro Mediterraneo di Investimento e Partenariato. Esso è stato uno strumento creato dal Consiglio di Barcellona nel marzo 2002 con lo scopo di promuovere lo sviluppo economico dei paesi MENA tramite il potenziamento dell'attività della BEI nella regione.

Il Fondo aveva il fine di sostenere i paesi nel processo di modernizzazione economica e sociale nella realizzazione di una maggiore e persistente integrazione regionale, nell'ottica della ZLS prevista per il 2010. Codesto obiettivo sarebbe stato raggiungibile attraverso un maggior sostegno al settore privato, una più stretta collaborazione orizzontale tra i paesi terzi del mediterraneo, una presenza più ramificata con l'apertura di uffici di rappresentanza sul territorio.

Sostanzialmente, i principali settori d'intervento sono stati cinque: il governo locale media-urbs, l'istruzione universitaria med-campus, i media med-media, la ricerca med-avicenna e le imprese med-inevst.<sup>46</sup> Tali settori sono stati istituiti tramite i Programmi MED che, gestiti direttamente della Commissione europea, miravano a sovvenzionare progetti promossi da attori istituzionali e organizzazioni operanti nel settore pubblico o privato nella Comunità e nei Paesi terzi mediterranei.

---

<sup>46</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/meda-programme.html>



In dettaglio, tali settori sono stati guidati da una struttura di gestione costituita sulla base di quattro livelli: la Commissione, l'Agenzia per le reti trans-mediterranee (ARTM), competente per la gestione finanziaria ed amministrativa dei cinque programmi, gli Uffici di assistenza tecnica UAT (uno per programma, competenti per la sorveglianza tecnica) e i progetti (raggruppati in reti), per un totale di 496 milioni di euro.

A ciò si aggiunge, l'istituzione secondo quanto sancito dall'articolo 7 del regolamento n. 1762/1992, di un ente che potesse appoggiare la Commissione nella gestione dei programmi ovvero il Comitato MED.

Si parte dal MED-URBS, che consentiva agli enti locali di acquistare un peso ed una forza mai sperimentati prima.

L'obiettivo di questo programma, era quello di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni urbane, alla diffusione di procedure democratiche su scala locale, allo sviluppo di processi di cooperazione decentralizzata tra enti locali dell'Unione Europea e dei Paesi Terzi del Mediterraneo. I progetti approvati si occuparono dei seguenti ambiti: ambiente, pianificazione urbana, gestione delle risorse umane, sviluppo economico.

Un altro programma elaborato dalla Comunità è stato med-Campus che si poneva lo scopo di creare un'università senza confini e senza barriere: *“Programma di cooperazione decentrata a favore dei Paesi del Mediterraneo che unisce in rete le università dei Paesi del nord e del sud per lo scambio di esperienze e per il trasferimento di tecnologia e di know how.”*<sup>47</sup>

I progetti finanziati con med-campus riguardavano la formazione in settori come ambiente, economia dello sviluppo e cultura; l'aiuto proveniente dalle risorse del bilancio comunitario ammonta a 23,3 milioni di ECU. La partecipazione dei paesi maghrebini a questo tipo di programma era la più alta tra i Paesi Mediterranei che vi parteciparono, circa più della metà dei progetti era per protagonista un paese del Maghreb.

---

<sup>47</sup> <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/med-campus/>

Successivamente, è stato elaborato il piano med-media nato nel 1993 come un sogno ambizioso quello promuovere, creare e rafforzare reti di cooperazione trans-mediterranea tra i professionisti, le istituzioni ed i mezzi di comunicazione dell'Unione Europea e dei PTM.

Si poneva altresì il fine di migliorare, attraverso lo scambio di know-how e di esperienze lavorative, il livello professionale e le condizioni operative nel settore delle telecomunicazioni.

A riguardo, la Commissione adottò due decisioni per il loro finanziamento per un importo di 11,1 milioni di ECU destinati al finanziamento di 60 progetti articolati in quattro tipi di azione: formazione, scambi di programmi, co-produzione, seminari.

I paesi maghrebini mostrarono, in questo caso, un interesse superiore a quello degli altri Paesi Terzi del Mediterraneo, prendendo parte al 40% dei progetti tra il 1993 ed il 1995.

A seguire poi il programma med-invest (1993-1995) realizzato con *“l’obiettivo di dare alle piccole e medie imprese nuove opportunità e si inserisce all’interno di un programma lungamente sperimentato, quello dell’Euro-partenariato<sup>48</sup>. “*

L’obiettivo era di creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) e alla crescita della loro capacità concorrenziale.

Dotato di un bilancio di 10 milioni di ECU, questo programma si articolava in due parti; la prima parte consiste nel mettere a disposizione dei Paesi Terzi Mediterranei strumenti e programmi comunitari già esistenti a favore delle imprese, con lo scopo di agevolare contatti e scambi di informazione.

In un secondo momento, ci fu una seconda parte, contrariamente agli altri programmi MED, che non consisteva nell’attribuire sovvenzioni alle reti beneficiarie ma nel retribuire un terzo per l’assistenza tecnica prestata nella realizzazione di un progetto definito dalla stessa Commissione di concerto con il singolo paese interessato.

Rilevante è stato anche il piano med-avicenna, dedicato alla ricerca: registrò un numero di domande talmente elevato che gli stanziamenti messi a disposizione si rivelarono insufficienti.

---

<sup>48</sup> <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/med-invest/>

Accanto ai cinque programmi MED elencati, che costituivano i primi progetti elaborati; sono successivamente istituiti altri due programmi con lo scopo di incrementare l'ambito di cooperazione tra Unione Europea e Paesi Terzi del Mediterraneo; è con quest'obiettivo che sono nati MED-migrazine e MED-techno. Per quanto riguarda med-migrazione, esso si sviluppava come programma di cooperazione in materia di migrazioni, finalizzato a favorire relazioni di partenariato tra enti locali dell'Unione Europea e dei Paesi del Mediterraneo particolarmente interessati al fenomeno della migrazione.

Tra le azioni promosse da med-migrazione<sup>49</sup>, troviamo la creazione di reti di cooperazione trans-mediterranee tra enti locali in materia di migrazione e l'utilizzo delle potenzialità dei migranti ai fini dello sviluppo economico e sociale delle comunità di origine e di destinazione. Mentre Med-techno era un programma di cooperazione relativo all'applicazione di nuove tecnologie.

Il programma è stato articolato in due sezioni, la prima riguardava progetti di sviluppo comune, quali l'adattamento delle tecnologie esistenti e lo sviluppo di soluzioni innovative, la selezione e la formazione di personale qualificato; la seconda sezione invece, inerisce a progetti di reti composte da scienziati, tecnici, industrie, enti locali, organizzazioni non governative aventi come obiettivo l'identificazione delle tecnologie più appropriate a risolvere problemi specifici individuati dalle stesse reti.

Infine, è stato dato spazio al tema riguardante i diritti umani dove l'Unione Europea lanciò, nel 1994, il programma MEDA-Democrazia, su iniziativa del Parlamento Europeo su approvazione del Consiglio<sup>50</sup> in cui sono stati fissati i requisiti per la realizzazione degli interventi.

## **1.5 Gli effetti del Partenariato Euro-Mediterraneo**

Sin dai primi passi dall'attuazione del Partenariato euro-mediterraneo, si notarono due problematiche: il primo caso riguardava le sue basi e, in particolare, l'interazione tra fattori politici e fattori economici.

---

<sup>49</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/>

<sup>50</sup> il regolamento n. 976/99 del 29 aprile 1999

Il secondo, invece riguardava i contenuti economici degli accordi di associazione firmati con i paesi terzi del Mediterraneo. Il primo problema si è manifestato, oltre che nella regolamentazione dei finanziamenti europei, nella scelta dei paesi partecipanti al PEM. Si potrebbe sostenere che la scelta effettuata ha peccato sia per eccesso sia per difetto.

Da un lato, infatti, nel PEM sono state associate due aree molto diverse in cui originariamente esso era stato proposto per il solo Maghreb.

Come riportato dal testo di Zallio, Il Maghreb è infatti *“un'area quasi interamente dipendente dall'Europa, che ebbe sin dall'inizio prospettive economiche modeste ed è indebolita dalla crisi algerina e da quella libica; infine il processo di integrazione regionale maghrebino (l'Uma) è sostanzialmente bloccato”*<sup>51</sup>

D'altra parte, il Medio Oriente è un'area che nei primi anni Novanta ha segnato una crescita economica elevata (Giordania, Israele, Libano e la stessa Siria), le cui prospettive economiche sono state potenziate dal processo di pace e dalla disponibilità di ingenti capitali. Senza dubbio, l'unificazione di queste due zone all'interno di una unica forma di cooperazione rispondeva maggiormente a esigenze di natura politica che ad una logica economica.

Di fatti, il Partenariato euro-mediterraneo<sup>52</sup> presentava, alcune contraddizioni che impedirono la realizzazione dell'integrazione auspicata. Le aspettative relative alla pacificazione del Medio Oriente non tardarono a rivelarsi troppo ottimistiche, alimentando forti dubbi circa la realizzazione di un'efficace stabilizzazione dell'area in questione. Come ritiene l'autrice Bicchi, *“la crisi mediorientale, dovuta al prolungato conflitto israelo-palestinese, accompagnò tutto il Processo di Barcellona condizionandolo e rendendo difficoltose le opportunità di dialogo con la riva sud.”*<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup>Franco Zallio, *il partenariato euro-mediterraneo sei mesi dopo Barcellona*, Documento presentato al Forum Mediterraneo Roma, 30 maggio 1996, p20

<sup>52</sup> Testo della Dichiarazione di Barcellona

<sup>53</sup>Bicchi F., *Defining European Interests in Foreign Policy: Insights from the Mediterranean Case*, Arena Working Papers, 2003, p3

Le maggiori difficoltà derivarono proprio dal ricorrente acuirsi della crisi tra Israele e i territori palestinesi e la conseguente assenza di collaborazione tra Israele e la maggior parte degli Stati arabi. Anche la cooperazione economica con i Paesi mediterranei non comunitari non ha prodotto i risultati sperati.

In questo contesto, è stato necessario porre in rilievo delle questioni inerenti ai due accordi siglati con Israele e l'autorità palestinese in quanto ebbero delle ripercussioni in un certo modo nel processo del Partenariato euro-mediterraneo. In merito, le relazioni esistenti tra Israele e la Palestina ebbero luogo con la stipulazione di negoziati segreti in Norvegia ovvero gli Accordi di Oslo, che a loro volta hanno condotto, il 28 agosto 1993, alla firma di una dichiarazione di principi su un piano d'autonomia dei territori occupati, cominciando da Gaza e Gerico. Poi venne firmato l'accordo di riconoscimento reciproco tra lo Stato ebraico e l'OLP, nonché la dichiarazione di principi sugli accordi transitori di autonomia. L'Unione Europea si prese l'incarico di contribuire economicamente a migliorare la situazione economica e la condizione umanitaria dei palestinesi. In linea con i principi della road map ovvero tabella di marcia per una risoluzione del conflitto israelo-palestinese basata sulla creazione di due stati indipendenti, a partire dal 1996, *“l'Unione europea ha fornito il proprio sostegno allo svolgimento di libere elezioni nei Territori palestinesi. In vista delle elezioni presidenziali palestinesi del 9 gennaio 2005, l'Unione europea ha inviato una missione composta da 260 osservatori, finalizzata a favorire la trasparenza e a fornire una valutazione indipendente ed imparziale del processo elettorale.”*<sup>54</sup>

La svolta definitiva di questo processo è stata segnata dalla stipulazione dell'accordo di associazione da parte dell'Unione Europea con l'Autorità palestinese in data 24 febbraio del 1997 finalizzato a promuovere il commercio e la cooperazione.

L'accordo entrato in vigore il 1° luglio 1997 mirava alla creazione di un'area di libero scambio tra Unione europea e Territori palestinesi a partire dal secondo quanto sancito dall'articolo 1, le finalità dell'accordo sono: stabilire le condizioni per la liberalizzazione del commercio; fornire un quadro adeguato al dialogo tra la Parti, favorire sviluppo di relazioni economici e sociali equilibrate attraverso

---

<sup>54</sup> [http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#\\_Toc97535471](http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#_Toc97535471)

dialogo e cooperazione, contribuire allo sviluppo sociale ed economico della striscia di Gaza, incoraggiare la cooperazione regionale promuovere la cooperazione in altre aree di comune interesse.

Al fine di garantire una buona riuscita dell'accordo, fu istituito il Comitato congiunto annuale, oltre agli incontri regolari inerenti alla politica macroeconomica, finanziaria e monetaria.

Inoltre, sul piano politico, gli accordi per l'autogoverno palestinese nella Striscia di Gaza e a Gerico sono stati messi in atto nel maggio del 1994. Tre mesi più tardi, si è proceduto al trasferimento dei poteri e delle responsabilità ai rappresentanti palestinesi del West Bank attraverso la consegna delle autorità relative a cinque specifiche sfere d'azione: educazione e cultura, sanità, previdenza sociale, tassazione diretta e turismo. La Dichiarazione di Principi e altri accordi firmati da Israele e Palestinesi sono culminati nella firma dell'Accordo ad Interim israelo-palestinese del settembre 1995. Questo accordo prevedeva l'ampliamento dell'auto-governo palestinese nel West Bank attraverso l'elezione di un'autorità preposta all'auto-governo, il Consiglio Palestinese (eletto nel gennaio del 1996), e la continuazione del ridispiegamento dell'IDF nel West Bank.

L'accordo impostava anche il meccanismo che avrebbe gestito le relazioni israelo-palestinesi che avrebbero condotto all'Accordo per lo Status Finale. In base all'accordo ad Interim, il West Bank era costituito da tre aree<sup>55</sup>: la prima comprendente le principali città del West Bank: piena responsabilità del Consiglio Palestinese per questioni di sicurezza interna e di ordine pubblico, così come per gli affari civili. (La città di Hebron fu soggetta a regolamentazioni speciali fissate nell'Accordo ad Interim; il Protocollo sul ridispiegamento a Hebron è stato firmato nel gennaio del 1997). Poi vi era la seconda comprendente piccoli centri abitati e villaggi nel West Bank: responsabilità del Consiglio Palestinese sugli affari civili (come per la prima area) e mantenimento dell'ordine pubblico, mentre Israele manteneva la responsabilità predominante sulla sicurezza, per salvaguardare i propri cittadini e per combattere il terrorismo.

---

<sup>55</sup> <https://www.iai.it/sites/default/files/iai0621.pdf>

L'ultima zona raggruppava tutti gli insediamenti ebraici, aree di importanza strategica per Israele e aree disabitate del West Bank: piena responsabilità israeliana per sicurezza e ordine pubblico, per responsabilità civili riguardanti il territorio (pianificazione, gestione del territorio, archeologia, ecc).

Il Consiglio Palestinese si assume la responsabilità per quanto riguarda tutte le altre sfere civili per la popolazione palestinese.

La tabella di marcia per la messa in atto delle ulteriori fasi di ritiro, così come specificato nell'Accordo ad Interim, è stata rivista in varie occasioni da entrambe le parti, principalmente nel Memorandum di Wye River nell'ottobre del 1998. In seguito a queste revisioni concordate, Israele ha completato la prima e la seconda fase del processo di ulteriore ridispiegamento (FRD) nel marzo del 2000. I negoziati tra le parti sullo Status finale, per determinare la natura di un assetto permanente tra Israele e l'entità palestinese, sono iniziati, come programmato, nel maggio del 1996. Gli attacchi di attentatori suicidi, compiuti dai terroristi di Hamas a Gerusalemme e a Tel Aviv nel 1996 hanno offuscato le prospettive del processo di pace da parte israeliana.

Dunque si è verificato uno stallo di tre anni e i colloqui sullo status finale sono ripresi dopo il Memorandum di Sharm el-Sheikh (Settembre 1999)<sup>56</sup>: è stato istituito al fine di superare lo stallo nei reciproci rapporti tra israeliani e palestinesi, fissando una serie di principi per cui le parti si impegnano a dare attuazione agli Accordi di Wye Plantation stipulati nel 1998 in cui stabilivano un primo ritiro israeliano e un secondo ritiro; l'impegno israeliano ad attuare una terza fase del ritiro e l'apertura dell'aeroporto di Gaza. e ad avviare i negoziati sullo status finale dei territori palestinesi. Dopo la firma dell'accordo, nonostante una serie di importanti passi in avanti, si apriva una nuova fase di crisi, legata soprattutto al rispetto delle scadenze fissate nello stesso Memorandum. Le tematiche da affrontare erano le seguenti: profughi, insediamenti, questioni di sicurezza, confini, Gerusalemme e altro ancora. Su invito del Presidente Clinton, il Primo Ministro israeliano Barak e il Presidente dell'Autorità Palestinese Arafat hanno partecipato ad un vertice a Camp David, nel luglio del 2000, per riprendere i negoziati.

---

<sup>56</sup>[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS\\_990904\\_The%20Sharm%20el%20Sheikh%20Memorandum.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_990904_The%20Sharm%20el%20Sheikh%20Memorandum.pdf)

Il summit si è concluso senza che fosse raggiunto un accordo, a causa del rifiuto da parte del Presidente dell'Autonomia Palestinese Arafat, della generosa proposta. È stata tuttavia rilasciata una dichiarazione trilaterale, nella quale venivano indicati i principi concordati, come guida per futuri negoziati.

Nel settembre del 2000 i Palestinesi hanno iniziato l'Intifada ovvero una campagna di terrorismo e violenza indiscriminati causando gravissime perdite di vite umane e molta sofferenza da entrambe le parti. Numerosi sforzi per mettere fine alle violenze e per rilanciare il processo di pace sono falliti a causa del continuo e crescente terrorismo palestinese.

Israele ha accettato la visione presentata nel discorso fatto dal Presidente degli USA George W. Bush il 24 giugno 2002, secondo cui la fine del terrorismo palestinese deve essere seguita dalla risoluzione definitiva di tutte le questioni sospese e dalla pace. Così il 25 maggio 2003 Israele ha accettato la Roadmap<sup>57</sup> in cui riteneva parte integrante della sua applicazione.

Anche se, i palestinesi dovevano ancora assolvere i loro obblighi previsti dalla prima fase della Roadmap, in primo luogo la cessazione incondizionata del terrorismo e dell'incitamento alla violenza. Tra le misure prese da Israele per contrastare il terrorismo vi è stata la costruzione della barriera antiterrorismo.

Dal 2004, Israele decise di mettere in atto un distacco dalla Striscia di Gaza e da quattro insediamenti nel nord della Samaria, nello sforzo di porre fine alla situazione di stallo del processo di pace, dopo cinque anni di terrorismo palestinese. Successivamente, sempre nel 2004 è stato necessario rispondere alle urgenze e contribuire alla creazione di uno Stato palestinese. Tutto ciò è stato sottoscritto, come riportato dall'autore Wulzer: *“ai fini di garantire sostegno economico in termini di somme versate al popolo palestinese fu permesso grazie alla raffigurazione del Partenariato presso cui l'Autorità palestinese aderì<sup>58</sup>.”*

l'Autorità palestinese aveva la possibilità di usufruire di altri finanziamenti tramite il programma MEDA, volto a garantire sostegno tecnico e finanziario per promuovere le riforme necessarie alla sottoscrizione dell'accordo.

---

<sup>57</sup> <https://peacemaker.un.org/israel-palestine-roadmap2003>

<sup>58</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009, p 50



In parallelo, segui la stipulazione dell'accordo di associazione da parte dell'Unione Europea con Israele entrato in vigore il 1 giugno 2000 ma sottoscritto il 20 novembre 1995 il trattato concluso per una durata illimitata, mirava a rafforzare i legami che esistono tra l'Unione europea e Israele instaurando rapporti basati sulla reciprocità, il co-sviluppo nel rispetto dei principi democratici e dei diritti umani. *“Una dichiarazione congiunta, allegata all'accordo, sottolinea l'importanza che le Parti attribuiscono alla lotta contro la xenofobia, l'antisemitismo e il razzismo.”*

59

Tale compromesso affermava la premessa di collaborare alla stabilità e alla prosperità della regione mediterranea.

Poiché Israele si mostrava un paese ad elevato livello di sviluppo e industrializzazione non ebbe la possibilità di godere dei finanziamenti del Programma MEDA a livello bilaterale e di conseguenza la sua partecipazione al programma fu limitata alle iniziative di cooperazione regionale.

Poi, l'Unione Europea si prese l'impegno della *“coesistenza pacifica, fianco a fianco, di uno Stato palestinese vitale, contiguo, sovrano e indipendente con uno Stato di Israele esistente entro confini riconosciuti e sicuri”*<sup>60</sup>.

In questo modo, l'Unione optò per una soluzione tipo negoziato, concordata tra le parti, che risolveva in modo eguale la complessa questione di Gerusalemme e il problema dei profughi palestinesi. Difatti, il sostegno al processo di pace è stato fortemente gestito dall'Unione Europea attraverso diverse iniziative.

Nonostante ciò, viste la problematicità dell'area e le divergenze politiche, il metodo di lavoro adottato dai Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo era quello di procedere con dichiarazioni politiche e programmi specifici volti a superare queste difficoltà. Su questa strada è stato deciso di convocare riunioni periodiche a tutti i livelli, per completare le discussioni avviate con ogni Stato sulla base dei singoli accordi, nella convinzione che la strategia più efficace risieda nel coinvolgimento attivo di tutte le forze di entrambe le società civili in una visione di partenariato.

---

<sup>59</sup> [http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#\\_Toc97535471](http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#_Toc97535471)

<sup>60</sup> [http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#\\_Toc97535471](http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#_Toc97535471)

In vista del Programma di Lavoro di Barcellona, le conclusioni raggiunte nelle varie riunioni confluirono in un'unica documentazione, presa in esame dalla Conferenza Euro Mediterranea dei Ministri degli Esteri, che dovette verificare lo stato di avanzamento del Processo e rivitalizzarlo con nuove proposte. Dopo la Conferenza ministeriale del 1995, le successive Conferenze si tennero a Malta nel 1997, a Palermo nel 1998, a Stoccarda nel 1999, a Lisbona e a Marsiglia nel 2000, a Bruxelles nel 2001, a Valencia nel 2002, a Creta e a Napoli nel 2003, a Dublino nel 2004, a l'Aja nel 2004, a Lussemburgo nel 2005, a Tampere nel 2006, a Lisbona nel 2007, a Parigi e a Marsiglia nel 2008<sup>61</sup>.

In mezzo a queste conferenze, rilevante è stata quella svoltasi a Stoccarda nel 1999 in cui il Gruppo di alti funzionari incaricati dalla Commissione di elaborare la Carta, sottopone all'attenzione dei ministri un documento: "Linee direttive relative all'elaborazione di una Carta euro-mediterranea"; secondo questo documento la Carta rafforzava il dialogo politico attraverso un procedimento in grado di valutare, progressivamente, i risultati raggiunti; misure di concentrazione di fiducia volte al miglioramento delle relazioni di vicinato, alla cooperazione regionale ed allo sviluppo della diplomazia preventiva garantiranno la prevenzione delle tensioni e delle crisi ed il mantenimento della pace e della stabilità.

La Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo<sup>62</sup> è stata dotata di meccanismi decisionali in grado di rafforzare il cardine istituzionale esistente; infine i ministri e gli alti funzionari si riunivano periodicamente per discutere di tutte le questioni attinenti la sicurezza del Mediterraneo ed ogni volta che situazioni particolari lo richiedano. La Carta per la pace e la sicurezza è stata l'elemento chiave per la definizione delle tensioni esistenti nell'area e stata negoziata secondo la linea guida adottate a Stoccarda nel 1999.

Come riportato dal testo dell'autore Marchisio, essa si configurava come strumento politico, non vincolante sul piano giuridico<sup>63</sup>; *"basata sul concetto di sicurezza globale; la Carta prende in considerazione gli aspetti economici, sociali, culturali*

---

<sup>61</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Statement on Barcelona Process: Union for the Mediterranean, in Presidency Conclusions*, n. 7652, 14 marzo 2008

<sup>62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:IT:HTML>

<sup>63</sup> MARCHISIO S. (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euro-mediterraneo*, Milano, 2001, p.

*ed umani nella misura in cui condizionano e determinano la pace e la stabilità nel Bacino del Mediterraneo.”*

Poi vi era il preambolo che ribadiva, con fermezza, i principi chiave della Dichiarazione di Barcellona sul partenariato euro-mediterraneo; seguono alcuni principi generali, con riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, e principi più specifici<sup>64</sup> : *“il riconoscimento della indivisibilità della sicurezza nell’area euro-mediterranea e al di fuori di essa, il riconoscimento del concetto di sicurezza globale, il sostegno agli strumenti di cooperazione in materia di sicurezza, la non ingerenza nella risoluzione di conflitti e un approccio comune ed equilibrato alla questione della stabilità nel Mediterraneo”*.

In aggiunta, la Carta intendeva favorire la creazione di un’area comune di pace, di stabilità, di benessere condiviso e di sviluppo socio-culturale nella regione mediterranea; si pone l’obiettivo di promuovere i principi ed i valori comuni quali i diritti umani e le libertà fondamentali.

Per quanto riguarda tale misure, vi era un più ampio dialogo politico tra i partner delle due sponde, cui è attribuita la funzione di prevenire i fattori di crisi; mantenere la pace e la stabilità nella regione, assicurare l’applicazione della Carta, contribuire al rafforzamento della stabilità attraverso una serie di strumenti di cooperazione nel campo della sicurezza da adottare mediante il dialogo basato sulla discussione delle questioni relative ai vari aspetti della stabilità: l’elaborazione delle misure per la creazione del partenariato, l’individuazione e la definizione di accordi per la prevenzione dei conflitti, i differenti aspetti della dimensione umana dal partenariato (diritti umani, stato di diritto, democratizzazione, immigrazione).

Inoltre, significativo era l’approvazione del Piano di Valencia, adottato agli inizi degli anni duemila durante la V Conferenza Ministeriale Euro-mediterranea tenutasi in Spagna. In quell’occasione i paesi membri della PEM diedero vita ad un Piano d’azione<sup>65</sup> destinato a rilanciare il Processo di Barcellona e di ottenere maggiore visibilità, efficienza e credibilità.

---

<sup>64</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:IT:HTML>

<sup>65</sup>Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte della Commissione riguardanti piani d’azione nell’ambito della Politica europea di prossimità (ENP), Bruxelles, COM 795, final, 9 dicembre 2004

Esso stabilì delle strategie a breve e medio termine aventi come scopo il rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione economica, commerciale e finanziaria e di porre l'accento sulla dimensione sociale, culturale e umana.

I Ministri dichiararono il loro assenso al *“principio alla creazione di una Fondazione Euro-mediterranea al fine di promuovere il dialogo tra culture e civiltà, approvando un programma d'azione orientato verso la gioventù, l'educazione e i media.”*<sup>66</sup>

Tra i punti più salienti del Piano d'Azione di Valencia<sup>67</sup> vi era la consapevolezza delle critiche più comuni mosse nei confronti del Partenariato dai partner, ovvero che esso venne gestito interamente dagli Stati membri dell'Unione Europea e dalle istituzioni comunitarie, senza coinvolgere i Paesi del Sud nelle scelte più importanti, eludendo così al principio di partenariato. Allo stesso modo sono state formulate delle linee politiche su determinati settori di cooperazione e in questa prospettiva furono indette delle conferenze, le quali si sono tenute con una certa regolarità, in particolar modo le Conferenze ministeriali sulla cooperazione industriale, sul commercio, sull'ambiente, sulla gestione dell'acqua, sulle risorse energetiche, sulla cultura.

*“Sporadicamente ci sono state Conferenze ministeriali su sanità, agricoltura, società dell'informazione, sicurezza energetica, istruzione e ricerca scientifica”*<sup>68</sup>.

Ancora nel 1995 il Programma di lavoro allegato alla Dichiarazione di Barcellona affermò con grande rilievo la presenza del Parlamento europeo a prendere iniziativa sul fatto di instaurare un dialogo tra i rappresentanti dei parlamenti dei Paesi del Mediterraneo. Così nell'ottobre 1998 si è tenuto il 1° Forum Parlamentare Euro-Mediterraneo<sup>69</sup> che nel 2000 si è trasformato in Assemblea parlamentare.

Affinché questa assemblea potesse offrire ai parlamentari del Mediterraneo un forum di dialogo franco e costruttivo, tutte le delegazioni parlamentari dei Paesi del PEM dovevano essere realmente presenti e poter partecipare ai lavori senza condizionamenti da parte dei governi.

---

<sup>66</sup> <http://www.euromedi.org/attivita/dettaglioattivita.asp?idevento=289>

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte della Commissione *riguardanti piani d'azione nell'ambito della Politica europea di prossimità* (ENP), Bruxelles, COM 795, final, 9 dicembre 2004

<sup>68</sup> <http://www.euromedi.org/home/partenariato/conferenze/index.asp>

<sup>69</sup> [https://www.europarl.europa.eu/conferences/euromed/pdf/conclusions\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/conferences/euromed/pdf/conclusions_it.pdf)

Infatti, se, da un lato, un'Assemblea Parlamentare dei popoli del bacino del Mediterraneo può rappresentare un'asse dove esercitare i principi democratici, dall'altro, a questi incontri molti parlamentari del Nord Africa e del Medio Oriente hanno partecipato come portavoce delle linee politiche dei loro Paesi, più che sfruttare questo luogo della rappresentanza democratica per esprimere critiche costruttive sull'assenza di democrazia e libertà politiche e civili.

Di conseguenza, come rilevato dall'autore Wulzer : *“le misure di partenariato<sup>70</sup> non erano efficaci del tutto per la realizzazione di un'area sicura al fine di sviluppare la comprensione e la fiducia reciproca con il fine di avviare meccanismi di gestione e prevenzione dei conflitti.”* Dunque, gli sforzi messi in gioco dall'ambizioso processo di Barcellona non si sono quindi rivelati efficaci. D'altronde, considerato il moltiplicarsi di ostacoli e criticità, l'approccio globale e multilaterale è stato giudicato più come un ostacolo e le preoccupazioni relative alla sicurezza interna della UE hanno favorito il ritorno alle relazioni bilaterali<sup>71</sup>.

Successivamente, durante il decimo anniversario della Conferenza di Barcellona, nel 2005, sono stati discussi i risultati del processo di Barcellona.

Durante il Vertice si assistette ad un cambio di priorità riguardo le questioni Euro-mediterranee, molto evidente, dalla questione economico-finanziario preoccupazioni alle tematiche della sicurezza, immigrazione, fondamentalismo e terrorismo. Mettendo a parte le varie problematiche, si denota che l'Unione Europea, come dichiarato dall'autore Wulzer, *“aveva e ha un interesse molto forte a sostenere lo sviluppo economico dei Paesi terzi mediterranei, perché il fattore della crescita economica istituiva l'aspetto più sicuro per stabilizzare tutta la regione mediterranea.”*<sup>72</sup>

Bisogna dire che in ogni Paese partner i problemi si pongono in termini diversi ma tutti sono chiamati ad affrontare sfide comuni: come la forte pressione demografica, la popolazione agricola numerosa, la diversificazione insufficiente della produzione

---

<sup>70</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009, p66

<sup>71</sup> Elena Calandri, *Il Partenariato Euro-Mediterraneo*, 2006, p 2

<sup>72</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009, p77

e degli scambi industriali e del settore pubblico poco efficiente ed eccessivamente esteso. Veniva sottolineata la difficoltà di garantire il processo di riforme economiche nei paesi partner, evidenziando come causa anche le difficoltà riscontrate nel processo di pace in Medioriente, oltre che la mancata riduzione del divario economico tra le sponde del bacino e le ambiguità nel campo dei diritti umani presente nel partenariato<sup>73</sup>. La creazione di una zona di libero scambio si è rivelata una soluzione insufficiente a favorire lo sviluppo economico dei Paesi terzi, tenuto conto della sproporzione esistente tra questi ultimi (con un interscambio minimo, pari al 2% dell'economia mondiale) e l'Unione europea (un colosso commerciale con un livello di importazioni ed esportazioni globale pari al 40% del commercio globale).<sup>74</sup>

Accanto alla formazione di una zona di libero scambio, il Partenariato avrebbe dovuto prevedere anche una pianificazione strategica dei Paesi della sponda sud, alla luce dell'esponenziale crescita della popolazione, con conseguenze negative, per il tasso d'occupazione, le risorse idriche, alimentari ed energetiche.

Nonostante i tentativi di promuovere l'integrazione economica tra i Paesi membri del Partenariato, sancendo la libertà di movimento di beni e capitali, la Dichiarazione di Barcellona<sup>75</sup>: *“menzionava la libertà di circolazione delle persone limitata, però, a causa del timore degli Stati comunitari delle conseguenze di un approccio di tale genere, che avrebbe scatenato tutta una serie di problemi legati ai flussi migratori. “*

Infine, i paesi partner, benché attratti da un rapporto privilegiato con l'Unione europea, non videro di buon occhio il Partenariato euro-mediterraneo, considerandolo alla stregua di un tentativo dell'Unione di controllare l'area mediterranea per salvaguardare gli interessi economici e politici occidentali, mantenendo così incontrastato il suo predominio: una cooperazione che se da un lato assicurava loro notevoli vantaggi economici, dall'altro rischiava di tradursi in una scomoda forma di ingerenza interna da parte dell'Occidente.

---

<sup>73</sup> Elena Calandri, *Europe and the Mediterranean*

<sup>74</sup> Rizzi, *Un mediterraneo di conflitti. Storia di un dialogo mancato*, Roma, Meltemi editore, 2004, p125

<sup>75</sup> [https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc\\_nov\\_1995.pdf](https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2017/09/Barc_nov_1995.pdf)

## Capitolo 2: I Negoziati fra l'Unione Europea e i Paesi del Maghreb

### 2.1 La natura degli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei

Gli anni successivi all'attuazione della Dichiarazione di Barcellona, hanno portato alla firma degli accordi di associazione tra l'UE e i Paesi partner mediterranei<sup>76</sup>.

Essi coprivano i tre settori della dichiarazione di Barcellona e costituirono la cornice entro cui si sviluppò il rapporto tra l'Unione e i paesi del Mediterraneo.

Al loro interno veniva delineata la cooperazione tra l'Unione Europea e il singolo paese partner, come affermato nel testo dell'autrice Bicchi: *“veniva implementato lo strumento della condizionalità positiva ed è stata prevista una graduale riduzione dei dazi doganali per raggiungere l'obiettivo della grande zona di libero scambio euro-mediterranea.”*<sup>77</sup>

Gli accordi di associazione stipulati tra l'Unione Europea e i Paesi MENA sono stati i seguenti: la Tunisia (giugno 1995), con il Marocco (novembre 1995), con Israele (settembre 1995), con l'Autorità Nazionale Palestinese (dicembre 1996), con la Giordania (aprile 1997), con l'Egitto (giugno 2001), con l'Algeria nel dicembre 2001 e con il Libano (giugno 2002).

Sebbene i singoli accordi bilaterali siano stati diversi<sup>78</sup>, si possono comunque individuare degli aspetti comuni.

In primo luogo, in tutti gli accordi di associazione è stata presente una formula che proclama il rispetto dei principi democratici e i diritti umani fondamentali come uno strumento essenziale degli accordi stessi.

Fra i primi elementi in comune contenuti nei testi dei nuovi accordi sono state trovate le previsioni sul rafforzamento della democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali facendo anche esplicito riferimento alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

---

<sup>76</sup><https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>

<sup>77</sup> Federica Bicchi, *European Foreign Policy*, p. 17.

<sup>78</sup> Valentina M. Dononi, *La conferenza di Barcellona: una svolta nei rapporti Euro-mediterranei?* Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, 2007, p3

Il calibro di tale annuncio va oltre il mero testo, illustrava infatti l'ennesima conferma del tentativo di proporre la Comunità come un attore politico e non solo commerciale.

Inoltre, proprio perché concepiti come base per l'attuazione degli obiettivi della Dichiarazione di Barcellona, gli accordi hanno avuto l'obiettivo di istituire un dialogo tra le parti in materia di politica e sicurezza.

La struttura comune era però flessibile per essere adattata alle singole specificità. Ad esempio nel caso dell'Autorità Palestinese, che a causa del suo status particolare aveva un accordo ad hoc, e precisamente di un accordo interinale che riguardava solo gli aspetti commerciali tralasciando la cooperazione politica.

Si auspicava al raggiungimento dell'obiettivo di instaurare un dialogo, non ottenuto tra l'altro, che favoriva il riavvicinamento delle parti grazie all'instaurazione di una migliore comprensione reciproca ed una cooperazione politica approfondita. Si evidenzia in questo modo il desiderio inoltre di rafforzare anche la solidarietà e la tolleranza nei confronti delle altre culture; vi era l'esigenza di garantire la pace, la sicurezza e lo sviluppo della regione anche attraverso la realizzazione di iniziative comuni.

In secondo luogo, essendo accordi bilaterali, essi presentavano peculiarità e caratteristiche specifiche di ogni paese contraente; tuttavia è stato possibile riscontrare una struttura comune sì ma con interventi indirizzati a settori specifici.

In ogni negoziato era possibile identificare: la creazione di un Consiglio di Associazione (a livello ministeriale) e del Comitato di Associazione<sup>79</sup>; l'intenzione di favorire il libero commercio secondo le norme della WTO nell'arco di un periodo di transizione non superiore ai 12 anni, con l'obiettivo di spingere all'abbattimento delle tariffe doganali da parte dei paesi della sponda Sud e per arrivare anche a una graduale liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli (mentre i prodotti industriali sono già stati liberalizzati alla stipula dell'accordo).

---

<sup>79</sup> Davide Marciànò, *Gli accordi di associazione euro-mediterranei: caratteri e funzioni*, in Susanna Cafaro, *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, della Facoltà di giurisprudenza, Università del Salento. Nuova Serie. Napoli Roma: Edizioni scientifiche italiane, 2013, p50



Seguivano poi altre clausole<sup>80</sup>: altre misure di armonizzazione economica, focalizzate soprattutto sulla revisione delle regole relative alla concorrenza, agli aiuti di stato e ai monopoli, sulla liberalizzazione dei movimenti di capitali e sulla cooperazione economica in una settori, quali industria, energia, trasporti; un'assistenza finanziaria garantita dall'Unione Europea, la cooperazione in ambito culturale e sociale. La UE era anche particolarmente interessata a ottenere impegni per favorire il rimpatrio di migranti che arrivano illegalmente nella sponda settentrionale; l'impostazione da parte di tutti i PPM, in materia commerciale, delle regole dell'Unione Europea per la politica di concorrenza, compresa l'eliminazione delle barriere non tariffarie.

Alla luce di questa apertura di mercato, grande importanza veniva assegnata alle cosiddette regole d'origine, quelle che determinavano cioè i criteri in base a cui si definivano prodotti originari di uno o più partner, considerando il prodotto originario del primo partner.

Su questa via, gli accordi siglati permisero il cumulo solamente all'interno dell'Unione Europea e del Maghreb, a cui segue una serie di regole d'origine diverse negli accordi tra l'Unione Europea e i paesi del Mashraq. Come riportato dall'autore Marciano, *“questa impostazione dovrebbe aver avuto come ultimo fine la promozione dell'integrazione sub regionale tra i paesi della sponda meridionale”*<sup>81</sup>. Tale politica, soprattutto legata all'abbattimento delle barriere doganali, avrebbe dovuto da un lato facilitare la trasformazione dei paesi del Mediterraneo verso economie di mercato compiute e ben avviate, previa l'assistenza finanziaria e tecnica dell'UE; d'altra parte la fase di transizione successiva all'applicazione delle riforme portò sicuramente a un abbattimento delle entrate, data l'elevata incidenza che le barriere hanno sul bilancio di questi paesi.

---

<sup>80</sup> Davide Marcianò, *Gli accordi di associazione euro-mediterranei: caratteri e funzioni*, in Susanna Cafaro, *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Collana della Facoltà di giurisprudenza, Università del Salento. Nuova Serie. Napoli Roma: Edizioni scientifiche italiane, 2013, p 59

<sup>81</sup> Davide Marcianò *«Gli accordi di associazione euro-mediterranei: caratteri e funzioni»*, in Susanna Cafaro, *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Collana della Facoltà di giurisprudenza, Università del Salento. Nuova Serie. Napoli Roma: Edizioni scientifiche italiane, 2013, p 60

Nonostante le intenzioni e l'interesse dei paesi partner, un terreno molto delicato di negoziato rimase il settore agricolo<sup>82</sup>. Difatti, i prodotti agricoli non vennero liberalizzati, a differenza di quelli industriali, ma la loro trattazione venne rinviata ad una graduale liberalizzazione da ottenere negli anni successivi.

La questione rimaneva molto delicata, in quanto l'agricoltura era caratterizzata da un forte intervento statale non solo nella sponda meridionale, ma anche in quella settentrionale, dove la Politica agricola comune continuava a mantenere un carattere protezionista.

Al contempo, i paesi del Mediterraneo hanno tentato di attuare una serie di riforme standard legate soprattutto alla determinazione dei prezzi, alla creazione di un settore privato competitivo e specialmente alla definizione di una struttura giudiziaria efficiente. C'è da dire che il problema fondamentale rimaneva però la valutazione di altri aspetti altrettanto importanti che riguardano la questione agricola: la sicurezza alimentare, le misure sanitarie, il sostegno interno dei paesi meno sviluppati, la successiva conversione ed eliminazione delle barriere non tariffarie, proteggendo progressivamente i paesi MENA e la popolazione più vulnerabile alle possibili perdite economiche.

Dall'altra parte, particolare risalto è stato dato dalla cooperazione regionale, che viene incentivata a più livelli per produrre un impatto maggiore soprattutto nei settori della integrazione economica regionale, dello sviluppo di infrastrutture economiche, dell'ambiente, della ricerca scientifica e tecnologica e della cultura.

In parallelo sono stati previsti alcuni ambiti per i quali è possibile instaurare e promuovere delle forme di cooperazione tra le parti, o semplicemente rafforzarle come nel caso di Israele. Fu necessario, quindi, istituire strutture per promuovere gli investimenti e sviluppare il settore dei servizi finanziari e, dall'altro lato, rafforzarle per incentivare il turismo. Sono inoltre state annunciate delle forme di cooperazione in materia di lotta al riciclaggio di proventi illeciti e al narcotraffico, di lotta alla criminalità organizzata per l'Algeria e all'immigrazione clandestina.

---

<sup>82</sup> CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo. Economie mediterranee. Sistemi produttivi tradizionali e di nuova formazione in dieci paesi della riva Sud*, Centro studi Federico Caffè, Dipartimento di Scienze Sociali Università di Roskilde Danimarca, 2002, Appendice, p. 305-307

Le attività di cooperazione vennero anche destinate a limitare la circolazione delle persone e dei lavoratori, a garantire la promozione del ruolo della donna nella vita pubblica, a consentire lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale e a promuovere migliori condizioni di vita.

Le parti<sup>83</sup> si impegnarono altresì ad intraprendere azioni per accrescere la conoscenza ed il rispetto delle infrastrutture economiche, nonché la promozione degli investimenti privati e delle iniziative per la creazione di posti di lavoro. Tutte queste attività completarono le politiche attuate nei settori sociali.

Come già ricordato, per favorire il raggiungimento degli impegni assunti con gli accordi, venivano create due strutture istituzionali parallele.

Il Consiglio di Associazione *“che si riunisce a livello ministeriale una volta all'anno e ogni qualvolta le circostanze lo richiedono, su iniziativa del suo presidente e alle condizioni previste dal suo regolamento interno”*<sup>84</sup> era competente per adottare le decisioni e formulare le raccomandazioni per perseguire gli obiettivi stabiliti; il Comitato di Associazione, che garantiva la gestione dell'accordo e la composizione delle controversie relative all'applicazione e all'interpretazione degli accordi.

Infine, tutte le parti in questione potevano revocare l'accordo notificando la propria intenzione alle altre parti. In tal modo l'accordo avrebbe cessato di essere applicabile sei mesi dopo la data di tale notifica.

---

<sup>83</sup><https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/10/accordi-euro-mediterranei-riferimenti-economici-impegni-politici-e-sviluppo>

<sup>84</sup>[https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreements.html#:~:text=1\).,Accordo%20euromediterraneo%20che%20istituisce%20un'associazione%20tra%20la%20Comunit%C3%A0%20europea,2\)](https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreements.html#:~:text=1).,Accordo%20euromediterraneo%20che%20istituisce%20un'associazione%20tra%20la%20Comunit%C3%A0%20europea,2)

## 2.2 L'Accordo di associazione tra la Tunisia e l'Unione Europea: 1998

La fine del protettorato francese segnò una svolta nell'organizzazione politica tunisina. Il paese, sotto il regime monarchico, riacquistò l'indipendenza dalla Francia il 20 marzo 1956 e circa un anno più tardi, il 25 luglio 1957, un'assemblea costituente proclamò la repubblica.<sup>85</sup>

In materia di politica estera, la Tunisia, era una dei primi stati terzi del Mediterraneo a partecipare attivamente ai tentativi di rilanciare una cooperazione tra l'Unione Europea e i paesi del Maghreb.

Difatti, l'accordo di associazione tra Unione Europea e Tunisia del 1995, fu il primo degli accordi conclusi con i Paesi Terzi del Mediterraneo nell'ambito della nuova politica di partenariato euro-mediterraneo inaugurata a Barcellona; si trattava di una nuova generazione di accordi che alle tradizionali forme di cooperazione, sostituiva il concetto di associazione, è un accordo in cui entrambe le parti hanno avuto voce in capitolo pressoché ebbero la possibilità di discutere e decidere su un piano paritario, e anche il Maghreb poté far sentire la sua voce.

Inseguito, l'accordo di associazione del luglio 1995 prevedeva un dialogo politico regolare, la creazione di una Zona di Libero Scambio in un arco di dodici anni, la libertà di stabilimento e la liberalizzazione dei servizi, il potenziamento della cooperazione economica, il rafforzamento della politica sociale e la cooperazione finanziaria.

Si giunse al punto in cui l'Unione Europea stipulò con la Tunisia un accordo di associazione<sup>86</sup> ovvero il primo trattato concluso nell'ambito della politica di partenariato euro-mediterranea che riconosceva piena legittimazione nel corso della Conferenza di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995.

Nel prologo dell'accordo di associazione, le parti enunciarono i motivi che inducevano a stipulare un simile accordo; tra essi notiamo la volontà di rafforzare i tradizionali legami che le unirono, anche in considerazione dei notevoli progressi

---

<sup>85</sup> EUROPEAN COMMISSION, External Relations UE-Tunisia, Bruxelles, 2001, p1

<sup>86</sup> *Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee ed i loro stati membri, da una parte, e la Repubblica di Tunisia, dall'altra*, in GUCE n. L 097 del 30 novembre 1998, p2

compiuti dalla Tunisia nel perseguimento dell'obiettivo di integrazione della sua economia nel contesto dell'economia mondiale.

Poi, l'accordo si basava sulla cooperazione e sul dialogo in grado di garantire stabilità e sicurezza nel Mediterraneo, e sulla volontà dell'Unione di fornire alla Tunisia un significativo sostegno ai programmi di riforma economica.

Si legge infatti, che le parti *“convinte che il presente accordo definisce un quadro propizio allo sviluppo di un partenariato basato sull'iniziativa privata, scelta storica condivisa dalla Comunità e dalla repubblica di Tunisia, e che crea un clima favorevole allo sviluppo delle loro relazioni economiche, commerciali e relative agli investimenti, fattori indispensabili per il sostegno della ristrutturazione economica e dell'ammodernamento tecnologico, hanno convenuto quanto segue [...]”*<sup>87</sup>

Fondamentale è stato l'argomento inerente alla cooperazione tra Unione Europea e Tunisia, la quale si fondava su tre elementi: la cooperazione ed il dialogo politico, la cooperazione economica e la cooperazione in campo sociale e culturale.

Per ciò che concerne gli obiettivi chiave di questa cooperazione, sono stati enunciati all'articolo 1 paragrafo 2 dell'accordo e sono: un adeguato dialogo politico in grado di consolidare le relazioni tra le parti, la progressiva liberalizzazione degli scambi, dei servizi e dei capitali, stimolare le relazioni economico-sociali tra le parti e favorire il rafforzamento delle relazioni intra-maghrebine. Nondimeno, i seguenti obiettivi, vennero perseguiti tenendo conto di un comune denominatore espressamente enunciato all'articolo 2: il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo. In tema di dialogo politico, l'articolo 3 sottolineò il ruolo chiave della continuità del dialogo, in grado di creare legami di solidarietà e stabilità tra paesi che restano in ogni caso diversi per cultura e tradizioni, ma che sentirono il bisogno di trovare punti di contatto in grado di creare spirito di tolleranza e comprensione reciproca che garantisca la stabilità e la sicurezza in quella che si dichiara *“regione cerniera tra Europa, Africa Nera e Medio Oriente”*<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> *Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee ed i loro stati membri, da una parte, e la Repubblica di Tunisia, dall'altra*, in GUCE n. L 097 del 30 novembre 1998, p. 4

<sup>88</sup> Caruso I. e Petrocelli E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997, p30

Difatti, l'articolo 3 comma 2, precisa che il dialogo politico e la cooperazione mirano in particolare a *“facilitare il riavvicinamento tra le parti attraverso lo sviluppo di una migliore comprensione reciproca, [...] promuovere il consolidamento della sicurezza e della stabilità nella regione mediterranea e consentire la messa a punto di iniziative comuni”*.<sup>89</sup>

Proseguendo con l'analisi dell'accordo, risaltava l'articolo 5 secondo cui il dialogo politico si svolse a scadenze regolari sia a livello ministeriale sia a livello di alti funzionari mediante l'uso dei normali canali diplomatici. Per quanto riguarda l'aspetto economico, l'articolo 6 fece riferimento alla libera circolazione delle merci sottolineando che nell'ambito di un periodo transitorio della durata massima di dodici anni a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo le parti, istituirono progressivamente una Zona di Libero Scambio.

Di seguito, l'articolo 9 dell'accordo, fece riferimento al nuovo regime in tema di prodotti industriali originari della Tunisia, *“questi ultimi sono ammessi nel territorio dell'Unione Europea in esenzione di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente senza alcuna restrizione quantitativa o misure di effetto equivalente.*

„<sup>90</sup>

In aggiunta, l'accordo, tenendo conto delle difficoltà in cui versa l'economia tunisina, in quel periodo, consentiva alla Tunisia, all'articolo 14, in deroga alle disposizioni dell'articolo 11, di adottare misure eccezionali, di durata limitata, con lo scopo di proteggere nuove industrie o alcuni settori in corso di ristrutturazione che incontrarono gravi difficoltà, in particolare nel momento in cui tali difficoltà producevano danni seri a livello sociale.

Ne consegue poi che l'accordo si occupò anche del diritto di stabilimento e dei servizi, infatti, l'articolo 31 garanti il diritto di stabilimento delle società di una parte sul territorio dell'altra.

---

<sup>89</sup> *Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee ed i loro stati membri, da una parte, e la Repubblica di Tunisia, dall'altra*, in GUCE n. L 097 del 30 novembre 1998, p. 110

<sup>90</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreement-between-the-eu-and-tunisia.html>

Inoltre, era rilevante la cooperazione in campo economico che era molto ampia e riguarda essenzialmente: la cooperazione a livello regionale<sup>91</sup>, l'istruzione e la formazione professionale, la cooperazione scientifica, tecnica e tecnologica, la tutela dell'ambiente, la cooperazione industriale, la promozione e la tutela degli investimenti, la modernizzazione delle strutture produttive, il riavvicinamento delle legislazioni, i servizi finanziari, l'agricoltura e la pesca, i trasporti, le telecomunicazioni, l'energia, il turismo, la lotta contro il traffico di stupefacenti.

In riferimento all'aspetto sociale, gli obiettivi chiave sono sanciti dall'articolo 71 e sono particolarmente: *“la riduzione della pressione migratoria, soprattutto attraverso la creazione di posti di lavoro che inducano i tunisini a non abbandonare i luoghi d'origine; il miglioramento del sistema sanitario, la promozione del ruolo della donna nel processo di sviluppo, il consolidamento dei programmi tunisini di pianificazione familiare e il miglioramento delle condizioni di vita nelle zone a forte concentrazione demografica .”*<sup>92</sup>

Alla fine, fu emerso che questo accordo manifestò un passo importante rispetto ai precedenti trattati prescrivendo un tipo di cooperazione ad ampio raggio; ogni settore, ogni aspetto della vita divenne di conseguenza oggetto di dialogo e di concertazione.

### **2.2.1 Esiti dell'accordo sulle riforme socio-economici**

Sin dall'inizio, la politica di interventi che la Tunisia intraprese per favorire lo sviluppo economico e sociale del Paese, la pose in una posizione quasi di rilievo rispetto agli altri paesi maghrebini.

In primo luogo, la fine del protettorato e la proclamazione della repubblica, sono stati il punto di partenza per prendere inizio di un cammino di revisione e di rinascita non facile, perché segnato da un forte squilibrio tra le varie regioni del paese.

---

<sup>91</sup> L'articolo 45 Su: Gazzetta ufficiale n. L 097 del 30/03/1998 pag. 0002 – 0183 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A21998A0330%2801%29>

<sup>92</sup><https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreement-between-the-eu-and-tunisia.html>

Generalmente, l'obiettivo principale perseguito dalla politica economica e dai piani di sviluppo economico-sociale, tendeva a ridurre proprio questo divario esistente tra nord e sud, tra fascia costiera e regioni interne; puntando tra l'altro a contenere una crescita demografica eccessiva ed i flussi migratori verso l'Europa la cui consistenza va spiegata in funzione della carenza di posti di lavoro.<sup>93</sup>

In merito a ciò, il settore primario, e nello specifico l'agricoltura, occupò un posto di rilievo nel sistema produttivo tunisino rappresentando non solo un importante fonte di esportazione ma anche di approvvigionamento di materie prime per le numerose industrie agroalimentari tunisine.

La panoramica socio-economica della realtà tunisina, illustrò l'immagine di un territorio diviso tra fascia costiera e regioni interne, caratterizzato da convergenze economiche e sociali accentuate da anni di politiche volte a concentrare le infrastrutture esclusivamente nelle regioni costiere.

A partire dal 1995, la Tunisia procedette con determinazione all'ammodernamento della legislazione economica; un codice unificato degli investimenti, una nuova legge bancaria, la revisione della legge in materia di lavoro, la legge sul commercio estero ed il mercato mobiliare i quali furono il risultato di una scelta coraggiosa, come riportato dall'autore Zallio: *"preparare un terreno fertile per favorire la creazione di una zona di libero scambio con l'Unione Europea."*<sup>94</sup>

Inseguito, l'accordo di associazione, siglato nel 1995, prevedeva per ciò che concerne le esportazioni, secondo quanto espresso dalla Commissione, *"il libero accesso al mercato comunitario per i prodotti industriali tunisini senza limiti ad eccezione, fino al 1997, dei pantaloni e dei tessuti di cotone e l'accesso preferenziale dei prodotti agricoli tunisini con esenzione di tassazione, senza limiti quantitativi per pesce e crostacei, esenzione per 750 tonnellate di fiori tagliati e per frutta e verdura soltanto durante alcuni periodi dell'anno"*.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Caruso I. e Petrocelli E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997 p. 141

<sup>94</sup> Franco Zallio, *Da Barcellona a Parigi: un Mediterraneo diverso*, in ISPI Med Brief, 2008, p.51

<sup>95</sup> EUROPEAN COMMISSION, *I nuovi strumenti del Partenariato*, p. 1



In merito al piano commerciale, cominciò un'opera di smantellamento tariffario a partire dal 1996, in anticipo rispetto all'entrata in vigore dell'accordo nel marzo del 1998 e questo consentiva di accelerare la sua integrazione commerciale nel mercato europeo.

Ai fini espositivi di una economia competitiva e di una creazione di una zona di libero scambio, la Tunisia si prefisse delle sfide sulla via di questi elementi: creazione di impiego, programmi di privatizzazione, modernizzazione del settore finanziario, liberalizzazione dei servizi, politiche in grado di attirare gli investimenti esteri; sono state queste le chiavi che consentiranno a questo paese di spalancare le porte su una zona di libero scambio euro mediterranea.

Giunti a questi fatti, vi è stata un'argomentazione di essenziale importanza nello sviluppo delle relazioni tra Unione Europea e la Tunisia ossia la cooperazione finanziaria la quale segnò un grande passo su questa via.

Essa rappresentò come appena affermato una delle basi delle relazioni tra Unione Europea e Tunisia fin dall'accordo del 1976; si passò attraverso tre fasi che evidenziano una crescente volontà da parte dell'Unione Europea di favorire lo sviluppo tunisino: dai quattro protocolli finanziari, al programma MEDA del 1996, alla recente esperienza di MEDA II nel 2000, l'assistenza finanziaria dell'Unione Europea cresce senza sosta. Arrivati a questa situazione, è opportuno mettere in evidenza quali erano i progetti realizzati effettivamente in Tunisia grazie agli importi stanziati nell'ambito dei quattro protocolli finanziari dall'Unione Europea. La firma dell'accordo di associazione nel luglio del 1995, che ebbe come obiettivo l'integrazione della Tunisia nello Spazio Economico Euro-Mediterraneo, esigeva una revisione della cooperazione finanziaria. È in quest'ottica che l'Unione Europea decise di sostituire agli ormai obsoleti protocolli finanziari che accompagnano la cooperazione con la Tunisia dal 1976, uno strumento nuovo: MEDA. Dall'entrata in vigore della linea di budget MEDA (1996)<sup>96</sup> alla fine del suo periodo di validità, il 31 dicembre 1999, l'Unione Europea approvò e finanziò

---

<sup>96</sup> Relazione speciale n. 1/1996 sui programmi MED corredata dalle risposte della Commissione, in GUCE n. C 240 del 19 agosto 1996

progetti e programmi di cooperazione in Tunisia per un totale di circa 428,4 milioni di Euro.

Questo pose la Tunisia tra i primi partner mediterranei dell'Unione Europea in tema di cooperazione finanziaria.<sup>97</sup>

Basandosi sugli obiettivi fissati dal nono Piano di Sviluppo Tunisino (1997-2001), la cooperazione euro tunisina si basava su alcuni campi fondamentali come il settore economico. Due facilitazioni d'aggiustamento strutturale (FAS) sono intraprese congiuntamente alla Banca Mondiale; la prima FAS (100 milioni di Euro) contribuisce a riformare il sistema fiscale ed il settore finanziario, la seconda FAS (80 milioni di Euro) punta sul processo di privatizzazione.<sup>98</sup>

In una certa misura, percorso obbligato della cooperazione euro-tunisina è stato sicuramente lo sviluppo del settore privato; con l'obiettivo di migliorare l'ambiente economico, sono intrapresi numerosi programmi d'assistenza tecnica come privatizzazioni (10 milioni di euro) ed il programma Euro Tunisine Entreprise (20 milioni di euro).

Sul lato dell'equilibrio sociale, altro elemento chiave della cooperazione euro-tunisina, un programma di sviluppo rurale integrato (50 milioni di Euro) contribuì a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni delle zone interne più svantaggiate, affiancato da un programma di creazione di impiego di 9,6 milioni di Euro.

Visti i risultati positivi, ottenuti con la linea di budget MEDA; nel 2000 l'Unione Europea decise di mantenere inalterata la struttura della cooperazione finanziaria varando MEDA II. Il programma MEDA II copre il periodo 2000-2006 che opera sulla base di Programmi Indicativi Regionali e Nazionali di durata triennale (PIR e PIN). Nel caso tunisino, il Programma Indicativo Nazionale MEDA 2000-2002 puntava sull'appoggio alla transizione economica e si articolò intorno a tre elementi essenziali: l'appoggio al processo di riforme, accelerare lo smantellamento tariffario<sup>44</sup> e portare a termine e riforme strutturali.

---

<sup>97</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Tunisia*, Bruxelles, 2001, p. 2

<sup>98</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Tunisia*, Bruxelles, 2001, p. 3

Nell'ambito MEDA II, lo sviluppo del settore privato continuò ad essere un obiettivo chiave dalla cooperazione; le strategie messe a punto dall'UE puntarono sulla necessità di migliorare l'ambiente nel quale devono muoversi gli operatori economici attraverso un rafforzamento delle strutture di sostegno delle imprese<sup>99</sup>.

In un secondo momento, vi è stato un altro tasto dolente preso in esame dall'Unione Europea con MEDA II dato dai rischi di squilibrio risultanti dal processo di integrazione delle economie maghrebine nell'economia mondiale; la valorizzazione delle risorse umane occupa un ruolo chiave in questa strategia.

Dall'11 al 15 gennaio 2001, durante la sua visita in Maghreb, Romano Prodi, all'epoca presidente della Commissione Europea e M. Fethi Merdassi, ministro tunisino della Cooperazione Internazionale e dell'Investimento Estero, siglarono due progetti iscritti nell'ambito del Programma Indicativo Nazionale MEDA II (2000-2002).<sup>100</sup>

I due progetti, già approvati, possono beneficiare di 40 e 14,5 milioni di euro e riguardano l'educazione di base e gli sbarramenti collinari.<sup>101</sup>

In modo relativo tra le sfide principali che il governo tunisino si propose in questo campo possiamo annoverare il ricorso ai supporti pedagogici moderni ed alle tecnologie informatiche e favorire la diffusione dell'istruzione anche nelle zone rurali. L'appoggio comunitario mirava a favorire la messa in opera di tali obiettivi, soprattutto aiutando la Tunisia a garantire una migliore gestione delle risorse umane e finanziarie.

In ultima istanza, l'ultimo progetto approvato riguardava gli sbarramenti collinari, per esso l'Unione Europea ha stanziato 14,5 milioni di Euro. Lo scopo del progetto era quello di proteggere e valorizzare le risorse naturali tunisine, in particolare l'acqua, nell'ambito di uno sviluppo durevole.

---

<sup>99</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Tunisia*, Bruxelles, 2001, p. 4

<sup>100</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process) Visit of the president Romano Prodi at Maghreb (11-15 January 2001)*, Bruxelles, 2001, p. 1

<sup>101</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process) Visit of the president Romano Prodi at Maghreb (11-15 January 2001)*, Bruxelles, 2001, p. 1

I fondi furono utilizzati per rafforzare e migliorare diciotto sbarramenti collinari, sono stati due le sfide che il governo tunisino intendeva perseguire: contribuire ad uno sviluppo rurale durevole e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali attraverso una gestione appropriata dell'acqua e del suolo.

Per ultimo, è opportuno porre in rilievo come lo stato tunisino si posizionava nei confronti della partnership con l'Unione Europea in vista dell'accordo di associazione anche se sono state previste delle complicità e dei fatti delicati per via della situazione che il paese sta affrontando sotto vari aspetti.

Dall'altra parte, si reputava un partner e un vicino molto stretto dell'Unione Europea e gli sviluppi nel Paese hanno avuto un impatto immediato sull'Unione in termini di instabilità nel Mediterraneo; la costante volontà dell'Unione Europea di sostenere il popolo tunisino, sottolineando l'urgenza di affrontare la questione dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani nel Paese. È stato inoltre ribadito che era indispensabile che la leadership tunisina proceda con le riforme strutturali e porti a termine il programma già concordato con il Fondo Monetario Internazionale.

Nel corso della conferenza stampa<sup>102</sup>, a conclusione della riunione del Consiglio, l'Alto Rappresentante Borrell ha affermato *“che la stabilità della Tunisia ha due dimensioni, quella politica e quella economica. Per la prima occorre uno sviluppo inclusivo delle istituzioni democratiche, mentre per la seconda occorrono risorse che possono arrivare solo dal Fondo Monetario Internazionale.”*

Senza che la Tunisia firmi prima un accordo con l'FMI, l'Unione Europea non poteva sostenere finanziariamente il Paese. Borrell ha ricordato che *“il Governo tunisino aveva raggiunto un accordo con il Fondo Monetario Internazionale e ora tocca al Presidente della Tunisia firmare e attuare questo accordo, al fine di evitare una situazione molto grave per l'economia tunisina.”*

In secondo luogo, la crisi politico-istituzionale che si è aperta ufficialmente in Tunisia il 25 luglio 2021 con la sospensione del parlamento e l'esautorazione del primo ministro da parte del presidente Kaïs Saïed, ha messo in discussione il processo democratico avviato dal paese all'indomani della rivoluzione del 2011.

---

<sup>102</sup> <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AT019.Pdf>

In tema, a fine settembre 2021, nel quadro delle ricorrenti proteste di piazza il Presidente Saïed ha emanato un decreto presidenziale composto con il quale ha, di fatto, sospeso la Costituzione del 2014 e assunto pieni poteri.

Successivamente, mettendo a parte questi avvenimenti, sempre sulla via della tematica degli accordi di associazione, vi fu un episodio di grande rilievo per il paese ovvero che la Commissione e la Tunisia hanno firmato l'accordo di associazione che conferiva alla Repubblica tunisina lo status di associazione a Horizon Europe, il programma di ricerca e innovazione dell'UE (2021-2027).

Così, l'accordo di associazione Horizon Europe produrrà effetti giuridici dopo la sua entrata in vigore<sup>103</sup>, cioè quando la Tunisia completerà il suo processo di ratifica e avrà luogo uno scambio di note diplomatiche tra la Commissione e le autorità tunisine.

### **2.3 Negoziato di associazione tra Marocco e l'Unione Europea: 2000**

All'indomani dell'indipendenza ottenuta nel 1956 dallo stato francese, il Marocco cominciò a creare un clima di tensione al fine di ottenere delle trattative con la l'Unione Europea.

Così, si mise in gioco arrivando ai negoziati, conclusi nel 1969 i quali condussero ad un primo accordo commerciale, della durata di cinque anni, che stabiliva un regime preferenziale di scambi.

Nei primi passi, l'accordo di associazione<sup>104</sup>, firmato a Rabat il 31 marzo 1969, entrato in vigore il 1° settembre 1969, tra Comunità Economica Europea e Marocco, si pose l'obiettivo di disciplinare il regime degli scambi commerciali, come quello stipulato con la Tunisia.

---

<sup>103</sup> <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AT019.Pdf>

<sup>104</sup> *Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità Economica Europea ed il Regno del Marocco* e Documenti allegati Rabat, 31 marzo 1969, in *Diritto Internazionale*, 1970, p. 317

Si rappresento dunque una prima tappa verso una forma di cooperazione più ampia, come testimoniato dallo stesso preambolo, che fa riferimento ad una “prima applicazione della dichiarazione di intenti annessa al Trattato di Roma”.

Ciò viene illustrato nel Titolo I del Trattato, dedicato al regime degli scambi, in cui stabiliva all’articolo 2 che tutti i prodotti originari del Marocco, sono stati ammessi all’importazione in territorio comunitario senza alcuna restrizione quantitativa e in esenzione di diritti di dogana e tasse di effetto equivalente<sup>105</sup>.

Secondo quanto stabilito dall’accordo, è stato garantito al Marocco il libero accesso al mercato comunitario per la quasi totalità dei prodotti industriali ed un regime preferenziale per alcuni prodotti agricoli.

Riguardo i prodotti comunitari importati in Marocco, il regime previsto dall’accordo all’articolo 2 paragrafo 2 è stato quello della reciprocità, ma soltanto per le restrizioni quantitative.

Con lo scopo di gestire l’accordo e sorvegliare la sua corretta esecuzione, l’articolo 10 paragrafo 1 prevedeva *“la creazione di un Consiglio di Associazione incaricato di adottare decisioni vincolanti.”*<sup>106</sup> “

Secondo quanto accennava l’articolo 14, il trattato è stato concluso per un periodo di cinque anni; poiché già allora fu evidente la volontà di entrambe le parti di consolidare le relazioni già esistenti, si sottolineò in questo modo al 2° paragrafo dell’articolo 14 che, dal terzo anno dall’entrata in vigore dell’accordo nuovi negoziati sarebbero stati intrapresi; infatti, allo scadere del termine prescritto l’Unione Europea e Marocco intensificano i negoziati per arrivare ad un nuovo accordo.

Successivamente, nel 1996, considerando le relazioni di prossimità ed interdipendenza esistenti tra Unione Europea e Regno del Marocco, basate su legami storici e valori comuni, constatando l’evoluzione delle relazioni politiche ed economiche e prendendo coscienza delle comuni responsabilità in tema di sicurezza, stabilità e prosperità nel Mediterraneo; l’Unione Europea e il Marocco siglarono un accordo di associazione: L’accordo di associazione tra Unione Europea e Marocco è stato firmato il 26 febbraio 1996 ed entro in vigore il 1° marzo

---

<sup>105</sup><https://www.sister-hub.it/wp-content/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>

<sup>106</sup> Titolo II, articolo 11, paragrafo 1 Su: <https://www.sister-hub.it/wp-content/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>

del 2000<sup>107</sup>. Con questo fatto, il Marocco ha compiuto un grande passo in vista di un accordo che prevedeva, finalmente, un salto di qualità nei rapporti tra Unione Europea e Marocco, e che s'inseriva in quel grande filone strategico che è il partenariato euro-mediterraneo.

Quest'ultimo ha avuto un momento di grande svolta nel corso della Conferenza di Barcellona che sancì come la nuova Europa, la nuova identità europea, siano state legate non solo all'allargamento ad est, e non soltanto come sottoscriveva il Trattato di Amsterdam ad una più profonda riforma dei nuovi assetti istituzionali e politici dell'Unione Europea, ma anche alla promozione di un nuovo incontro di civiltà e di una collaborazione politica, culturale ed economica nel Mediterraneo.

In relazione, il trattato del 1996, è stato un accordo definito duplice proprio perché richiedeva non solo il consenso degli organi dell'Unione Europea (e ovviamente quello del Marocco), ma anche che i singoli Stati lo sottoscrissero affinché potesse entrare in vigore.<sup>108</sup>

È stato un accordo di carattere simile, per struttura e contenuto, a quelli stipulati con gli altri Paesi Terzi del Mediterraneo nel contesto dell'euro-partenariato; tra gli obiettivi perseguiti vi sono stati citati il dialogo politico continuo e solidale, la progressiva creazione di una Zona di Libero Scambio entro il 2010, la libertà di stabilimento ed un rafforzamento della cooperazione economica e finanziaria.

In secondo luogo, si pose l'attenzione sull'Accordo di associazione stipulato il 26 febbraio 1996 tra Unione Europea e il Marocco, i quali firmarono ed è il terzo di una serie di nuovi accordi conclusi nel contesto di un rafforzamento della politica mediterranea dell'Unione che si prescriveva l'obiettivo di dare un nuovo scenario alle relazioni tra Unione Europea e Paesi Terzi del Mediterraneo.

Sicuramente, il preambolo dell'accordo racchiudeva una serie di considerazioni che permettevano di manifestare cosa premeva alle parti stipulare un trattato del genere; la prima constatazione riguardava non solo la prossimità geografica ma, soprattutto, quell'interdipendenza e complementarietà creatasi attraverso anni di relazioni politiche ed economiche.

---

<sup>107</sup> Accordo di associazione tra Unione Europea e Marocco su: <https://file.asgi.it/accordo.euromediterraneo.pdf>

<sup>108</sup> European Commission, *The EU's relations with Marocco an overview*, Bruxelles, 2001

In un secondo momento, vi è stata la volontà di rafforzare una cooperazione bilaterale che risalì all'inizio degli anni settanta ed il desiderio dell'Unione Europea di fornire al Marocco un significativo sostegno ai programmi di riforma economica e sociale per allineare il Marocco agli standard dei paesi dell'Unione.

Seguendo le linee descritte dalla dichiarazione di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995, l'accordo si analizzava su tre settori di cooperazione: quella politica, economica e sociale. Gli obiettivi dell'accordo sono stati fissati all'articolo 1 paragrafo 2 e tra essi troviamo la volontà di rafforzare il dialogo politico, con lo scopo di consolidare ogni possibile aspetto della cooperazione; in campo economico si punta alla liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali.

Senza dubbio, avanzare relazioni economiche e sociali equilibrate, favorire lo sviluppo e la prosperità del Marocco, promuovere gli scambi intra-regionali, furono gli altri obiettivi dell'accordo.

Difatti, tutti questi obiettivi vennero realizzati sempre nel rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici.

Per ciò che concerne il dialogo politico, c'è stata una forte volontà di entrambe le parti di usare *“il dialogo politico quale veicolo per creare vincoli di solidarietà ed innescare un processo di prosperità, stabilità e sicurezza nella regione.”*<sup>109</sup>

In merito, il dialogo politico, secondo l'articolo 5, si svolse a scadenze regolari sia a livello ministeriale, soprattutto nell'ambito del Consiglio di Associazione, sia attraverso l'utilizzazione dei normali canali diplomatici.

Sulle questioni economiche, si prescriveva un periodo transitorio di dodici anni durante il quale gli sforzi dell'Unione Europea e del Marocco saranno tesi alla progressiva istituzione di una Zona di Libero Scambio mediante l'eliminazione di tutti gli ostacoli tariffari e non tariffari agli scambi (articolo 6 dell'accordo).

In aggiunta, il regime previsto per i prodotti industriali è stato il libero accesso al mercato comunitario per i prodotti marocchini<sup>110</sup> ( articolo 9); nel caso dei prodotti originari dell'Unione Europea invece, l'articolo 11 pur prevedendo la progressiva

---

<sup>109</sup> L'articolo 3 dell'accordo, che apre le disposizioni relative al dialogo politico, sottolinea al paragrafo 2 che *il dialogo la cooperazione politica mirano a facilitare il riavvicinamento tra le parti attraverso una migliore comprensione reciproca e [...] a promuovere il consolidamento della sicurezza e della stabilità nella regione Mediterranea* su: <https://www.sister-hub.it/wp-content/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>

<sup>110</sup> <https://www.sister-hub.it/wp-content/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>



eliminazione di tutti i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente, affermò una riduzione scaglionata in dodici anni.

A tal proposito, l'accordo garantisce un'importante concessione fatta al Marocco dall'Unione Europea; infatti, l'articolo 14 permette al Marocco *“di adottare misure eccezionali, di durata limitata, in deroga a quanto prescritto dall'articolo 11, o per salvaguardare industrie nascenti, o per tutelare settori in corso di ristrutturazione; soprattutto nell'ipotesi in cui le difficoltà economiche producano gravi problemi sociali.”*<sup>111</sup>

Sulla casistica dei prodotti agricoli, l'esigenza di tutelare le produzioni marocchine venne bilanciata con il rispetto della Politica Agricola Comune, ecco perché l'accordo, a l'articolo 16, si limita a prescrivere un principio generale che è l'attuazione di una progressiva liberalizzazione negli scambi; aggiunge l'articolo 18 che *“a decorrere dal gennaio 2000, Marocco e Unione Europea riesamineranno la situazione e fisseranno le misure di liberalizzazione da applicare dal 2001”*.<sup>112</sup>

In secondo luogo, si prosegue poi con il Titolo V del trattato, dedicato alla cooperazione economica dove indica all'articolo 44, quali sono stati gli strumenti e le modalità di una simile azione. La cooperazione economica, si realizza in particolare attraverso il dialogo economico a scadenze regolari, scambi di informazioni, iniziative di consulenza e scambi di esperti, l'esecuzione di iniziative congiunte e l'assistenza tecnica ed amministrativa. Altro riferimento riguardava gli ambiti della cooperazione che di per sé sono stati numerosi ed un ruolo chiave rivestiva soprattutto la cooperazione regionale; l'articolo 45 sottolineava, infatti, che, al fine di consentire all'accordo di sviluppare appieno i suoi effetti, *“le parti s'impegnano a favorire ogni tipo di iniziativa ad impatto regionale o che associ altri paesi terzi che riguardi in particolare: il commercio intra regionale a livello del Maghreb, il settore dell'ambiente, lo sviluppo delle infrastrutture economiche, le istituzioni regionali e l'attuazione di programmi e politiche comuni armonizzati.”*

“113

---

<sup>111</sup> <https://file.asgi.it/accordo.euromediterraneo.pdf>

<sup>112</sup> European Commission, *The EU's relations with Morocco an overview*, Bruxelles, 2001

<sup>113</sup> <https://www.sister-hub.it/wpcontent/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>

Ebbene sull'aspetto sociale, all'articolo 69 la parola d'ordine era il dialogo, in tema di trattamento di lavoratori, condizioni di vita delle comunità immigrate, condizioni e possibilità di accesso alle attività lavorative, immigrazione clandestina e rimpatrio.

Con lo scopo di garantire la piena realizzazione di tutte le disposizioni contenute nell'accordo, l'articolo 78 prevedeva *“l'istituzione di un Consiglio di Associazione che veglia sulla piena conformità all'accordo di tutte le iniziative intraprese.”*<sup>114</sup>

Per ultimo, come accennato nel caso della Tunisia, quest'accordo di associazione dell'Unione Europea con il Marocco è stato un passo fondamentale per il consolidamento delle relazioni euro-maghebine, ed è stato l'essenziale per Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea che vide luce nel 2010 con scarsi risultati.

### **2.3.1 Effetti del negoziato sulle riforme sociali e economici**

Nel momento in cui nel luglio 1999 il nuovo re Mohamed VI sali al trono, la situazione economica del paese non fu del tutto una delle migliori, il Marocco era ancora un paese di forti contraddizioni con un'agricoltura che garantiva sostentamento a metà della popolazione sulla quale soffia il vento della siccità che mette il piombo sulle ali di un paese che vuole decollare verso l'Europa.

Nel periodo compreso tra il 1994 ed il 1995 il Marocco decise di perseguire con giusta tenacia l'attuazione di un programma di privatizzazioni e, per la prima volta nel Maghreb, aprì all'investimento privato il settore delle infrastrutture<sup>115</sup>; nel 1995 il governo approva una nuova legislazione relativa agli investimenti che determina un incremento nell'afflusso di capitali esteri.

In linea di massima, il Marocco restò comunque un paese che necessitava di tempo e di riforme profonde perché vi erano ancora troppi problemi, che potevano rappresentare un rischio di destabilizzazione.

---

<sup>114</sup><https://www.sister-hub.it/wpcontent/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>

<sup>115</sup> Caruso I. e Petroncelli E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997

I disoccupati sono stati molti e una piccola percentuale racchiudeva molti villaggi senza luce, acqua, scuole, medici.

Da ciò emergeva l'ultima disputa da sottoporre all'analisi che riguardava la collaborazione finanziaria tra Unione Europea e Marocco, come quella con la Tunisia, in cui si formò lungo tre tappe che accompagnarono l'evoluzione delle relazioni politiche ed economiche dagli anni settanta in poi.

In un'altra prospettiva, si procedeva con quattro generazioni di protocolli finanziari che per venti anni, dal 1976 al 1996, disciplinarono l'aiuto comunitario al Marocco, al programma MEDA, nato nel 1996 sulle ceneri degli ormai obsoleti protocolli degli anni settanta, con l'obiettivo di intensificare la cooperazione tra Unione Europea e Marocco; fino a giungere alla più recente esperienza di MEDA II, programma di aiuti finanziari elaborato per il periodo 2000-2006.

Importante era il fatto secondo cui l'accordo di associazione firmato il 26 febbraio 1996 si prefissava un obiettivo ben preciso: integrare il Marocco in uno Spazio Economico Euro-Mediterraneo; ma per fare ciò l'Unione Europea si rese conto della necessità di rivedere gli orientamenti della cooperazione finanziaria.

In contemporanea, il Programma Indicativo Nazionale 1996-1998, tra i prioritari campi di cooperazione, pose, al primo posto, l'appoggio alla transizione economica. La cooperazione euro-marocchina si articolava in vari campi, in tema di riforme economiche, in collaborazione con la Banca Mondiale.

Tuttavia, conclusa l'esperienza MEDA I (1996-1999), e visti i risultati positivi ottenuti, l'Unione Europea decise di continuare sulla stessa strada e varare il programma MEDA II che risaliva al periodo 2000-2006.<sup>116</sup>

Nel 2000, sulla base della strategia di sviluppo appositamente studiata per il Marocco dall'Unione Europea, la Commissione preparò un "Country Strategy Paper (2000-2006)".

Questo documento consentì la redazione di un Programma Indicativo Nazionale 2000-2002 (PIN), realizzato di concerto con le autorità marocchine e adottato, su parere favorevole degli Stati Membri dell'Unione, dalla Commissione Europea.

---

<sup>116</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Marocco an overview*, Bruxelles, 2001 p4

Nel corso del 2000, la Commissione approvò cinque progetti a favore del Marocco per un totale di 140,5 milioni di Euro; tra essi si denota l'aggiustamento del settore finanziario (52 milioni di Euro), aiuti per la ristrutturazione del settore sanitario (50 milioni di Euro), appoggi per favorire la riforma della giustizia (27,6 milioni di Euro), lo sviluppo rurale integrato della regione di Khenifra (15 milioni di Euro) e lo smaltimento dei rifiuti urbani a Essaouira (1,9 milioni di Euro)<sup>117</sup>.

Fatto interessante risale al 14 gennaio 2001, dove, nel corso della sua visita in Maghreb, il presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, firmò a Rabat, con M. Abderrahmane Youssoufi, primo ministro marocchino, tre convenzioni di finanziamento che rientrano nell'ambito di MEDA II (2000-2006).

In merito a questi tre progetti, il Marocco poté beneficiare di 109 milioni di Euro, in pratica più di un miliardo di dirhams marocchini; i progetti riguardano l'appoggio alle riforme del sistema finanziario (52 milioni di Euro), l'appoggio al settore sanitario (50 milioni di Euro) ed il miglioramento dell'habitat sociale di Tangeri (7 milioni di Euro)<sup>118</sup>.

Inseguito, il primo progetto era relativo all'appoggio alle riforme del settore finanziario marocchino.

Con l'obiettivo di rilanciare la crescita economica in Marocco, *“la Commissione Europea e le autorità marocchine elaborano un programma indirizzato al miglioramento della competitività e all'efficacia del sistema finanziario marocchino.”*<sup>119</sup>

Ne consegue che i principali beneficiari del programma erano tutte le istituzioni e gli organismi del settore finanziario e, indirettamente, le imprese del Marocco che avranno avuto un accesso più semplice ai finanziamenti.

Poi segue il secondo programma riguardante l'appoggio al settore sanitario; approvato dalla Commissione nel 2000, questo programma sosteneva il Piano di Sviluppo Sanitario 2000-2004 del Marocco.

---

<sup>117</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Morocco an overview*, Bruxelles, 2001, p5

<sup>118</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process)-Visit of the president Romano Prodi in Morocco (11-15 January 2001)*, Bruxelles, 2001, p1

<sup>119</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Morocco an overview*, Bruxelles, 2001, p8

Si porta a termine l'ultimo progetto il quale gettò le basi sul miglioramento della regione di Tangeri, approvato dalla Commissione nel 1999; iscritto nell'ambito del Programma Nazionale Speciale di lotta contro l'habitat insalubre.

Il progetto metteva a disposizione delle popolazioni più sfavorite, appezzamenti di terreno dotati di acqua ed infrastrutture, sui quali potevano edificare; inoltre, una parte dei fondi sarà utilizzata per alimentare una linea di credito che mise a disposizione della popolazione una cooperativa per l'acquisto di materiali in grado di consentire l'accesso a prodotti qualitativamente buoni a prezzi bassi.

Viste tutte le considerazioni prese in base all'accordi di associazione e i suoi effetti, ebbero trarre delle conclusioni sulla base della seguente citazione: il 13 febbraio 2019 il Parlamento europeo dovette pronunciarsi in merito all'estensione dell'accordo di partenariato sulla pesca tra l'Unione europea (UE) e il Marocco nelle acque del Sahara occidentale (approvato in via definitiva).

La Corte di giustizia dell'UE (CGUE) si è espressa a più riprese sull'argomento, sottolineando che gli accordi tra UE e Marocco non possono essere applicati al territorio Sahrawi. Ma finora né la Commissione europea né gli eurodeputati hanno tenuto conto delle sentenze della Corte.

A riguardo, sulla base delle decisioni della CGUE, *“la Commissione europea ha negoziato due accordi con il Marocco. Il primo è stato già approvato il 16 gennaio dal Parlamento europeo: si tratta dell'estensione dell'accordo di associazione UE-Marocco al territorio del Sahara occidentale. L'altro sarà votato dal Parlamento europeo il 13 febbraio e riguarda l'estensione dell'accordo sulla pesca tra l'UE e il Marocco alle acque del territorio sahwari. Attraverso questi accordi, l'UE riconosce de facto la sovranità del Marocco, potenza occupatrice, sul Sahara occidentale e le sue risorse naturali, in contraddizione con le sentenze della CGUE in merito.”*<sup>120</sup>

In riferimento, le sentenze della Corte di Giustizia pronunciate sono state chiare, successivamente all'istanza presentata dal Fronte Polisario (organizzazione di liberazione riconosciuta dall'ONU come rappresentante ufficiale del popolo sahwari) contro l'applicazione dell'accordo di associazione UE-Marocco al territorio sahwari, la CGUE aveva emesso una sentenza il 21 dicembre 2016, le cui

---

<sup>120</sup> <https://www.meltingpot.org/2019/04/accordi-ue-marocco-diritti-umani-calpestat/>

conclusioni erano più che precise: il territorio del Sahara occidentale non può essere compreso nell'accordo UE-Marocco come tale.

*“In considerazione dello status separato e distinto riconosciuto al territorio del Sahara occidentale, in forza del principio di autodeterminazione, rispetto a quello di qualsiasi Stato, compreso il Regno del Marocco, i termini “territorio del Regno del Marocco” figuranti all’articolo 94 dell’accordo di associazione non possono, come sostenuto dalla Commissione e come in sostanza rilevato dall’avvocato generale ai paragrafi 71 e 75 delle sue conclusioni, essere interpretati in modo da includere il Sahara occidentale nell’ambito di applicazione territoriale di detto accordo”.*<sup>121</sup>

Nel corso della sentenza di dicembre 2016, la Commissione europea si è pertanto prefissata con una negoziazione con il Marocco sull'estensione dell'accordo di associazione al territorio saharawi. Anche se la sospensione dell'applicazione dell'accordo sui prodotti agricoli e dell'accordo sulla pesca avevano creato tensione tra il Marocco e l'Unione Europea.

Ciò nonostante la cooperazione con il Marocco è stata ed è molto importante per l'Unione Europea, sia in materia di controllo del fenomeno migratorio che nella lotta contro il terrorismo.

In tal modo, il testo siglato non prendeva in considerazione le disposizioni stabilite dalla CGUE e presentava i benefici per la popolazione saharawi dell'estensione di tale accordo al territorio del Sahara occidentale. Una procedura di consultazione della “popolazione” del Sahara occidentale è stata condotta solo dopo la firma dell'accordo.

Inseguito, nella sentenza del 21 dicembre 2016, la Corte precisò che, in materia del diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi, l'estensione dell'accordo al territorio del Sahara occidentale deve essere *“oggetto del «consenso» del «popolo del Sahara occidentale», e che ciò avvenga «senza che sia necessario determinare se una siffatta attuazione sia idonea a nuocergli o, al contrario, ad operare a suo vantaggio”*<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> CGUE, Sentenza della Corte (Grande Sezione), causa C 104/16 P, 21/12/2016

<sup>122</sup> CGUE, Sentenza della Corte (Grande Sezione), causa C 104/16 P, 21/12/2016

Sostanzialmente, la Commissione europea dichiarava di non poter metter in discussione, dunque, l'emendamento dell'accordo con un presunto beneficio per il popolo saharawi. Per fare ciò, si dovette ottenere il consenso del popolo del Sahara occidentale.

In primo luogo, la procedura di consultazione è stata avviata solamente ad accordo firmato, il che mostra la poca volontà della Commissione europea di considerare un eventuale rifiuto, che, a quel punto, avrebbe annullato l'accordo.

In secondo luogo, la Commissione europea annuncio di aver consultato la popolazione saharawi. La sentenza della CGUE parlo di consenso del "popolo", non della "popolazione".

Ciò nonostante, il Fronte Polisario non è stato affrontato in nessun momento, né durante le negoziazioni né durante la presunta "consultazione" condotta una volta firmato il testo dell'accordo.

Fatto importante in merito richiamava l'attenzione il ruolo dell'Associazione marocchina per i Diritti Umani (AMDH), l'unica organizzazione marocchina indipendente ad essere stata chiamata in causa e consultata al contempo.

Tra le altre 94 organizzazioni apparentemente consultate, alcune hanno rifiutato di partecipare, altre non sono nemmeno state contattate. In sintesi, il "consenso del popolo saharawi" non può, in alcun caso, essere dedotto da una tale consultazione.

Infine, il Fronte Polisario non ha atteso a lungo prima di presentare ricorso alla CGUE contro il nuovo accordo stretto tra l'Unione Europea e il Marocco.

Nell'eventualità, la CGUE sospenderà di nuovo tale accordo, che non gode del consenso popolare saharawi, rappresentato ufficialmente dal Fronte Polisario: tutto era ancora in fase di elaborazione e ora è ancora incerta la cosa.

In aggiunta, emerse che la Commissione europea riconosceva la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale, il che contraddiceva peraltro le diverse sentenze della CGUE. *"In attesa della decisione della CGUE, il diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi sarà pubblicamente calpestato dall'Unione europea. La soluzione proposta dalla Commissione europea sembrava essere a breve termine. Le conseguenze e, probabilmente, un'ulteriore sospensione*

*dell'accordo, decisa dalla CGUE, saranno assunte, infatti, negli anni a venire, in particolar modo dalla prossima Commissione europea".*<sup>123</sup>

In conclusione, la questione è ancora presa sotto esame e le conclusioni non sono tutt'ora tratte in quanto il processo del fronte sahwari al di fuori dell'estensione dell'accordo di associazione, sin dalla storia è stato complicato e ai giorni nostri lo è ancora di più. L'obiettivo è stato quello di riportare fatti inerenti alla stipulazione dell'accordo e non entrare in merito la questione del Sahara con le sue problematiche in tutti i versi.

Nonostante questo fatto, è bene dire che lo stato marocchino si è rivelato nel corso del tempo, un partner vantaggioso per l'Unione Europea con cui ha instaurato una cooperazione stabile.

## **2.4 Accordo di associazione tra Algeria e l'Unione Europea: 2005**

Il restauro delle relazioni euro-algerine a partire dall'indipendenza del paese non è stato semplice; la difficile situazione politica interna fu atto di influenza per il progetto dell'Europa di rafforzare le relazioni con i tre i paesi maghrebini al fine di favorire la creazione di quelle condizioni politiche, economiche e sociali di base sulle quali iniziare a costruire il partenariato, in funzione della realizzazione di un'area di libero scambio entro il 2010.

In primo luogo, il fine dell'evolversi della società algerina, consenti di inquadrare i l'evoluzione delle relazioni euro-algerine. La situazione politica interna è stata caratterizzata dalla lotta tra le forze governative e gruppi islamici armati, dal 1992, anno di annullamento delle elezioni legislative.

In dettaglio, la prima delegazione fu costituita da alcuni membri del Parlamento Europeo e si recava in Algeria nel marzo del 1998; la seconda composta di "eminenti personalità" designate dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel luglio 1998<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> <https://www.meltingpot.org/2019/04/accordi-ue-marocco-diritti-umani-calpestati/>

<sup>124</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001, p. 1



Alla fine degli anni novanta gli eventi politici iniziarono a subire forte accelerazione, il successo del fronte islamico alle elezioni legislative frenò il processo elettorale innescarono un processo di violenze che bloccò ogni tentativo di innovazione democratica.

Senza dubbio, come espresso dalle autrici Caruso e Petroncelli: *“la situazione algerina si è mostrata così instabile<sup>125</sup>, sia da un punto di vista politico, sia economico, ed è quest’instabilità che generò incertezza e freno le relazioni euro-algerine, i cui accordi di associazione sono stati firmati soltanto nel 2005.”*

Però vi era un fatto che ha permesso il rilancio della stabilità dato dalle elezioni presidenziali (aprile 1999) dove il presidente M. Abdelaziz Boutéflika prese potere. Il nuovo presidente, appena salito al potere, lanciò un programma di ritorno alla pace, con lo scopo di riabilitare l’immagine dell’Algeria sul piano internazionale.

Senza dubbio, l’obiettivo del nuovo governo fu indirizzato sulla via di determinati principi: la definizione di regole per il corretto funzionamento democratico della società algerina, l’introduzione delle libertà fondamentali e dei principi democratici. Il nuovo governo era cosciente che questa fu l’unica strada da percorrere per rafforzare le relazioni con l’Europa ed evitare di restare indietro rispetto agli altri paesi maghrebini.

Successivamente, i negoziati per la stipulazione dell’accordo euro Mediterraneo di associazione sono stati avviati solo nel 1997, ma sono sospesi tra il giugno del 1997 e l’aprile del 2000 dalle autorità algerine. Il complesso profilo politico e le esitazioni algerine di fronte alla sfida del libero scambio con l’Unione Europea rilevarono questa situazione.

La cooperazione tra l’Unione Europea e l’Algeria si collocò nel contesto di un rafforzamento delle relazioni dell’Unione Europea con l’insieme dei paesi del Mediterraneo, sancita nel corso della prima Conferenza Euro-Mediterranea di Barcellona.

In questo modo si arrivava all’accordo di associazione<sup>126</sup> con cui l’Unione Europea ha deciso di stipulare con l’Algeria, il quale prevedeva gli stessi tre obiettivi che costituirono i tre assi portanti dell’euro-partenariato sanciti a Barcellona; la

---

<sup>125</sup>Caruso I. e Petroncelli E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997, p100

<sup>126</sup> <https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf>

cooperazione nel campo politico e di sicurezza, quella in campo economico e finanziario ed infine quello sociale, culturale ed umana.

A seguire nell'aprile del 2000, *"c'è una ripresa dei negoziati con tre sessioni che si tengono a Bruxelles e ad Algeri, accompagnati da incontri informali a livello tecnico."*<sup>127</sup>

In quel periodo, nel momento di attesa della conclusione e della messa in opera dell'accordo di associazione, le relazioni tra Unione Europea e Algeria continuarono a basarsi sull'accordo del 1976, un trattato che si occupò quasi esclusivamente del regime degli scambi commerciali, accennando appena alle relazioni sociali e tacendo sulla cooperazione politica: il 26 aprile 1976, l'Europa su pressioni delle autorità algerine che dall'indipendenza (1962) auspicò ad un rafforzamento delle relazioni con l'Unione Europea dove stipulò con l'Algeria un accordo di cooperazione che trovava la base giuridica di riferimento nell'articolo 238 del Trattato di Roma (ora articolo 310)<sup>128</sup>.

Nel preambolo dell'accordo è stata evidenziata l'indicazione dei motivi che portarono le parti a concludere il trattato, tra essi emersero la volontà di instaurare una vasta cooperazione, in grado di contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Algeria e la volontà di promuovere, tenuto conto dei rispettivi livelli di sviluppo, la cooperazione economica e commerciale tra l'Algeria e la Comunità Economica Europea.

Fondamentale era la descrizione dell'oggetto dell'accordo fissato: si legge, infatti, *"che le parti contraenti, attraverso il trattato, intendono promuovere una cooperazione globale tra le parti sia per contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Algeria, sia per consolidare le relazioni euro-algerine."*

Successivamente, c'è stato il Titolo I redatto ai fini della cooperazione economica, tecnica e finanziaria, le disposizioni in questo campo si aprirono con l'articolo 2; che stabiliva la cooperazione tra la Comunità Europea e l'Algeria come fine principale, quello di garantire un flusso consistente di aiuti comunitari che vanno ad aggiungersi a tutti i programmi già predisposti dalle autorità algerine per migliorare la situazione economica del paese.

---

<sup>127</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001, p. 5

<sup>128</sup> *Accordo di cooperazione tra la Comunità Economica Europea e la Repubblica Democratica Popolare di Algeria- Algeri 26 aprile 1976*, in GUCE n. L 263 del 27 settembre 1978, p. 2

Affinché si potesse tutelare il raggiungimento degli obiettivi fissati all'articolo 2, l'articolo 3 prevedeva la necessità di tener conto sia delle priorità fissate nei piani di sviluppo algerini, sia della necessità di promuovere fenomeni di integrazione regionale tra Algeria ed altri Stati.

All'interno dei traguardi fissati, le parti hanno inteso di perseguire attraverso questo accordo ( articolo 49), un ruolo chiave spetta soprattutto alla *“modernizzazione di tutto l'apparato economico per rendere le imprese algerine in grado di competere con quelle europee<sup>129</sup>”*.

Il Titolo II dell'accordo, dedicato agli scambi commerciali, si aprì con l'articolo 8, il quale evidenziava che in campo commerciale, lo scopo del trattato era quello di promuovere gli scambi reciproci, considerando naturalmente i rispettivi livelli di sviluppo, per espandere il commercio algerino e migliorare le condizioni d'accesso dei suoi prodotti al mercato comunitario.

Nell'ambito del Titolo II, c'era una distinzione tra la disciplina applicabile ai prodotti industriali e quella relativa ai beni agricoli.

Nella sorte dei prodotti industriali, la regola generale prescritta dall'articolo 9 è *“di ammettere, in territorio comunitario, tutti i prodotti algerini senza alcun tipo di restrizione all'importazione<sup>130</sup>”*.

Per ciò che concerne il regime di cui godono i prodotti comunitari al momento dell'ammissione in territorio algerino, l'articolo 25 paragrafo 1, stabiliva che l'Algeria doveva concedere all'Unione Europea, nel settore degli scambi, un trattamento non meno favorevole del regime della nazione più favorita con lo scopo di garantire un'adeguata tutela vista la debole economia algerina, nel mentre l'articolo 26 paragrafo 2 prevedeva *“ la possibilità per l'Algeria di introdurre nel suo regime degli scambi con la Comunità nuovi dazi doganali, misure di effetto equivalente, o nuove restrizioni quantitative; o di rendere più onerosi i dazi preesistenti, qualora tali misure siano richieste dalle esigenze della sua industrializzazione e del suo sviluppo . ”<sup>131</sup>*

Nonostante tale accordo del 1976 sia stato un trattato ispirato essenzialmente alla regolamentazione del regime degli scambi e quindi di natura commerciale anche se

---

<sup>129</sup> <https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf>

<sup>130</sup> <https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf>

<sup>131</sup> <https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf>

inquadrato nel dettato dell'articolo 238 del trattato CEE siglato a Roma nel 1957 e non nell'articolo 113 si occupò anche di settori come quello sociale; infatti, il Titolo III è stato dedicato alla cooperazione nel settore della manodopera.

Di grande impatto era l'articolo 67 il quale tutelava i lavoratori algerini che svolgono un'attività in territorio comunitario imponendo agli stati l'eliminazione di ogni misura che possa operare una discriminazione basata sulla nazionalità.

In tal modo, l'Algeria, sempre secondo l'articolo 67 Titolo VI, concedeva lo stesso regime ai lavoratori cittadini degli Stati Membri occupati all'interno del proprio territorio.

Per garantire la tempestiva e corretta attuazione delle disposizioni del trattato, il Titolo IV, che contiene le disposizioni generali e finali, all'articolo 42 paragrafo 1 prevedeva *“l’istituzione di un Consiglio di Cooperazione che dispone di poteri decisionali proprio per garantire il conseguimento degli obiettivi fissati dall’accordo. Le decisioni adottate dal Consiglio di Cooperazione, sono vincolanti per le parti contraenti”*<sup>132</sup>. “

Tuttavia, nel 1976, la cooperazione tra Comunità Economica Europea ed Algeria ebbe una battuta d'arresto per più di un anno, fino a quando, nel settembre 1976, una missione di funzionari della Comunità Economica Europea si recò in Algeria per riattivare la cooperazione.

Si denota che molti progetti che figurarono nella prima lista redatta dal governo algerino ed approvata dai paesi comunitari, sono stati abbandonati; ormai le autorità algerine hanno avuto una nuova priorità, i progetti di infrastruttura economica.

In questo modo, tra i primi programmi approvati, che giovavano dei finanziamenti comunitari, furono rilevati l'assistenza alle piccole e medie imprese, il miglioramento dei collegamenti stradali e la formazione professionale.

Alla fine dei conti fu compresa l'urgenza di stipulare anche con l'Algeria un accordo di associazione inserito nel contesto dell'euro-partenariato inaugurato a Barcellona.

---

<sup>132</sup> <https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf>

### 2.4.1 Effetti dell'accordo sugli aspetti socio-economici

Innanzitutto, si denota che una possibile analisi del sistema economico algerino e delle scelte che nel corso degli anni le autorità hanno compiuto, sia stata di grande rilevanza per due motivazioni: la prima è che esaminare la struttura economica algerina permetteva di comprendere al meglio il perché delle disposizioni dell'accordo del 1976 con la Comunità Economica Europea; la seconda ragione, è che le scelte economiche compiute dalle autorità algerine spiegavano il perché, si è tardato nell'adottare un accordo di associazione tra Unione Europea ed Algeria (entrato in vigore 1 settembre del 2005) quando risalgono al 1995 e al 1996 quelli elaborati con gli altri due paesi maghrebini.

Il periodo successivo all'indipendenza (1962) vide la politica algerina di sviluppo dirigersi verso una fonte di ispirazione socialista, basata come riportato dal testo degli autori Caruso e Petrocelli, sul concetto delle *"industrie industrializzanti"*<sup>133</sup> e su un unico mezzo, il reddito proveniente dagli idrocarburi.

Poiché una simile posizione, mantenuta nonostante gli shock petroliferi successivi, condusse il paese attraverso un programma di investimenti, al fine di aver un'industria che si estese dalla siderurgia alla metallurgia, passando per la petrolchimica, la meccanica e l'elettronica.

A seguito della crisi economica degli anni 80, che vide il suo apice nella drastica caduta del prezzo del petrolio nel 1986, come espresso dagli autori Caruso e Petroncelli *"l'Algeria dovette far fronte ad una forte riduzione dei finanziamenti esteri e ad un'inflazione ed un tasso di disoccupazione senza precedenti"*<sup>134</sup>. In Algeria si rese necessaria una revisione delle regole base del funzionamento dell'economia.

Così, un eventuale tentativo di ristabilire il sistema algerino, è stato condotto tra il 1986 ed il 1988, attraverso una maggiore apertura politica e l'accelerazione delle riforme economiche.

---

<sup>133</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997 p8

<sup>134</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997 p72

In un secondo momento, la ripresa delle riforme economiche fu accompagnata dall'intervento del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione Europea.

In un simile contesto, l'obiettivo principale del governo algerino era la creazione di un ambiente favorevole ad una ripresa durevole e sana della crescita economica, e la realizzazione di condizioni favorevoli al rafforzamento dei legami con l'Unione Europea nel rispetto della politica di partenariato inaugurata a Barcellona nel 1995. Per portare a termine questo quadro, si prosegue come eseguito con i due precedenti paesi analizzati, mettendo in risalto l'aspetto della cooperazione finanziaria, fattore importante nel settore economico del paese.

Ebbene, la cooperazione finanziaria tra Unione Europea ed Algeria soffrì, da sempre, di difficoltà soprattutto dovute alla difficile situazione politica interna algerina, e questo generò enormi ritardi nella messa in opera dei programmi comunitari.

Difatti, la situazione raggiunse il punto massimo di tensione tra il luglio del 1994 ed il novembre 1998 quando la *“delegazione di esperti inviata in Algeria dall'Unione Europea, con il compito di intensificare i negoziati per la stipulazione di un nuovo accordo, è costretta ad abbandonare il paese per motivi di sicurezza”*<sup>135</sup>.

Tramite le quattro generazioni di protocolli finanziari che accompagnarono la cooperazione euro-algerina dal 1976 al 1996, il paese ottiene finanziamenti per 949 milioni di Euro circa dall'Unione Europea.

Nel complesso, tra i Paesi Terzi del Mediterraneo, l'Algeria rivestì l'immagine della debole capacità di assorbimento delle risorse stanziata dall'Unione Europea; alla fine del settembre 2000.

A ciò si aggiunge l'individuazione delle principali aree di intervento che giovavano dei fondi stanziati dai quattro protocolli finanziari quali le infrastrutture economiche e sociali (60%), la gestione delle acque (11%), l'agricoltura e la pesca (9%), l'energia (7%) e la cooperazione scientifica (5%).

Nel 1996, chiusa l'esperienza dei quattro protocolli finanziari, la cooperazione si basò sul programma MEDA<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001 p3

<sup>136</sup> Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 *relativo a misure d'accompagnamento finanziarie tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture*

In Algeria, il programma MEDA finanziava in particolar modo progetti di democratizzazione e di appoggio alle riforme strutturali ed agisce attraverso *“programmi triennali raggruppati in cinque categorie, l’appoggio alla privatizzazione delle imprese pubbliche, l’appoggio alle piccole e medie imprese, la modernizzazione del settore finanziario, l’appoggio al settore sociale e le facilitazioni d’aggiustamento strutturale”*<sup>137</sup>.

Nel mentre si aspettò la firma di un accordo di associazione con disposizioni analoghe a quelle presenti negli accordi firmati con Marocco e Tunisia, con l’obiettivo di integrare l’Algeria in una Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea, la cooperazione finanziaria MEDA mutò orientamento, puntando sull’appoggio alla transizione verso l’economia di mercato ed il miglioramento degli equilibri sociali del paese. Nel periodo compreso tra il 1996 e il 1999, il programma MEDA varato dall’Unione Europea, impiegò all’incirca 164 milioni di Euro a favore dell’Algeria, circa il 66% del Programma Indicativo Nazionale inizialmente previsto per il medesimo periodo (250 milioni di Euro) presso il quale ancora una volta la capacità di assorbimento algerina ha mostrato tutta la sua debolezza.

Successivamente, si notarono risultati positivi ottenuti con MEDA che avevano indotto l’Unione Europea a ripetere l’esperienza attraverso MEDA II<sup>138</sup>.

Il Programma Indicativo Nazionale MEDA 2000-2002, confermò così gli orientamenti strategici precedenti e pone l’accento sul miglioramento dell’ambiente economico ed il sostegno ai programmi nel settore sociale.<sup>139</sup> Tuttavia, il 13 gennaio 2001, durante la sua visita in Algeria, il presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, ed il ministro algerino degli affari esteri, Abdelaziz Belkhadem, *“firmarono tre convenzioni per un totale di 30 milioni di Euro, che s’inserirono nel contesto del programma MEDA II”*<sup>140</sup>.

---

*economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, in GUCE n. L 189 del 30 luglio 1996, p1

<sup>137</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU’s relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2000 p2

<sup>138</sup> Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio del 27 novembre 2000 che modifica il regolamento (CE) n. 1488/1996 relativo a misure d’accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo, in GUCE n. L 311 del 12 dicembre 2000, p1

<sup>139</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU’s relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001, p4

<sup>140</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process), The MEDA programme*, Bruxelles, 2001, p1

Alla fine, nel contesto dell'Algeria, come per Marocco e Tunisia, l'appoggio finanziario dell'Unione Europea è stato ed è essenziale; ma non meno importante è la cooperazione politica e sociale, perché la Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea che si voleva creare entro il 2010, non doveva essere solo una zona per gli scambi economici, ma doveva diventare il fulcro di un dialogo politico costruttivo e di una cooperazione sociale efficace, ecco perché era così importante la stipulazione di un accordo euro-mediterraneo, inserito nello spirito di Barcellona, anche con l'Algeria.

Infine, importante è stato il pensiero che lo stato algerino ha rilevato ed è giusto risaltare la seguente considerazione messa in atto un anno fa: l'Algeria chiese, per la prima volta, una revisione dell'accordo di associazione con l'Unione Europea, entrato in vigore nel 2005. Il Paese nordafricano riteneva che, dopo 16 anni, il documento sia stato sbilanciato e non favorii lo sviluppo dell'economia algerina desiderato. Allo stato attuale, il governo algerino affermava che l'accordo non sia stato così vantaggioso per entrambe le parti in questione.

In tal contesto, il presidente algerino Abdelmajid Tebboune invitò il Parlamento a Bruxelles a rivedere il trattato, punto per punto, in modo che questa associazione potesse essere vantaggiosa per entrambe le economie.

Secondo il pensiero dell'Algeria, il fatto che il trattato abbia favorito opportunità di investimento per i paesi europei in Algeria, non vi era dubbio, ma non vi è stata alcuna contropartita per il paese africano. Per questo motivo, il governo algerino ritiene che l'accordo sia obsoleto e chiese la redazione di un nuovo testo. Secondo la visione di Tebboune è stato necessario riesaminare l'accordo e creare un nuovo quadro politico, economico e geostrategico tra le parti. Senza dubbio, l'Algeria e l'Unione hanno creato una zona di libero scambio il 1° settembre 2005, nell'ambito di un accordo di associazione che prevedeva la cooperazione economica, sociale, culturale e giudiziaria. *“L'accordo ha fissato un periodo transitorio di 12 anni per l'Algeria per eliminare gradualmente le tariffe doganali, anche sui prodotti industriali. Il periodo è stato prorogato fino al 2020 per alcuni prodotti come l'acciaio, il tessile, l'elettronica e i veicoli<sup>141</sup> .”*

---

<sup>141</sup><https://euractiv.it/section/commercio-ed-economia-mondiale/news/lalgeria-vuole-riesaminare-laccordo-commerciale-con-lue/>



In ultima istanza, *“permaneva la visione di Nasri secondo cui la zona di libero scambio sarebbe stata una catastrofe per l’economia nazionale.”*<sup>142</sup>

In merito, bisogna dire che l’Unione Europea è il più grande partner commerciale dell’Algeria, che a sua volta è il terzo fornitore di gas naturale dell’Unione dopo la Russia e la Norvegia, secondo quanto afferma la Commissione europea.

Di certo, le principali importazioni dell’Algeria dall’Unione Europea sono state e sono costituite da macchinari, attrezzature di trasporto e prodotti agricoli.

Infine, tutto questo quadro di complicazione di pensieri in merito ad una revisione dell’accordo è stato posto sotto analisi e la valutazione da entrambi parte è ancora sotto osservazione e di conseguenza le tempistiche saranno lunghe per poter scendere a compromessi per entrambi le parti in vista di un risultato efficace.

## **Il Capitolo 3: Il Decennio dopo il Vertice di Barcellona**

### **3.1 Dal partenariato euro-mediterraneo alla Politica europea di Vicinato**

La positività con cui si era collocata la Conferenza di Barcellona nello sfondo euro-mediterraneo era andato completamente perduto a causa di una strage mondiale presso la quale il Vertice di Valencia si svolse, all’indomani degli attentati terroristici dell’11 settembre 2001. In primo luogo, scaturirono nello stesso periodo degli episodi che misero in difficoltà il funzionamento della partnership euro-mediterranea ovvero lo scoppio della seconda intifada tra il 2000 e il 2005, dopo il fallimento degli accordi di Camp David, la quale registro numerose vittime, che a loro volta determinarono l’assenza alla conferenza di Siria e Libano, i quali decisero di non partecipare per solidarietà con i Palestinesi e per la presenza di Israele.

Al contempo era in motto il terrorismo di matrice islamica e tutt’ora presente su scala mondiale accompagnato poi dal sanguinoso dopoguerra in Iraq e il conflitto israelo-palestinese che determinarono l’impasse della cooperazione euro-

---

<sup>142</sup><https://euractiv.it/section/commercio-ed-economia-mondiale/news/lalgeria-vuole-riesaminare-laccordo-commerciale-con-lue>

mediterranea, non facendo di conseguenza mostrare alcuna soluzione politica. In tal contesto in cui accaddero questi fatti, fu emerso il primo tentativo concreto di rilanciare il Partenariato euro-mediterraneo con l'avvio della Politica europea di vicinato, adottata dal Consiglio europeo in data 19-20 giugno 2003. A primo impatto, secondo quanto è stato emerso nelle Comunicazioni della Commissione europea, la Politica Europea di Vicinato non è stata pensata per sostituire le precedenti politiche dell'Unione Europea. Bensì, la Politica Europea di Vicinato, avrebbe potuto dare un valore aggiunto anche ai paesi dell'area MENA e, per tale motivo, la politica è stata estesa anche a questi ultimi. Secondo quanto riportato nella Comunicazione della Commissione Europea riguardante il decimo anniversario del PEM: <sup>143</sup>“*il solido partenariato scaturito dal processo di Barcellona [...] ha creato vincoli politici e istituzionali duraturi tra l'Europa e i suoi partner mediterranei. Questi ultimi hanno inoltre avviato un processo di riforma. [...] A prescindere dagli accordi di associazione conclusi tra l'UE e i partner mediterranei la creazione di un vero e proprio mercato regionale è tuttora ostacolata, fra l'altro, dalla lenta integrazione tra gli stessi paesi mediterranei. [...] Il commercio intra-regionale nel Mediterraneo meridionale, inferiore al 15% del volume globale, è all'ultimo posto rispetto alle altre regioni di queste dimensioni. Sebbene l'UE sia il primo partner della regione, quindi, il partenariato non ha ancora realizzato pienamente il suo potenziale.*”

Nella stessa comunicazione annunciata dalla Commissione europea, era rilevante la seguente dichiarazione: “*la nuova politica europea di prossimità avrebbe potuto contribuire a rafforzare la cooperazione tra i paesi coinvolti nel PEM e a promuovere al tempo stesso un'ulteriore cooperazione regionale e sub-regionale, grazie anche al supporto finanziario dello Strumento europeo di prossimità e partenariato.*” <sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Decimo anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo. Un programma di lavoro per far fronte alle sfide dei prossimi cinque anni*, COM (2005) 139, Bruxelles, 14 aprile 2005.

<sup>144</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Decimo anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo. Un programma di lavoro per far fronte alle sfide dei prossimi cinque anni*, COM (2005) 139, Bruxelles, 14 aprile 2005.

La politica di prossimità divenne, quindi, uno strumento fondamentale, attraverso cui preparare il terreno per il prossimo allargamento e ricercare anche una maggiore integrazione con i Paesi vicini del Mediterraneo.

Nella prospettiva della Politica Europea di Vicinato, l'estremo bisogno di un intervento comunitario era sentito dal momento storico nel quale la Politica europea di vicinato si inseriva, caratterizzato dall'adesione all'Unione europea di dieci Paesi già precedentemente inclusi nel Partenariato euro-mediterraneo<sup>145</sup>: Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Polonia, Ungheria, Malta, Cipro.

In questo modo, l'allargamento dell'Unione Europea a venticinque membri determinò anche una riduzione nella composizione dei partner mediterranei che, con l'adesione di Malta e Cipro, si restringevano ai Paesi arabi e Israele, evidenziando la necessità di ridefinire le linee guida della politica europea nel tentativo di dare nuovo slancio alle relazioni con i Paesi vicini.

Sulla base di ciò, l'Unione Europea cercò, attraverso la Politica europea di vicinato, come affermato dall'autore Comelli; *“di favorire la creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato mediante la costituzione di un cosiddetto “ring of friends”, vale a dire un cerchio di Stati amici, geograficamente prossimi, con i quali l'Unione europea godesse di “rapporti stretti, pacifici e di cooperazione”*<sup>146</sup> Sostanzialmente, furono selezionati due gruppi che erano raffigurati come i vicini dell'Est e del Sud. I primi comprendevano Bielorussia, Moldavia, Ucraina e Russia, la quale poi decise di non far parte della politica europea di vicinato. Successivamente, nel mese di giugno del 2004, il Consiglio europeo decise di includervi anche Georgia, Armenia e Azerbaigian: questa decisione fu senz'altro favorita dalla *“Rivoluzione delle rose”*, scoppiata in Georgia nel novembre 2003<sup>147</sup>. I secondi includevano, invece, i Paesi della riva sud del Mediterraneo, ossia Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia.

---

<sup>145</sup>Comelli M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, CAP. IV p 99 *L'Unione Europea e il suo vicinato*. 2013, p50

<sup>146</sup> COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, CAP. IV p 95 *L'Unione Europea e il suo vicinato*, Roma, Editrice Apes, 2013, p55

<sup>147</sup> COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, CAP. IV p96-97 *“L'Unione Europea e il suo vicinato”*, Roma, Editrice Apes, 2013, p60

In merito, l'inserimento dei Paesi della sponda sud nella Politica Europea di Vicinato comportava un valore aggiunto per il rilancio del Processo di Barcellona che aveva conseguito modesti risultati.

Per quanto riguarda il bacino del Mediterraneo, la Politica di Vicinato si inseriva nel quadro del Processo di Barcellona<sup>148</sup>, rivolgendosi a tutti i Paesi coinvolti nel partenariato euro-mediterraneo, ad eccezione della Turchia (ancora in fase di adesione all'Unione europea), di Cipro e Malta.

Di grande importanza era la novità sostanziale che contraddistingueva la Politica di vicinato vale a dire il riconoscimento della forte interdipendenza tra l'Unione europea e i Paesi vicini e il tentativo che ne conseguiva di superare la distinzione tra politica interna e estera, concedendo anche ai Paesi per i quali non era prevista l'adesione vantaggi e opportunità riservati ai membri dell'Unione europea.

Allo stesso tempo, si evinceva, infatti, che, nonostante il contesto unico della Politica Europea di Vicinato, l'ottica di adesione interessasse solo i paesi dell'Est: mentre i vicini orientali, dal momento che erano Paesi europei, avevano una prospettiva di entrare a far parte dell'Unione Europea, quelli meridionali, su cui questa trattazione è incentrata, non avevano titolo per aderire all'Unione, in quanto geograficamente non erano Paesi europei.<sup>149</sup>

Pertanto, la coesistenza di entrambi i gruppi di Paesi all'interno della Politica europea di Vicinato rendeva ambigue le finalità di tale politica, che veniva percepita secondo quanto emerso dal pensiero dell'autore Comelli dai Paesi dell'Est come una: *“strategia di esitazione rispetto alla richiesta che fosse almeno riconosciuta la loro prospettiva futura di adesione”*<sup>150</sup>.

Tuttavia la scelta di un quadro unico per le relazioni con tutti i Paesi vicini non si spiegava solo con la scelta di non offrire una prospettiva concreta di adesione ai Paesi dell'Est, inserendoli nello stesso contesto dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Bensì, un quadro unico offriva, piuttosto, la possibilità di una maggiore coerenza e continuità nelle relazioni con i Paesi vicini.

---

<sup>148</sup> DONONI V., *La conferenza di Barcellona: una svolta nei rapporti euro-mediterranei?* in “Jura Gentium, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, 2007, p1

<sup>149</sup> Art 49 del Trattato dell'Unione Europea: condizione geografica

<sup>150</sup> COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia, CAP. IV L'Unione Europea e il suo vicinato*, Roma, Editrice Apes, 2013, p101

Diversamente, nella concezione dei Paesi mediterranei, il nuovo approccio comunitario si collocava a metà strada tra la logica dell'integrazione tramite l'allargamento e quella di stabilizzazione tramite il partenariato.

In un secondo momento, la sfida del quadro di politica europea di vicinato era quella di rispondere a determinate esigenze: da un lato quella di garantire ai Paesi vicini concreti benefici e prevenire un'eventuale importazione di instabilità da questi, dall'altro quella di rinunciare all'adesione di quei Paesi che si presentavano troppo distanti dagli standard dell'Unione europea, considerando anche che l'Unione si stava ancora assestando dopo il grande allargamento del 2004.

A seguire poi, il patto della comunità europea fu quello che la Politica Europea di Vicinato non rappresentasse una politica preliminare per l'adesione all'Unione dei partner mediterranei, giudicati troppo distanti dagli standard dell'Unione Europea stessa. Perciò, le procedure per la negoziazione della Politica di vicinato vennero, pertanto, tenute separate da quelle per l'adesione.

Secondo quanto affermato dall'ex presidente della Commissione europea Romano Prodi, i Paesi mediterranei avrebbero condiviso con l'Unione *“tutto tranne le istituzioni”*.

Difatti, nella comunicazione Europa ampliata del 2003 la Commissione riconosceva che *“in alcuni casi il problema delle prospettive di adesione è già stato risolto. Per quanto riguarda i partner mediterranei extraeuropei si è esclusa qualsiasi possibilità di adesione”, mentre rimangono in sospeso questioni come quelle dei Paesi europei che hanno espresso più volte il desiderio di entrare a far parte dell'Ue*”.<sup>151</sup>

La Politica di vicinato l'Unione escludeva, di fatto, per i partner mediterranei l'unico incentivo che si era rivelato decisivo per il successo dell'approccio integrazionista: la concreta prospettiva di adesione all'Unione.

Per quanto concerne lo schema delle relazioni tra l'Unione Europea e i Paesi partner, tra i principi della Politica di vicinato il Documento di Strategia della Commissione indicava *“la differenziazione e la responsabilità condivisa”*.

---

<sup>151</sup> R. Prodi , *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, discorso al Sixth ECSA World Conference on peace, stability and security, Jean Monnet Project, SPEECH/02/619, Bruxelles, 5-6 dicembre 2002, su: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH>

Poiché i partner mediterranei presentavano caratteristiche differenti tra loro, il processo di avvicinamento all'Unione, nell'ambito della Politica europea di vicinato, era pensato in forma progressiva e differenziata da Paese a Paese.

Per giunta, la previsione di un approccio specifico per ciascun Paese partner faceva sì che vi fossero tante possibili risposte quanti erano i Paesi partner, a seconda della situazione politica, della volontà di aderire all'Unione europea, del programma di riforme dei Paesi stessi, nonché dal loro livello di sviluppo socio-economico.

Inoltre, la Politica di Vicinato intendeva rafforzare il partenariato politico ed economico attraverso una serie di riforme dei sistemi politici ed economici dei Paesi vicini tale da renderli simili a quelli degli Stati dell'Unione.

In sostanza, gli Stati che erano maggiormente capaci nell'attuare le misure di adeguamento richieste dall'Unione, consistenti nella realizzazione di riforme politiche, economiche e istituzionali, potevano avanzare nella cooperazione con essa, senza essere condizionati dalle necessità e dalle tempistiche del contesto geopolitico, dominato sul piano regionale dalla continuità del conflitto israelo-palestinese. Ne consegue che il nuovo approccio se da un lato agevolava la cooperazione euro-mediterranea, dall'altro, accentuando la dimensione bilaterale. Si passava, infatti, da un'ottica di multilateralismo e cooperazione regionale, tale era quella inaugurata a Barcellona, a un ritorno alle relazioni bilaterali differenziate ispirate alla condizionalità e alla bilateralità dell'aiuto. Bisogna evidenziare il fatto che l'introduzione della differenziazione contrastava, con l'obiettivo del Partenariato euro-mediterraneo di creare una regione mediterranea, privilegiando piuttosto il suo esatto contrario, ossia un'integrazione su un piano meramente bilaterale. In virtù del bilateralismo differenziato, come riportato dall'autore Calleya,<sup>152</sup> *“i trattamenti che l'Unione riservava ai suoi partner non erano uguali in quanto veniva applicata la condizionalità positiva in base alla quale si prometteva la distribuzione di benefici economici a condizione che gli Stati raggiungessero gli obiettivi predeterminati”*. Questo approccio risultava più flessibile di quello applicato al Partenariato euro-mediterraneo, prestandosi ad una maggiore cooperazione tra Stati membri e Paesi vicini.

---

<sup>152</sup> CALLEYA S., *The Euro- Mediterranean Partnership and Sub- Regionalism: A case of Region-Building?* in *“The convergence of civilizations”*, E. ADLER (a cura di), Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2006 p40

In termini di attuazione, infatti, come recita lo stesso Documento di Strategia della Commissione europea *“l’UE non imponeva priorità o condizioni ai suoi partner”*. Ogni partner concordava un “piano d’azione” con l’Unione in base alle proprie priorità: ciascun “piano d’azione”, preceduto dai “rapporti paese” redatti dalla Commissione, indicava i campi d’azione prioritari per le riforme.<sup>153</sup>

Per giunta, i Piani d’azione, che fissavano un programma di lavoro di durata triennale o quinquennale, coprivano tutta una serie di temi che andavano dal dialogo politico alle riforme economiche sociali e di sviluppo, al commercio estero, all’energia, ai trasporti e all’ambiente.

Una volta adottate tutte le misure previste dai piani d’azione, veniva negoziato e stipulato una sorta di accordo europeo di vicinato.

Per quanto riguarda i Paesi del Mediterraneo gli accordi europei di prossimità si affiancavano, sostituendoli, agli accordi di associazione previsti dal Partenariato euro-mediterraneo nell’ambito del Processo di Barcellona.

Se da un lato ciò era certamente un vantaggio alla luce dei rapporti di collaborazione già avviati, dall’altro è stato necessario ricordare il principale elemento di debolezza del Partenariato euro-mediterraneo, rappresentato dall’asimmetria delle relazioni tra i partner euro-mediterranei, che contraddiceva il principio dell’eguaglianza all’interno del Partenariato.

Per far fronte a questo problema, i programmi di vicinato prevedevano che i Paesi vicini avessero un ruolo eguale a quello degli Stati comunitari, coinvolgendo al contempo i livelli nazionale, regionale e locale, secondo una logica di bottom up.

La Commissione presentò <sup>154</sup> le proposte per i Piani d’azione con Autorità Palestinese, Giordania, Israele, Marocco, e Tunisia.

Tali proposte vennero successivamente approvate dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne (Cagre) il 12 dicembre 2004. I Piani d’azione per i Paesi summenzionati entrarono in vigore nel corso del 2005, seguiti nel 2007 da quelli con Egitto e Libano.

---

<sup>153</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte della Commissione riguardanti *piani d’azione nell’ambito della Politica europea di prossimità* (ENP), Bruxelles, COM 795, final, 9 dicembre 2004

<sup>154</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte della Commissione riguardanti *piani d’azione nell’ambito della Politica europea di prossimità* (ENP), Bruxelles, COM 795, final, 9 dicembre 2004

Ad eccezione di Algeria, Libia e Siria, tutti i partner mediterranei adottarono i rispettivi Piani d'azione, che risultavano differenziati da Paese a Paese al fine di tenere in considerazione le peculiarità di ciascun partner, la sua capacità di stringere legami sempre più stretti con l'Ue e le rispettive necessità di assistenza finanziaria. Se da un lato la differenziazione, consentendo ad ogni Paese vicino di far progredire le proprie relazioni con l'Unione europea a seconda del proprio grado di impegno nell'attuare i Piani d'azione, responsabilizzava ciascun Paese vicino, dall'altro, però, la sfida della sicurezza con cui l'Unione Europea doveva confrontarsi nel suo vicinato risultava difficile da gestire sul piano bilaterale, imponendo, al contrario, soluzioni regionali.

Sulla panoramica finanziaria, la Commissione istituì un nuovo strumento di prossimità a supporto della cooperazione transnazionale e transfrontaliera attraverso cui realizzare una maggiore integrazione con i Paesi partner mediterranei (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità Palestinese, Siria, Tunisia) e con ex le Repubbliche sovietiche (Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Georgia, Armenia e Azerbaigian)<sup>155</sup>.

I precedenti strumenti finanziari costituiti dal programma MEDA per i Paesi del Mediterraneo del Sud e TACIS per i Paesi dell'Europa dell'Est, vennero sostituiti con lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), per promuovere una progressiva integrazione economica e una cooperazione politica più approfondita tra l'UE e i Paesi partner e affrontare le specifiche opportunità e sfide che derivano dalla vicinanza geografica tra l'UE e i Paesi vicini.

Così, l'ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument)<sup>156</sup> divenne operativo a partire dal 1 gennaio 2008 e l'attuazione del piano dell'ENPI venne suddivisa in due fasi: una prima fase di transizione dal 2004 al 2006 e una seconda fase operativa dal 2007 al 2013.

Nel periodo di transizione, la Politica di vicinato continuò ad operare nell'ambito della politica di cooperazione esterna dell'Unione verso i Paesi terzi vicini, già sperimentata con il programma INTERREG III, un'iniziativa di cooperazione

---

<sup>155</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte della Commissione riguardanti piani d'azione nell'ambito della Politica europea di prossimità (ENP), Bruxelles, COM 795, final, 9 dicembre 2004

<sup>156</sup> regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea



intraeuropea e trans-europea attuata nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale che nel periodo 2000-2006 INTERREG III coinvolgeva i Paesi di nuova adesione, attraverso il programma INTERREG con i confini esterni dell'Unione; Paesi membri, già inseriti nel programma INTERREG con i Paesi terzi confinanti; i paesi confinanti con l'Unione Europea beneficiari dei programmi MEDA e TACIS.

La seconda fase, invece, è stata caratterizzata da una semplificazione degli strumenti finanziari destinati all'assistenza esterna, mediante la sostituzione definitiva degli strumenti finanziari preesistenti con l'ENPI dovuta alla necessità di assicurare l'omogeneità delle azioni esterne e di ottenere maggiori risultati con le risorse disponibili.

Nel frattempo, allo scopo di creare un'area di prosperità e di buon vicinato nelle aree limitrofe, il nuovo strumento finanziario, era destinato a promuovere i diritti umani, le libertà fondamentali (quali lo Stato di diritto e i principi di uguaglianza e democrazia), i principi dell'economia di mercato, a contrastare la povertà e a incoraggiare lo sviluppo sostenibile, ma anche a favorire la progressiva partecipazione dei paesi partner al mercato interno dell'Unione e una più intensa cooperazione settoriale e trans-settoriale attraverso la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Nella pratica, tale assistenza finanziaria si concretizzava in programmi nazionali o multinazionali di assistenza rivolti ad un Paese partner, o in programmi inerenti a una forma di cooperazione regionale o sub regionale tra due o più Paesi partner.

In riferimento ai programmi nazionali o multinazionali venivano adottati dei documenti di strategia con indicazioni pluriennali dotate di specifici budget attraverso i documenti di strategia la Commissione adottava su base annuale i programmi d'azione che stabilivano gli obiettivi perseguiti, i settori d'intervento, i risultati attesi e l'importo finanziario previsto.

Come tratto dal documento dell'autore Calleya, rilevante era che la componente maggiormente innovativa dell'ENPI<sup>157</sup> *“era costituita dalla cooperazione*

---

<sup>157</sup> COMELLI M., *The approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean Partnership*, documento presentato alla conferenza IGC Net "The European Union as an International Actor Challenges and Options for the Future" Bruxelles, 17 novembre 2005, p2

*transfrontaliera tra Stati membri e Paesi partner volta al finanziamento di programmi congiunti che condividevano una frontiera comune, marittima o terrestre.”*

Ciò nonostante, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato illustrava, una innovativa finestra di opportunità per le autorità locali nella politica di assistenza esterna e dà un grande impulso al ruolo politico delle regioni. Come emerso dal pensiero degli autori Zallio: *” per la prima volta esse possono partecipare, attraverso la cooperazione transfrontaliera, alla governance multi-livello dello sviluppo territoriale nel Mediterraneo<sup>158</sup>”*.

Inoltre, il Regolamento dello Strumento europeo di vicinato e partenariato<sup>159</sup> prevedeva che l’assistenza comunitaria potesse essere utilizzata a beneficio comune degli Stati membri e dei Paesi partner, e questo trova un’importante applicazione proprio con la cooperazione transfrontaliera e transregionale.

Per la prima volta, attraverso lo strumento europeo di vicinato e partenariato e quello di pre-adesione, un unico strumento sarà applicato a entrambi i lati dei confini esterni dell’Unione europea, a favore dei territori comunitari come di quelli terzi. I fondi comunitari per lo sviluppo interno dell’Unione concorreranno così all’attuazione della cooperazione transfrontaliera con i Paesi terzi.

Per quanto riguarda l’aspetto politico, il coinvolgimento attivo dei territori nei processi di programmazione, gestione e realizzazione dei programmi congiunti di cooperazione transfrontaliera ebbe importanti effetti sui processi di decentramento e democratizzazione in molti Paesi terzi, in particolare del Mediterraneo.

In questo quadro, il ruolo chiave attribuito dalla politica di vicinato a regioni ed enti locali poneva *“la questione della governance multi-livello, ossia del coordinamento tra i vari livelli di governo, con i Paesi terzi”<sup>160</sup>*.

---

<sup>158</sup> F. Zallio, V. Talbot, *Tra bilateralismo e regionalismo: la politica europea di vicinato nel mediterraneo*, ISPI - Relazioni internazionali, vol. 19, febbraio, 2005, p. 19-21 su: <http://www.ispionline.it>.

<sup>159</sup> Regolamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, in GUCE, serie L, n. 310/1, del 09 novembre 2006

<sup>160</sup> Il principio di partenariato nella politica regionale e di coesione è stato sancito con il Regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell’11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) 1260/1999,

Poi, l'assistenza comunitaria prevista dal Regolamento ENPI doveva essere stabilita in un partenariato tra la Commissione e i beneficiari, che deve comprendere autorità nazionali, regionali e locali, partner economici e sociali, la società civile e altri organismi competenti. La capacità di partecipazione effettiva delle autorità territoriali dei Paesi terzi dipenderà tuttavia dai diversi sistemi costituzionali e istituzionali dei Paesi partner, dall'applicazione del principio di partenariato e dei principi di sussidiarietà.

L'intensificarsi della cooperazione non significò un aumento delle risorse finanziarie, così come auspicato dalla Commissione europea, *“nonostante le risorse attribuite all'ENPI dalla programmazione 2007-2013<sup>161</sup> andavano aggiunti i prestiti della banca europea degli investimenti e notevolmente superiori a quelli del periodo di programmazione precedente”*. L'insufficienza delle risorse finanziarie rappresentò, infatti, uno degli elementi di maggiore criticità della politica di vicinato.

Alla fine, l'ammontare complessivo degli aiuti europei assegnati ai Paesi della sponda sud nell'ambito operativo dell'ENP<sup>162</sup> rimase basso e i finanziamenti non risultarono adeguati agli obiettivi, determinando il venir meno di uno degli incentivi principali ai Paesi partner per l'attuazione delle riforme previste nel quadro della Politica di Vicinato.

### **3.2 Unione per il Mediterraneo**

A partire dal 2004 il quadro politico mediterraneo dell'Unione europea assunse un atteggiamento antagonista: la Politica di vicinato, a carattere bilaterale e con competenza nelle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche e gli strumenti finanziari), dalla Commissione, aveva affiancato poi il Partenariato euro-mediterraneo, a carattere multilaterale e

---

<sup>161</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487, Brussels, 14 July 2004.

<sup>162</sup> COMELLI M, *The approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean Partnership*, documento presentato alla conferenza IGC Net "The European Union as an International Actor Challenges and Options for the Future" Bruxelles, 17 novembre 2005

competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali (primo e terzo pilastro della Dichiarazione di Barcellona), gestite dai governi nazionali.

In primo luogo, è bene ricordare che l'approccio inaugurato dalla politica di vicinato, incentrato sulla bilateralità e sulla condizionalità dell'aiuto, corrispondeva, di fatto, a un ritorno alle relazioni bilaterali tra l'Unione e i partner mediterranei.

Si rischiava, pertanto, come delineato dall'autrice Bicchi *“che la Politica di vicinato venisse percepita dai Paesi mediterranei più interessati all'avvicinamento come una sorta di via libera verso un approfondimento delle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e il singolo partner mediterraneo.”*<sup>163</sup>

Come tratto dall'autore Aliboni, nel quadro delle relazioni euro-mediterranee dove la Politica di vicinato, sovrapponendosi al Partenariato euro-mediterraneo<sup>164</sup>, *“era diventata di gran lunga la politica più influente per la regione, si inseriva un tentativo di rilancio della cooperazione regionale: l'avvio dell'Unione per il Mediterraneo.”*

L'Unione per il Mediterraneo<sup>165</sup>, fondata con la Dichiarazione di Parigi nel corso della Conferenza ministeriale tenutasi il 13 luglio 2008, era stata raffigurata nei mesi precedenti su iniziativa del presidente francese Nicolas Sarkozy.

Già durante la campagna elettorale del 2007 Sarkozy aveva proposto la sua idea per la cooperazione tra Paesi della sponda nord e quelli della sponda sud del Mediterraneo.

Il 20 dicembre 2007 si svolse a Roma<sup>166</sup> un incontro tra Sarkozy e i primi ministri di Spagna e Italia, José Luis Zapatero e Romano Prodi, durante il quale questi ultimi diedero il loro sostegno all'iniziativa francese, la quale prevedeva di fare dell'Unione per il Mediterraneo *“un'iniziativa intra-mediterranea”*.

---

<sup>163</sup> Bicchi F. *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, 2007, p60

<sup>164</sup> ALIBONI R. *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, in dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, n.85, P. 3, gennaio 2008.

<sup>165</sup> <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:161E:0126:0136:ITPDF>

<sup>166</sup> Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna, 20 dicembre 2007.

Il progetto proponeva, infatti, una cooperazione tra i soli Paesi che si affacciavano sul bacino mediterraneo, che avrebbe sostituito il Processo di Barcellona, rilanciando le relazioni euro-mediterranee.

Mentre il Processo di Barcellona aveva come scopo la creazione di una regione euro-mediterranea, il progetto iniziale di Sarkozy intendeva sviluppare la cooperazione regionale esclusivamente tra la sponda nord e la sponda sud del Mediterraneo: l'Unione per il Mediterraneo, stando al progetto iniziale, avrebbe dovuto includere solo i paesi dell'Europa del Sud e quelli delle altre sponde mediterranee.

In aggiunta, nelle intenzioni del presidente francese, l'Unione per il Mediterraneo avrebbe dovuto svilupparsi al di fuori del contesto dell'Unione europea.

La partecipazione all'Unione per il Mediterraneo avrebbe dovuto essere mediterranea, piuttosto che euro-mediterranea, escludendo i Paesi membri dell'Unione Europea che non si affacciavano sul Mediterraneo.<sup>167</sup>

Il contesto che si è creato era l'intenzione di non svuotare d'importanza il Processo di Barcellona, imponevano la ricerca di un compromesso. Tale compromesso era raggiunto proprio con la creazione di una nuova organizzazione intergovernativa formata da 43 paesi. Oltre a tutti gli Stati membri dell'Ue e ai Paesi della sponda sud e sud-est del Mediterraneo, vi presero parte anche i Paesi dei Balcani affacciati sull'Adriatico (come la Croazia, la Bosnia Erzegovina, il Montenegro, l'Albania), e i mini Stati (come il Principato di Monaco).

L'esito finale del progetto di Sarkozy, deciso nella Conferenza ministeriale di Parigi del luglio 2008, fu, dunque, un'iniziativa euro-mediterranea, piuttosto che intra-mediterranea<sup>168</sup>.

In secondo luogo, il fine dell'Unione per il Mediterraneo era quello di sviluppare progetti concreti riguardanti quattro aree prioritarie: ambiente e sviluppo sostenibile (disinquinamento del Mediterraneo, energie alternative), crescita economica e sviluppo sociale (autostrade del mare e di terra), dialogo interculturale (Alta

---

<sup>167</sup> COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, CAP. IV *L'Unione Europea e il suo vicinato*, Roma, Editrice Apes, 2013, p115

<sup>168</sup> COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, CAP. IV *L'Unione Europea e il suo vicinato*, Roma, Editrice Apes, 2013, p116

Istruzione e ricerca, Università euro-mediterranea) e il tema della sicurezza (sicurezza marittima, protezione civile e lotta al terrorismo).

In questo modo, come emerso dall'autore Risi: *“l’Unione per il Mediterraneo (UpM), l’organizzazione intergovernativa era destinata ad imprimere un nuovo impulso alle relazioni euro-mediterranee a tredici anni dalla nascita del Partenariato euro-mediterraneo (Pem), lanciato con la Dichiarazione di Barcellona nell’ambito dell’omonima conferenza del 1995*<sup>169</sup>. “

Ne consegue che il dialogo euro-mediterraneo immaginato a Barcellona non aveva ottenuto i suoi obiettivi: fu con questo pensiero che, il 7 febbraio del 2007, il candidato alla presidenza francese Nicolas Sarkozy introduceva il suo progetto di Unione Mediterranea (UM), destinato a costituire, nelle intenzioni francesi, come espresso da Aliboni: *“la seconda fase della riforma della politica mediterranea dell’UE”*.<sup>170</sup> Gli esiti modesti del Partenariato euro-mediterraneo andavano ricondotti, secondo sia alla fase storica in cui il Partenariato euro-mediterraneo si era sviluppato, che aveva visto l’Unione europea spostare la propria attenzione ai Paesi dell’ex blocco sovietico, sia alle debolezze del Processo di Barcellona, che si era limitato, a causa dell’instabilità politica ed economica dell’area mediterranea dovuta al perdurare del conflitto arabo-israeliano, ad accentuare la componente commerciale senza stabilire forme più profonde di cooperazione tra la sponda nord e quella sud del Mediterraneo. Spettava, dunque, alla Francia e ai Paesi mediterranei dell’Unione europea (Spagna, Italia, Portogallo, Grecia e Cipro) *“realizzare il progetto di un’Unione Mediterranea, destinata a collaborare intensamente con l’Europa”*<sup>171</sup>. È necessario ricordare, che nelle intenzioni francesi l’Unione Mediterranea avrebbe dovuto rimanere distinta dall’UE ed essere limitata alla partecipazione dei soli Paesi rivieraschi.

La prospettiva di Sarkozy introduceva, quindi, un importante elemento di rottura rispetto al Partenariato euro-mediterraneo e alla Politica di vicinato: l’UM non sarebbe stata un’iniziativa di tutta l’Unione europea, ma solo della sua componente

---

<sup>169</sup> RISI C., *L’azione esterna dell’Unione Europea: Processo di Barcellona e Unione per il Mediterraneo*, in *Processi Storici e Politiche di Pace*, anno III, 2008 p10

<sup>170</sup> Aliboni R. *L’Unione per il Mediterraneo, Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, p.5

<sup>171</sup> Discorso di N. Sarkozy, Tolone, 7 febbraio 2007.

mediterranea, che, direttamente esposta agli squilibri della regione, era più interessata ad approfondire la cooperazione con i Paesi della sponda sud.

La vittoria di Sarkozy trasformò l'Unione per il Mediterraneo da proposta di una parte politica a progetto ufficiale francese volto a ridare slancio ai rapporti euro-mediterranei.

Con il lancio ufficiale del progetto di Sarkozy, le posizioni dei partner europei, di fronte a un'iniziativa che si poneva in netta contrapposizione con il Processo di Barcellona, cominciarono a definirsi con chiarezza.

Senza dubbio, il progetto francese incontrò fin da subito l'opposizione della Commissione europea, il cui scetticismo era alimentato da un'iniziativa assunta unilateralmente che mirava a escludere i Paesi dell'Europa continentale dalla cooperazione mediterranea e quella di Paesi come il Regno Unito, che per molto tempo aveva rappresentato la principale potenza esterna dell'area e la Germania, lo Stato economicamente più avanzato dell'Unione, nonché tra i primi contributori dei programmi di cooperazione con i Paesi mediterranei.

In merito, La Spagna e l'Italia passarono, infatti, da un iniziale entusiasmo ad una maggiore cautela, come tratto dall'autore Wulzer, *“determinata dalle divisioni che stavano emergendo in Europa e che avrebbero potuto incrinare la solidarietà europea”*.<sup>172</sup>

Per entrambi i Paesi, infatti, la partecipazione collettiva dell'Unione europea alle sfide provenienti dal Mediterraneo, in primo luogo quella dell'immigrazione clandestina, rappresentava lo strumento necessario per superare i limiti dell'azione bilaterale. Nondimeno, la freddezza delle istituzioni comunitarie, lo scetticismo di Regno Unito e Germania e la cautela di Spagna e Italia provocarono un rallentamento dell'iniziativa di Sarkozy, che persuase il presidente francese della necessità di aggiustare il suo disegno in modo da renderlo compatibile con le posizioni espresse dai partner. La Dichiarazione di Roma<sup>173</sup>, a seguito del summit europei del dicembre 2007 tra Sarkozy, Zapatero e Prodi, rappresentò la prima tappa del ridimensionamento del progetto francese.

---

<sup>172</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009. p. 151.

<sup>173</sup> Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna, 20 dicembre 2007.

All'inizio del 2008 fu la presidenza slovena dell'Unione europea ad esprimere la propria contrarietà al progetto, ormai avvertita anche all'interno dello stesso governo francese. Inseguito, il ridimensionamento effettivo della proposta francese fu al centro del Vertice bilaterale franco- tedesco di Hannover del 3 marzo 2008 e del Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008<sup>174</sup>. Arrivando al 3 marzo 2008, nel corso del Vertice bilaterale di Hannover, Parigi e Berlino annunciarono di aver raggiunto un compromesso sull'iniziativa euro-mediterranea avviata da Sarkozy. A riguardo, l'accordo prevedeva che la proposta francese venisse riassorbita nel quadro dell'Unione europea e che divenisse un progetto volto a portare il Processo di Barcellona a un livello maggiore. Come sottolineò l'autore Wulzer, il pensiero del cancelliere tedesco Merkel *“l'Unione Europea non si sarebbe divisa tra Stati mediterranei e non mediterranei in relazione all'Unione per il Mediterraneo, che da quel momento diventava un progetto dei 27 membri dell'Unione europea”*.<sup>175</sup> Il Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008 prendendo atto della proposta di un'Unione per il Mediterraneo, così come definita dal summit di Hannover, approvò il progetto *“Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”*.<sup>176</sup> Come riportato dall'autore Wulzer, la Commissione era, quindi, invitata a *“suggerire uno schema per fondere l'Unione per il Mediterraneo e il Partenariato euro-mediterraneo sotto l'ombrello del Processo di Barcellona”* e a *“presentare al Consiglio le necessarie proposte che ne definissero i tempi e le modalità di attuazione”*<sup>177</sup>. In risposta al mandato affidatole dal Consiglio europeo e in vista del Vertice di Parigi previsto per il luglio 2008, il 20 maggio la Commissione adottò *“la Comunicazione sul futuro delle relazioni euro-mediterranee”*<sup>178</sup>, le cui proposte furono oggetto di aspri negoziati con gli Stati membri e i Paesi partner.

---

<sup>174</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Statement on Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, in Presidency Conclusions, n. 7652, 14 marzo 2008

<sup>175</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009. p.155

<sup>176</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Statement on Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, in Presidency Conclusions, n. 7652, 14 marzo 2008

<sup>177</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009, p.155-156.

<sup>178</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, Bruxelles, 11 marzo 2003.



Ebbene il Vertice di Parigi del 13 e 14 luglio 2008 sancì ufficialmente la nascita dell'Unione per il Mediterraneo.

Durante summit di Parigi, il progetto di un'Unione Mediterranea era definitivamente abbandonato e al suo posto fu creata una nuova organizzazione intergovernativa, appunto l'Unione per il Mediterraneo, formata, dagli stati membri dell'Ue più la Commissione, dai Paesi della sponda sud e sud a tutti gli Stati est del Mediterraneo, dai Paesi balcanici affacciati sull'Adriatico (come la Croazia, la Bosnia Erzegov, Montenegro, l'Albania) e i mini Stati (come il Principato di Monaco). Si giunse così all'esito del Vertice ovvero la firma della Dichiarazione comune per il Mediterraneo che ha lanciato il "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" la nuova forma istituzionale del Partenariato euro-mediterraneo avviato a Barcellona nel 1995 e ispirato al modello dell'Unione europea. Bisogna affermare però che il progetto di un'Unione per il Mediterraneo, non venne accolto in modo favorevole da tutti i Paesi della sponda sud. Fin dall'inizio l'oppositore del progetto di Sarkozy fu l'allora Gheddafi, leader libico che, già in occasione della undicesima sessione del Forum Mediterraneo riunito ad Algeri, espresse la piena contrarietà alla nascente organizzazione e all'inclusione di Israele nell'iniziativa. Infine il leader libico ribadì la sua opposizione alla nascita dell'Unione per il Mediterraneo, sostenendo che un'organizzazione di questo tipo avrebbe determinato la separazione dei Paesi del Nord Africa dai restanti Stati africani, compromettendo l'unità del continente.

### **3.2.1 Quadro intergovernativo dell'Unione per il Mediterraneo**

All'indomani del Vertice di Parigi, il nuovo ordinamento politico euro-mediterraneo venne messo concretamente in funzione dalla prima Conferenza dei Ministri degli Esteri, tenutasi a Marsiglia il 3 e 4 novembre 2008.

Innanzitutto la Conferenza di Marsiglia, oltre a specificare alcuni punti della Dichiarazione di Parigi<sup>179</sup> e prendere i primi provvedimenti esecutivi, definì i dettagli il funzionamento e la gestione dell'Unione per il Mediterraneo.

---

<sup>179</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:161E:0126:0136:IT:PDF>

La nuova istituzione si basava su quattro pilastri chiaramente delineati: la natura intergovernativa, l'eguaglianza tra i membri europei e quelli mediterranei all'interno di un contesto di co-ownership, il formato geopolitico più allargato rispetto al Partenariato euro-mediterraneo e l'approccio progettuale.

A primo impatto, l'Unione per il Mediterraneo, destinata a sostituire il Partenariato euro-mediterraneo, rappresentava, di fatto, come affermato da Aliboni, un *“cambiamento drastico”*<sup>180</sup> rispetto al passato.

L'elemento che suscitava interesse era dato dall'abbandono della formula comunitaria in favore di una formula intergovernativa che la rendeva molto diversa dal Partenariato euro-mediterraneo.

Mentre il Partenariato euro-mediterraneo e i suoi predecessori erano state politiche dell'UE, che avevano associato i governi partner senza mai arrivare a una direzione condivisa dell'organizzazione, l'Unione per il Mediterraneo era una politica intergovernativa, cui anche l'Unione Europea partecipava come semplice membro in cui le decisioni erano prese per consenso.

In riferimento al pensiero di Wulzer, a livello istituzionale: *“la scelta da parte della neonata organizzazione di adottare un profilo intergovernativo era da ricondurre a tre ragioni principali”*<sup>181</sup>.

Questo orientamento istituzionale rifletteva le complesse vicissitudini dell'Unione Europea e le sue difficoltà a portare avanti il proprio approfondimento istituzionale e politico.

Inoltre, il carattere intergovernativo rispondeva all'esigenza di superare la poca credibilità del Partenariato euro-mediterraneo, dovuta alla debole statura internazionale dell'Unione Europea.

A ciò si aggiunge che la struttura istituzionale prevista per l'Unione per il Mediterraneo era guidata da una co-presidenza, con un copresidente proveniente dall'UE e uno facente parte dei partner mediterranei. Le decisioni venivano prese all'unanimità nel corso di un summit biennale che riuniva i primi Ministri delle nazioni aderenti e da una conferenza annuale dei Ministri degli Esteri.

---

<sup>180</sup> Aliboni R. *L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzioni e prospettive*, Documenti IAI, dicembre 2009.

<sup>181</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009., p.160

Come riferito nel testo dell'autore Wulzer, *“il lavoro preparatorio era affidato a una conferenza permanente di Alti Funzionari, coadiuvati da un Comitato permanente di rappresentanti nazionali residenti a Bruxelles. La gestione e l'esecuzione dei progetti era, invece, di competenza di un Segretariato congiunto, con sede a Barcellona<sup>182</sup>.”*

Quest'ultimo aveva l'incarico di identificare, implementare e coordinare progetti specifici in linea con i principi e gli obiettivi dell'Unione per il Mediterraneo, che poi venivano presentati agli Alti funzionari che li predisponavano per i ministri e i capi di stato e di governo per essere approvati.

A livello pratico, tale natura intergovernativa determinava che le decisioni prese dalla Commissione, o più in generale dalle istituzioni comunitarie, non diventavano automaticamente parte dell'agenda euro-mediterranea, come avveniva nel Partenariato euro-mediterraneo, ma venivano prese anche da altri organi.

In merito, l'ambizione di condividere il processo decisionale e gestionale tra la sponda nord e quella sud del Mediterraneo era una vera conseguenza diretta degli ultimi sviluppi del Partenariato euro-mediterraneo.

Secondo quanto riportato dall'autore Aliboni, *“Il Partenariato euro-mediterraneo era, pertanto, considerato alla stregua di un “esempio di buona socializzazione diplomatica fra partner ineguali”<sup>183</sup>.*

Al contrario, l'Unione per il Mediterraneo si poneva come un'organizzazione paritaria, rovesciando il rapporto ineguale che aveva contraddistinto il Partenariato euro-mediterraneo.

Allo stesso modo, nello scenario del Partenariato euro-mediterraneo, ai Paesi della sponda sud era riconosciuto solo uno status di ospiti, l'Unione per il Mediterraneo intendeva garantire ai membri non europei un pieno senso di *cownership*, attraverso la condivisione delle decisioni e la partecipazione dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo in condizioni di parità con gli Stati dell'Unione Europea.

---

<sup>182</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009, p.157

<sup>183</sup> Aliboni R e COLOMBO S. *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Senato della Repubblica, Roma, giugno 2010 p15

In merito, vi era l'idea che i Paesi arabi avessero esitato a cooperare nel quadro Partenariato euro-mediterraneo in quanto messi di fronte ad iniziative avanzate esclusivamente dall'Unione Europea, in un contesto caratterizzato, quindi, da uno status politico non paritario rispetto a quello degli Stati europei.

A livello istituzionale, vi era la co-presidenza che prevedeva la condivisione tra un Paese dell'Unione Europea e un Paese mediterraneo del ruolo di guida politica della nuova forma di cooperazione euro-mediterranea. A livello comunitario, la co-presidenza europea sarebbe stata a rotazione gli Stati membri dell'Unione Europea. Questi ultimi, inoltre, ritenevano che l'istituzione di una co-presidenza avrebbe dovuto essere compatibile con le disposizioni relative alla rappresentanza esterna dell'Unione europea contenute nel Trattato su l'Unione europea.

Pertanto la presidenza per quanto riguarda l'Unione Europea sarebbe stata esercitata dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione, a livello dei capi di Stato e di governo, e dell'Alto rappresentante della Commissione, a livello dei ministri degli Esteri. Secondo quanto riportato dall'autrice Talbot, *“Il fatto che la co-presidenza europea fosse a rotazione, mentre quella dei partner mediterranei venisse scelta per consenso, onde evitare un presidente israeliano non gradito ai Paesi arabi, indicava, tuttavia, una certa asimmetria tra i due co-presidenti”*<sup>184</sup>.

Importante era la carica del Segretariato, composto da dieci membri appartenenti ai Paesi dell'Unione europea e altri dieci provenienti dai partner mediterranei, con un mandato di tre anni prorogabile una sola volta, aveva, invece, il compito di scegliere i progetti in maniera condivisa, mediante un processo decisionale ispirato a un reale partenariato.

Pertanto, il Segretariato era retto da un segretario generale e cinque segretari generali aggiunti, scelti per consenso dagli Alti funzionari su proposta dei partner. Tuttavia, Secondo quanto espresso da Aliboni<sup>185</sup>: *“ il passaggio dal Partenariato euro-mediterraneo all'Unione per il Mediterraneo ha segnato un cambiamento*

---

<sup>184</sup> TALBOT V. *La crisi dell'Unione per il Mediterraneo e il futuro della cooperazione euro-mediterranea*, Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), 7 luglio 2010. p.12.

<sup>185</sup> Aliboni R. *“L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova”*, n.110, febbraio 2009, p10

*notevole di prospettiva geopolitica che ha messo in discussione la configurazione dei rapporti euro-mediterranei stabilita dal Partenariato euro-mediterraneo.”*

Sulla base di tale dichiarazione, si poteva evincere che l'Unione Europea sembrasse intenzionata a lasciare che si indebolisse il legame privilegiato costruito nel corso dei decenni con il Nord Africa e il Vicino Oriente in vista di una risoluzione del conflitto arabo-israeliano.

Infatti, mentre il Partenariato rappresentava il canale privilegiato utilizzato dalla politica europea nei confronti del conflitto arabo-israeliano e dell'area più prossima ad esso, vale a dire il Nord Africa e il Vicino Oriente, l'allargamento ai Balcani occidentali realizzato dall'Unione per il Mediterraneo stravolgeva tale rappresentazione geopolitica, annullando la centralità del Nord Africa e del Vicino Oriente e riunendo, al contempo, aree dell'Unione Europea con caratteristiche molto diverse tra loro sotto il profilo politico e della sicurezza.

Appariva, dunque, come affermato da Aliboni: *“una rappresentazione geopolitica euro-mediterranea meno coerente di quella precedente e di conseguenza più problematica per la realizzazione di iniziative di cooperazione o governance regionale”*<sup>186</sup> che costituivano l'obiettivo principale dell'Unione per il Mediterraneo.

L'Unione per il Mediterraneo, infatti, intendeva dare vita a una cooperazione ad alto livello per la realizzazione di grandi progetti regionali.

Ai fini di attuazione di tale scopo, l'Unione per il Mediterraneo prendeva le distanze dall'approccio bilaterale della Politica europea di vicinato, sovrapponendosi, destinata a sostituirlo, al Partenariato euro-mediterraneo, basato su un approccio multilaterale.

Alla luce dei differenti livelli di sviluppo tra le due sponde del Mediterraneo, l'Unione per il Mediterraneo aveva lo scopo di sviluppare progetti concreti riguardanti sei aree prioritarie, al fine di promuovere la cooperazione concreta tra la sponda nord e quella sud: una cooperazione, pertanto, non solo politica, ma incentrata piuttosto su progetti finalizzati a incentivare la stabilità e lo sviluppo della regione mediterranea.

---

<sup>186</sup> ALIBONI R., *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, in dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, n.110, febbraio 2009, p15

Si trattava, infatti, secondo Wulzer, di sei settori che presi nel loro insieme delineavano una strategia di sviluppo globale dell'area euro-mediterranea e che si proponevano l'obiettivo di modificare le condizioni di partenza di individui e imprese operanti nella sponda sud<sup>187</sup>: *“ambiente ossia lotta all'inquinamento del Mediterraneo con l'obiettivo di ristabilire la qualità ecologica del bacino, sviluppo sostenibile ovvero sviluppo di energie alternative con particolare riferimento all'utilizzo dell'energia solare, crescita economica e sviluppo sociale: costruzione di autostrade di mare e di terra al fine di migliorare le relazioni tra gli Stati e il commercio regionale, dialogo interculturale vale a dire formazione di un'area euro-mediterranea dell'educazione, della scienza e della ricerca, il tema della sicurezza: sicurezza marittima, protezione civile e lotta al terrorismo e per ultimo lo sviluppo del business.”*

Sulla base del pensiero di Aliboni: *“la realtà dell'Unione per il Mediterraneo orientata riassumibile nella formula low politics first, high politics after”<sup>188</sup>, era dovuta a due ragioni principali”*.

Si riteneva che l'adozione di un approccio concreto, fondato su progetti di carattere economico e sociale, avrebbe dato maggiore visibilità all'organizzazione, contribuendo al superamento di quel “deficit di visibilità” cui la Commissione imputava il fallimento del processo di Barcellona.

Poi si riteneva secondo l'autore Risi che, *“concentrando l'attenzione e le risorse dell'Unione per il Mediterraneo su un numero limitato di settori, la cooperazione sui temi politici e di sicurezza sarebbe risultata in modo fattibile”<sup>189</sup>.*

In tal modo, lo sviluppo progettuale avrebbe dovuto rappresentare, dunque, sia lo strumento per dare una concreta solidarietà euro-mediterranea sia quello per conferire all'Unione per il Mediterraneo la mancata visibilità al partenariato euro-mediterraneo.

---

<sup>187</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009, p.163

<sup>188</sup> ALIBONI R. *Under the shadow of Barcelona: from EMP to the Union for the Mediterranean*, Lisbona, EuroMeSCO Secretariat at the IEEI, p.14, gennaio 2009 p10

<sup>189</sup> RISI C., *L'azione esterna dell'Unione Europea: Processo di Barcellona e Unione per il Mediterraneo*, in *Processi Storici e Politiche di Pace*, anno III, 2008, p30

### **3.3 Primi impatti dell'Unione per il Mediterraneo**

L'Unione per il Mediterraneo costituisce uno dei pilastri importanti della politica delle relazioni euro-mediterranee.

Innanzitutto, la Dichiarazione di Parigi, firmata da 43 Stati insieme alla Commissione europea, è stata il vero fulcro che ha sancito il passaggio dal Partenariato euro-mediterraneo operativo dal 1995 al 2008, all'Unione per il Mediterraneo. Gli obiettivi principali stabiliti dalla Dichiarazione finale di Parigi nel corso del Vertice svoltosi nel luglio del 2008 erano, tra gli altri, la promozione della cooperazione tra la sponda nord e quella sud del bacino del Mediterraneo, la lotta al terrorismo e la tutela del patrimonio.

Rispetto alle precedenti politiche euro-mediterranee, l'Unione per il Mediterraneo presentava quattro elementi innovativi: la natura intergovernativa, la parità tra i membri in un contesto di *co-ownership* il formato geopolitico più ampio e la previsione di progetti economico-sociali concreti al fine di rafforzare il dialogo politico e promuovere la cooperazione tra gli Stati.

In particolare erano sei i progetti indicati: il disinquinamento del Mediterraneo, la costruzione di autostrade marittime e terrestri per aumentare la libertà di movimento di merci e persone, lo sviluppo di energie alternative, un programma di protezione civile e sicurezza marittima per combattere i disastri naturali, la realizzazione di un'Università euro-mediterranea e lo sviluppo di una Mediterranean Business Development Initiative a sostegno delle piccole e medie imprese.<sup>190</sup>

In merito, questi sei progetti prioritari mostravano ancora una volta quelli che erano i due pilastri fondamentali dell'Unione per il Mediterraneo ossia la direzione politica condivisa tra Stati dell'Unione Europea e i paesi mediterranei e un programma costituito da pochi progetti concreti al fine di offrire risultati visibili ai cittadini euro-mediterranei.

---

<sup>190</sup> ALIBONI R. *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, in dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, n.85, gennaio 2008. P 6

Di questi sei progetti, se alcuni ricalcavano elementi già presenti nel Partenariato euro-mediterraneo, come quello improntato allo sviluppo sostenibile e relativo all'inquinamento marino, altri progetti, come quello dedicato alle energie alternative e in particolar modo all'energia solare, erano da Paesi.

Tuttavia il successo nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale che l'Unione per il Mediterraneo si proponeva di perseguire risultava difficoltoso a causa dei conflitti armati e politici.

L'Unione per il Mediterraneo, definita come un'occasione per dare nuovo slancio al Partenariato euro-mediterraneo, si è trovata costretta, sin dalla sua creazione, ad affrontare una fase di stallo che ne ha determinato il precoce fallimento.

Come espresso da Comelli: *“Il fallimento dell’Unione per il Mediterraneo risultava essere un esito paradossale per un’iniziativa che doveva segnare il rilancio della cooperazione euro-mediterranea, finendo, invece, per aggravare in maniera decisiva la crisi del Partenariato euro-mediterraneo che andava a sostituire*<sup>191</sup>.

Il percorso dell'Unione per il Mediterraneo ha incontrato fin da subito le stesse difficoltà della cooperazione euro-mediterranea lanciata a Barcellona nel 1995, ma, mentre il Partenariato euro-mediterraneo come emerso dal pensiero di Risi: *“si rese protagonista di un’agonia durata a lungo in seguito al fallimento dei negoziati volti a stabilire i principi alla base della cooperazione politica euro-mediterranea*<sup>192</sup>, l'Unione per il Mediterraneo ha impiegato tempo minore a raggiungere un'impasse che la caratterizzava, anche se logisticamente operativa e con i fondi stanziati per la realizzazione dei progetti.

Nel dicembre del 2008, dopo la Conferenza di Marsiglia che aveva messo concretamente in funzione l'Unione per il Mediterraneo stabilendone le modalità esecutive, l'attacco israeliano a Gaza ripropose inevitabilmente la contrapposizione tra Paesi arabi e Israele in sede dell'Unione per il Mediterraneo, spingendo i primi a bloccare le attività politiche della neonata organizzazione<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*”, CAP. IV “L'Unione Europea e il suo vicinato, Roma, Editrice Apes, 2013. P40

<sup>192</sup> RISI C., Il Partenariato euro-mediterraneo non realizza le sue ambizioni? allora che fare? in Quaderni di Relazioni Internazionali, ISPI, n. 5, ottobre 2007 p10

<sup>193</sup> ALIBONI R. *La lenta agonia dell’Unione per il Mediterraneo*, Quaderno IAI, 23 maggio 2010. p10



L'intervento israeliano a Gaza determinò il rinvio della seconda conferenza al vertice dell'Unione per il Mediterraneo, che avrebbe dovuto tenersi il 7 giugno 2010 a Barcellona.

Nondimeno, la crisi arabo-israeliana divenne una delle cause che impedì lo svolgimento di un incontro collaborativo nell'ambito euro-mediterraneo fra arabi<sup>194</sup> e israeliani, rappresentando, la causa principale dell'impasse dell'Unione per il Mediterraneo, incapace di svolgere un ruolo attivo nella regione mediterranea, rimanendo condizionata dalle sue problematiche.

Altro aspetto da mettere in risalto era che la posizione del gruppo arabo a sostegno della linea palestinese dopo l'offensiva israeliana a Gaza aveva comportato il congelamento di tutte le attività dell'Unione per il Mediterraneo.

Successivamente, il progressivo ammorbidimento di questa posizione, fondato su un approccio più pragmatico e l'esigenza di sviluppare la struttura progettuale dell'Unione per il Mediterraneo, aveva permesso la ripresa dei lavori, con i rappresentanti dei Paesi arabi che riaffermarono la loro partecipazione alle riunioni tecniche da cui si erano auto sospesi in seguito alla crisi di Gaza.

Ben presto, come illustrato dall'autrice Talbot, *"l'Unione per il Mediterraneo dovette affrontare altre problematiche"*<sup>195</sup>.

Da un lato, l'Unione per il Mediterraneo, benché fosse stata presentata come un'iniziativa mediterranea condivisa, aveva un'origine francese. Non a caso, la pretesa della Francia di tenere la co-presidenza europea dell'Unione per il Mediterraneo, oltre il proprio semestre di presidenza dell'Unione Europea, testimoniava, infatti, la volontà francese di affermare la propria supremazia nella cooperazione euro-mediterranea senza dare importanza alla coesione europea.

Ciò sorgeva dei dubbi sul carattere condiviso dell'Unione per il Mediterraneo sia da parte degli stati membri dell'Unione Europea sia dai partner mediterranei, rivelando illusoria l'idea che con il passaggio da un processo istituzionale sotto la

---

<sup>194</sup> AHMED D., *The North African Perspectives, in "Putting the Mediterranean Union into Perspective"* giugno, 2009 p59

<sup>195</sup> TALBOT V., *La crisi dell'UpM e il futuro della cooperazione Euromediterranea, in "ISPI commentary"*, 7 luglio 2010, p3

diretta tutela dell'Ue a uno intergovernativo le cose potessero risultare più semplici.<sup>196</sup>

Secondo quanto emerge dagli studi di Aliboni: *“Questa evoluzione sacrificava, invero, i risultati di buona socializzazione raggiunti dal Partenariato euro-mediterraneo sul piano diplomatico, esponendo la cooperazione euro-mediterranea alle realtà politiche dei rapporti euro-mediterranei e, quindi, anche a maggiori difficoltà<sup>197</sup>. “*

Ciò afferma quello che è accaduto quando, come conseguenza dell'invasione israeliana di Gaza, la co-presidenza egiziana bloccò le attività dell'appena nata Unione per il Mediterraneo. Dall'altro, lo sviluppo dell'Unione per il Mediterraneo dovette fare i conti anche con la crisi economico-finanziaria globale che rendeva complessa la sfida della sua sostenibilità finanziaria, esponendo l'organizzazione al rischio di restare in ballo tra obiettivi e mezzi disponibili.

Come espresso da Wulzer: *“nel corso della sua attuazione, l'Unione per il Mediterraneo, doveva basarsi per la realizzazione dei progetti economici e sociali sui fondi provenienti dalle istituzioni finanziarie internazionali o sui fondi già allocati per altre iniziative, come i fondi dell'ENPI per la cooperazione regionale e sub-regionale della Politica di vicinato<sup>198</sup>. Alla fine, a fronte delle difficoltà che determinarono delle ripercussioni della politica dell'Unione per il Mediterraneo, solo la realizzazione dei progetti economici e sociali che l'Unione per il Mediterraneo si poneva, poteva garantire un'efficace cooperazione, costituendo l'unico fattore idoneo ad avvicinare le popolazioni del Mediterraneo e rafforzare la fiducia e la cooperazione tra i governi.*

---

<sup>196</sup> Aliboni R e Colombo S. *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, in Osservatorio di politica internazionale, Senato della Repubblica, Roma, giugno 2010. P32

<sup>197</sup> Aliboni R e Colombo S. *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, in Osservatorio di politica internazionale, Senato della Repubblica, Roma, giugno 2010. P34

<sup>198</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009. p.116,117

### 3.4 La Ripresa della Cooperazione euro-mediterranea: dal 2008 al 2010

Sin dalla sua origine, dal 1995 con il lancio del Partenariato euro-mediterraneo, sulla base del pensiero di Aliboni *“l’Unione europea ha sviluppato una complessa politica volta a incentivare riforme politiche nei Paesi terzi mediterranei, gettando le basi per un loro sviluppo economico e sociale nel quadro di una cooperazione multiforme<sup>199</sup>.”*

A distanza di più di vent’anni dall’avvio del Processo di Barcellona, il Mediterraneo è lontano dall’essere un’area di pace, stabilità e prosperità condivisa, presentando piuttosto un grado di frammentazione e conflittualità più elevato rispetto agli anni Novanta<sup>200</sup>.

In primo luogo, l’obiettivo originario di dare sicurezza agli europei trasformando politicamente ed economicamente i partner mediterranei presupponeva una maggiore determinazione politica da parte degli Stati membri che, al contrario, nel corso degli anni si è rafforzata.

A spingere in questa direzione, come dichiarato da Aliboni, è stata in primis *“la necessità degli Stati europei di garantire la sicurezza dei propri approvvigionamenti energetici, che ha generato la volontà di instaurare un dialogo con gli interlocutori , tali l’Algeria per la Francia e la Libia per l’Italia<sup>201</sup>”*.

Difatti, la questione di non applicare la politica mediterranea di promozione delle riforme ha mostrato la sua fragilità di fronte agli sviluppi in Nord Africa e nel Vicino Oriente.

I vari tentativi di integrazione dal 1995 in poi hanno dimostrato, come la sola cooperazione economica non ha contribuito a rendere maggiormente coeso e politicamente stabile il bacino del Mediterraneo.

---

<sup>199</sup> Aliboni R. *I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, maggio 2011, p33

<sup>200</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Rilancio della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2015, p111

<sup>201</sup> Aliboni R. *I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, maggio 2011, p35

A determinare il crollo di qualsiasi progetto di collaborazione politica euro-mediterranea è stata data dall'assenza di un quadro politico effettivamente condiviso sul piano della cooperazione.

Al contempo l'Europa è stata scossa da una profonda crisi economica, trovandosi ad affrontare un numero crescente di sfide interne ed esterne.

Sul piano esterno proprio l'instabilità dell'area mediterranea, dovuta al conflitto arabo-israeliano prima e alle Primavere arabe poi, ha costituito uno dei principali elementi di criticità.

Soprattutto la crisi interna dell'Unione europea, la recessione economica ha costituito un ostacolo anche per i Paesi della sponda nordafricana, dipendenti dall'Europa in termini di esportazioni, turismo e investimenti.

In questo contesto, come dichiarato da Aliboni *“tali fattori da un lato hanno indebolito ulteriormente le fragili economie dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, alimentando le proteste alla base delle rivolte scoppiate nel 2011<sup>202</sup>, dall'altro hanno spinto l'Unione Europea ad una revisione delle proprie strategie di integrazione politica, economica e sociale.”*

In questo momento, l'Unione europea si è soffermata su quali strumenti predisporre per rendere la sua azione esterna più adeguata alle nuove sfide in uno scenario mediterraneo in profondo mutamento, cercando di trasformare le criticità interne in una grande opportunità di cambiamento e di rilancio delle relazioni euro-mediterranee. Si giunse alle proposte considerate dove in sede dell'Unione Europea hanno optato per una riforma migliorativa della politica seguita fin ad oggi dall'Unione, essenzialmente attraverso il rilancio della Politica di vicinato, piuttosto che una vera e propria revisione strategica. Le proposte in questione hanno mirato più ad una riformulazione che ad una riforma strutturale della politica euro-mediterranea. Nonostante la maggior parte delle proposte si sia mossa nella logica esistente, alcune di esse hanno avuto una portata innovativa: *“l'applicazione con maggiore rigore della clausola della condizionalità e il sostegno al settore privato dell'economia.”<sup>203</sup>*

---

<sup>202</sup> Aliboni R. *I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.33. maggio 2011, p38

<sup>203</sup> Aliboni R. *I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, maggio 2011, p40

In primo luogo, l'Unione per il Mediterraneo, l'iniziativa su cui erano state poste le attese del rilancio della cooperazione euro-mediterranea, aveva iniziato a decollare, scontrandosi con una situazione difficile da superare a causa del compromesso scenario mediorientale.

Sicuramente, il susseguirsi del conflitto israelo-palestinese rappresentava l'aspetto più critico della cooperazione euro-mediterranea che aveva contribuito a rendere poco stabile la stessa Unione per il Mediterraneo, rendendo più difficile la collaborazione e la creazione di un'area di sicurezza all'interno del bacino mediterraneo.

Diversamente, la Politica di vicinato, si rivelò efficace, in virtù del suo carattere bilaterale che le evitava di rimanere bloccata da crisi politiche, come era accaduto, invece, all'Unione per il Mediterraneo in seguito all'attacco israeliano a Gaza nel dicembre del 2008.

Il susseguirsi dei fatti quali l'esplosione in Tunisia delle Primavere arabe e il loro successivo propagarsi in Egitto, Libia, Siria coglieva di sorpresa l'Unione europea, determinando la messa in discussione il ruolo nel Mediterraneo portandola a una revisione delle sue politiche.

Pertanto, come sottolineato dalle autrici Talbot e Lovotti: *“l'atteggiamento delle istituzioni europee di sostegno alle Primavere arabe e di dura critica alle proprie politiche nell'area<sup>204</sup> si concretizzò”*, l'8 marzo 2011, con la proposta da parte della Commissione di *“Un Partenariato per la democrazia e la stabilità condivisa con il Mediterraneo orientale”<sup>205</sup>*, approvata tre giorni dopo dal Consiglio europeo straordinario.

In riferimento, erano prefissati tre obiettivi fondamentali<sup>206</sup>: la trasformazione democratica e il consolidamento delle istituzioni dei partner mediterranei; un più forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili; una crescita e uno sviluppo economico equi e sostenibili, in particolare piccole e medie imprese.

---

<sup>204</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Rilancio della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015, p.13

<sup>205</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, *“Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale”*, Bruxelles, 8 marzo 2011.

<sup>206</sup> Aliboni R. *La lenta agonia dell'Unione per il Mediterraneo*, Quaderno IAI, 23 maggio 2010. p.40

In aggiunta, l'approccio che emerge dai due documenti relativi alla revisione della politica europea<sup>207</sup> verso il Mediterraneo non rappresentava una svolta radicale, ma introduceva comunque delle novità rilevanti.

Venivano valutati in maniera più chiara rispetto al passato i valori sui quali l'Unione Europea intendeva costruire i rapporti con i Paesi vicini: i valori di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani, libertà fondamentali e stato di diritto.

L'Unione europea chiariva così che il concetto di democrazia implicava necessariamente il funzionamento di un reale sistema democratico, fondato appunto sullo Stato di diritto, la separazione dei poteri, la libertà di pensiero, la responsabilità dei governanti, l'indipendenza del sistema giudiziario e la libertà dei mezzi d'informazione.

Il documento relativo revisione della Politica di vicinato riportato dalla Commissione, menzionava riportato , anche la necessità di *“promuovere la libertà dei mezzi d'informazione, sostenendo l'accesso senza restrizioni a Internet e all'uso delle tecnologie delle comunicazioni elettroniche da parte delle organizzazioni della società civile”*<sup>208</sup>.

L'Unione europea affermava, dunque, il ruolo cruciale che l'utilizzo delle nuove tecnologie aveva svolto nella mobilitazione dei dimostranti, in modo particolare quelli più giovani.

Rispetto alla comunicazione, le conclusioni del Consiglio affari esteri dichiaravano come il nuovo approccio dell'Unione si sarebbe basato sulla responsabilità condivisa e sull'impegno.

È importante sottolineare che il dare vita a relazioni differenziate con i vicini del Sud non presupponeva nelle intenzioni dell'Unione Europea una tipologia di relazione asimmetrica, in cui una delle parti costituisse il modello cui adeguarsi. L'Unione europea avrebbe stabilito delle relazioni più strette con quei Paesi che avessero mostrato di dividerne realmente i valori, optando l'attuazione di riforme democratiche.

---

<sup>207</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, Bruxelles, 25 maggio 2011.

<sup>208</sup> Commissione europea, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta, *Una risposta nuova per un vicinato in mutamento*, 25 maggio 2011.

Dunque si trattava di un approccio basato sugli incentivi, il cosiddetto “ more for more”, che si traduceva in un sostegno finanziario maggiore da parte dell’UE a quei Paesi che avanzano più in fretta nel processo di riforme, ma anche un dialogo più approfondito con l’Unione Europea, un maggiore impegno in materia di mobilità e accesso al mercato unico europeo.<sup>209</sup>

Sull’aspetto politico, l’Unione europea lanciò due iniziative che miravano a sostenere la democrazia attraverso due strumenti finanziari: il Fondo europeo per la democrazia (*European Endowment for Democracy*)<sup>210</sup> e lo Strumento per la società civile (*Civil Society Facility*)<sup>211</sup>.

In riferimento al mercato unico europeo, secondo quanto espresso dall’Osservatorio Mediterraneo dell’ISPI: “*il Partenariato euro-mediterraneo prevedeva la creazione di una zona di libero scambio tra l’Unione europea e i partner mediterranei nel 2010*<sup>212</sup>, *ma l’obiettivo non era stato raggiunto.*”

Nel caso dei paesi Sud il principale ostacolo alla realizzazione di aree di libero scambio globali era rappresentato dal contenzioso in materia di liberalizzazione dei prodotti agricoli. I Paesi della sponda sud del Mediterraneo lamentavano il protezionismo del mercato agricolo europeo.

Uno dei vincoli principali alla commercializzazione dei prodotti provenienti dai Paesi mediterranei in territorio comunitario era il costo elevato per renderli compatibili con gli standard sanitari dell’Unione europea.

A riguardo, come indicato dall’autore Wulzer: “*alcuni Paesi come Egitto, Israele, Marocco e Tunisia avevano avviato negoziati con l’Unione europea per la liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli*<sup>213</sup>.”

---

<sup>209</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Rilancio della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015. P 30

<sup>210</sup> <https://www.democracyendowment.eu/en/about/about-us.html>

<sup>211</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/civil-society\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/civil-society_en)

<sup>212</sup> ISPI, *L’integrazione regionale nel Mediterraneo: verso la creazione di un’area di libero scambio dopo il 2010?* Dossier a cura dell’Osservatorio Mediterraneo dell’ISPI, Palazzo Clerici, 29 aprile 2010

<sup>213</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell’Unione europea dal Processo di Barcellona all’Unione per il Mediterraneo* (1995-2009), in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009. p.133

Oltre la liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli, i paesi del Sud rivendicavano nei confronti dell'Unione Europea anche la liberalizzazione della circolazione delle persone. In questo modo, l'Unione europea assicurava la mobilità dei cittadini extracomunitari, subordinata ad un'entrata legale sul suolo comunitario e ad una collaborazione con i partner mediterranei per la riammissione degli immigrati illegali.

In merito, il Marocco è stato il primo Paese della regione mediterranea ad avviare un Partenariato per la mobilità con l'Unione europea nel giugno del 2013, seguito dalla Tunisia nel marzo del 2014 e dalla Giordania nell'ottobre del 2014.

Nella politica di revisione della Politica di vicinato, l'Unione Europea ha previsto anche un aumento dei fondi per i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Inoltre, risorse aggiuntive sono state messe a disposizione, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dalla Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

Da un lato ciò è giustificato dalla situazione provocata dalla Primavera araba: bisogna ricordare, infatti, che causa delle tensioni non fu soltanto la richiesta di libertà, ma anche quella di una più equa distribuzione della ricchezza.

Dall'altro lato era necessario riequilibrare il divario tra i fondi destinati al Sud e quelli destinati all'Est, generalmente maggiori.

Come riportato da Wulzer: *"I fondi che i Paesi del Sud ricevevano annualmente dall'Unione Europea ammontava a 5,2 euro pro capite, contro i 6,9 euro destinati ai Paesi dell'Est<sup>214</sup>."*

In conclusione, sulla sommatoria di tutte le politiche euro-mediterranee attuate sin dall'inaugurazione del processo di Barcellona nel corso degli anni fino ad arrivare al 2010, si ricava che uno degli aspetti innovativi introdotti da una delle politiche risultate più efficaci ossia la Politica europea di Vicinato, la quale poi è stata una delle basi del rilancio della cooperazione euro-mediterranee, è stato quello di porre l'accento sul decentramento territoriale e sul ruolo delle autonomie locali per favorire lo sviluppo socio-economico dei paesi mediterranei grazie all'introduzione della cooperazione transfrontaliera accanto a quella bilaterale e multilaterale.

---

<sup>214</sup> WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009. p.136



Sulla base delle strategie effettuate dalla Politica di Vicinato, non vi è dubbio che quest'ultima abbia avuto delle potenzialità ancora inesprese e che potesse servire da volano per lo sviluppo territoriale a vari livelli.

A questo proposito, *“l’Assemblea regionale e locale euro mediterranea, sulla base dell’esperienza delle regioni europee, ha presentato una serie di proposte per rafforzare la dimensione locale e territoriale, considerata come un ambito chiave per il rilancio della cooperazione euro-mediterranea.”*<sup>215</sup>

Negli ultimi anni l’evoluzione dello scenario mediterraneo, alla luce delle strette interconnessioni tra le dinamiche che attraversavano Nord Africa, Medio Oriente e Golfo, ha portato l’Unione Europea a rivedere in particolar modo la struttura della Politica di Vicinato anche in vista di un bilancio poco soddisfacente delle sue politiche mediterranee. Difatti, la conflittualità presente nella sponda del mediterraneo, la diffusione del terrorismo e il focus sui flussi migratori dalla sponda Sud rischiarono di far prevalere un approccio securitario verso l’area.

In linea di massima, secondo quanto espresso dalle autrici Talbot e Lovotti *“la revisione della Politica europea di Vicinato doveva includere anche una riflessione più approfondita sulla definizione di una strategia globale che includa Nord Africa, Medio Oriente e Golfo, superando l’attuale tripartizione dell’azione esterna dell’Ue nei confronti dell’area del Mediterraneo e del Medio Oriente.”*<sup>216</sup>

Alla fine, l’evolversi degli eventi dopo il 2010 ha accentuato le strette interconnessioni sub-regionali che richiedevano maggiore visione strategica globale in cui vi sia convergenza tra gli obiettivi e le politiche europee e gli interessi e le priorità degli stati membri al fine di rilanciare dei rapporti stabili tra le due sponde.

---

<sup>215</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Rilancio della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015 p 40

<sup>216</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Rilancio della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015 p 45

## CONCLUSIONE

La cooperazione euro-mediterranea è stata un processo molto articolato e complesso e, dopo averne analizzato la storia, le politiche e i programmi presentati e gli effetti sui singoli paesi, è comprensibile come la questione non sia né semplice, né tantomeno prossima alla risoluzione.

Innanzitutto è necessario fare anche una distinzione tra quelli che sono stati gli obiettivi al centro delle politiche euro-mediterranee sin qui analizzate. Iniziando dal Partenariato, forse entusiasmanti inizialmente dagli ottimi risultati conseguiti nello scenario arabo-palestinese del tempo e ancora immersi nel positivismo che ha caratterizzato lo scenario europeo dopo la guerra fredda. Dunque, gli scopi posti nella sede di Barcellona sono stati forse confusi e decisamente ottimistici.

La realizzazione del Partenariato fondato su tre assi, che avrebbe potuto portare alla fondazione di una delle aree più prospere sia economicamente che socialmente e culturalmente, è stato al momento totale illusione.

Inoltre le tempistiche che erano state stabilite durante la stipula del partenariato erano a dir poco ottimistiche: infatti, la realizzazione della zona di libero scambio entro il 2010 non solo è stato un obiettivo che non è stato raggiunto, ma il suo conseguimento era ancora molto lontano.

Ne segue poi che il problema riscontrato nel quadro euro-mediterraneo potrebbe essere stato legato al tipo di approccio impiegato per riuscire a far decollare, oltre che alle economie dei paesi in via di sviluppo, anche lo spirito stesso di uno spazio di prosperità e sicurezza euro-mediterraneo.

Gli Accordi euro-mediterranei di associazione, infatti, con il loro carattere bilaterale non hanno permesso una piena armonizzazione dell'area MENA e non hanno avvicinato i paesi alla causa comune.

Da ciò è stato emerso che tali premesse economiche hanno inciso negativamente sui Paesi Partner Mediterranei, aggravando la posizione di dipendenza nei rapporti commerciali già stabilita nei confronti dell'Unione Europea.

Non mancarono di certo le impressioni paesi maghrebini dove l'Algeria, per prima, da una parte, ha ritenuto poco vantaggioso economicamente l'accordo di associazione al fine di richiedere all'Unione Europea la revisione di quest'ultimo. Segue poi il pensiero del Marocco inerente al trattato di associazione in cui nel corso degli anni, le relazioni si sono rinvigorite operando in maniera più efficace su vari settori quali: migrazione, sicurezza, commercio e, più recentemente, alla transizione energetica al fine di permettere una buona riuscita dell'accordo stesso. Ma il tutto è stato scosso controversie e complessità in quanto vi è stato l'intervento da parte del Sahara occidentale per un possibile coinvolgimento all'interno dell'accordo di associazione altrettanto complesso e lontano nel ricevere risposta ma tutt'ora sotto osservazione.

Al di fuori di questo tema, come istituzione, l'Unione Europea, ha spesso lodato le sue relazioni con il Marocco come un modello per il tipo di partenariati avanzati che cerca di replicare nel suo vicinato meridionale. Ma tutto ciò è stato scosso da controversie e complessità in quanto vi è stato l'intervento da parte del Sahara occidentale per un possibile coinvolgimento all'interno dell'accordo di associazione altrettanto complesso e lontano nel ricevere risposta ma tutt'ora sotto osservazione.

Dall'altra, si enuncia anche la posizione dello stato tunisino che si è fatto avanti investendo su programmi efficaci al fine di promuovere fortemente per il futuro del paese programmi di cooperazione con l'Unione Europea, consolidando gli aspetti dell'accordi di associazione al fine di collocare in un'ottima posizione la cooperazione con l'Unione Europea. Difatti, l'Unione europea ha voluto dare priorità agli aiuti e ai programmi di sviluppo ma che non siano subordinati alla conclusione di partenariati di mobilità. L'integrazione di programmi di mobilità, trasferimento di tecnologia e cooperazione scientifica risulta fondamentale per stabilità e prosperità a lungo termine della Tunisia e del suo vicinato. Rimane in stallo la tematica migratoria che non favorisce un'immagine positiva del paese agli occhi dell'Unione Europea.

Tuttavia, all'indomani del decennio dal processo di Barcellona, sono state messe in atto come evidenziato due politiche di grande portata quali la Politica di Vicinato e l'Unione per il Mediterraneo che al contempo portarono elementi di criticità.

La prima si era liberata dalle pesanti vesti del Partenariato, presentandosi nettamente più priva di quei tanto ambiziosi, quanto irraggiungibili traguardi.

Invece, con l'Unione per il Mediterraneo si è, per un certo verso, tornati alle origini di Barcellona, puntando però a un'organizzazione più flessibile e adattabile alle situazioni.

Ciò nonostante, a Parigi era stata definita un'organizzazione intergovernativa con una co-presidenza europea e dei Paesi Partner, rendendo la cooperazione più concreta e vicina anche alle popolazioni locali. A causa dei frequenti conflitti e delle situazioni di crisi però, l'Unione Europea non ha realmente operato e ha nel frattempo conosciuto un avvio decisamente macchinoso, che la situazione internazionale nella regione euro-mediterranea non aiutava.

Sulla sommatoria degli avventi successi post il decennio del Vertice di Parigi, era stato deciso di dare un ulteriore avvio allo scenario euro-mediterraneo con la riformulazione della Politica di Vicinato in cui sono stati illustri le caratteristiche principali nell'ultimo capitolo.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della revisione della Politica di vicinato è stata l'introduzione della cooperazione transfrontaliera, accanto a quella bilaterale, per favorire lo sviluppo economico e sociale dei Paesi mediterranei non comunitari attraverso il finanziamento di diversi programmi che coinvolgono regioni degli Stati comunitari e della sponda sud.

Da una parte, si giunse al 2010 presso cui accaserò degli episodi che ebbero delle ripercussioni sulla valutazione di un eventuale collaborazione euro-mediterranea quali la Primavera Araba, ma che nello stesso tempo era stato prefissato il raggiungimento della zona di libero scambio non ottenuto.

Dall'altra parte, però, è bene concludere la ricerca fornendo un quadro più ampio delle relazioni, mettendo in risalto delle considerazioni riguardo l'evolversi dei fatti successi nel cammino del rilancio della cooperazione euro-mediterranea e i rapporti con il Maghreb di recente, in primis con l'Algeria, poi il Marocco e infine con la Tunisia. Innanzitutto, l'Unione Europea e lo stato Algerino, si evince come le relazioni abbiano preso una strada diversa in vista dei vari conflitti in moto tra i quali la guerra in Ucraina. Come espresso da Chailot Paper analyses: the EU and North Africa, l'Unione Europea e l'Algeria si rilevano legate da una sorta di

"matrimonio di convenienza" in cui l'Algeria, in quanto grande esportatore di gas, è stata in grado di trarre vantaggi dal punto di vista politico ed economico dalla domanda europea di forniture energetiche alternative. Benché, la cooperazione tra le parti sia risultata instabile per un lungo periodo in quanto uno dei pilastri di questa relazione è sempre stata l'energia, l'aspettativa che l'Algeria che possa continuare ad aumentare le sue esportazioni di gas verso l'Europa nei prossimi anni non sembra essere realistica. Poiché la capacità del Paese di aumentare pure le esportazioni di idrocarburi nel prossimo futuro potrebbe risultare limitata in quanto non solo deve soddisfare una domanda interna forte e in crescita, ma il suo settore petrolifero e del gas si dimostra ostacolato dall'invecchiamento dei giacimenti e delle infrastrutture, dalla mancanza di investimenti e da una burocrazia onerosa. Ciò è accompagnato anche dall'inconciliabile divergenza di vedute tra Algeri e Bruxelles su diversi temi soprattutto la gestione della migrazione, la Sahara Occidentale. Diversamente, sul livello di cooperazione, nonostante le complessità, ad ogni modo l'Unione Europea, vista la posizione di neutralità sulla questione del conflitto ucraino, cerca di rafforzare il legame in modo costruttivo con il paese ma ciò richiede delle strategie efficaci date le instabilità di quest'ultimo.

In merito al Marocco, come confermato, si è mostrato un partner vantaggioso stabilendo maggiormente buoni rapporti con il fine di fissare un quadro collaborativo a lungo termine. Ma allo stesso modo, vi è stata necessaria un'analisi di lungo periodo e un nuovo slancio per garantire un buon equilibrio e mantenere solide e ottime i rapporti con l'Unione Europea e portare avanti varie trattative tra i quali il Green Deal, lanciato nel 2022 con il fine di rafforzare i settori privati e pubblici e cooperare sull'innovazione delle energie rinnovabili.

Sulla prospettiva dello stato tunisino, l'Unione europea ha voluto dare priorità agli aiuti e ai programmi di sviluppo volti a migliorare la situazione interna del paese.

L'integrazione di programmi di mobilità, trasferimento di tecnologia e cooperazione scientifica risulta fondamentale per stabilità e prosperità a lungo termine della Tunisia e del suo vicinato. Rimane in stallo la tematica migratoria che non favorisce un'immagine positiva del paese agli occhi dell'Unione Europea.

Osservando questi episodi dei giorni nostri, si può dedurre che vi sono in motto nuovi rilanci positivi di cooperazione mirati al rafforzamento e miglioramento delle relazioni euro-mediterranee con i paesi del Maghreb vista la loro posizione politica e economica, tenendo in considerazioni gli eventi in motto nella comunità internazionale fanno sì che l'Unione Europea procede nella direzione di gettare nuove basi per garantire una cooperazione a lungo termine.

In conclusione, tenendo in considerazione tale aspettative, l'Unione Europea dovrebbe cercare di non trascurare del tutto, oltre a prendere in atto i settori economici, politici, culturali e lo sviluppo di ogni paese maghrebino, il sostegno e la promozione dei diritti umani, logorare la libertà di parola e lo stato di diritto come elementi essenziali per un itinerario di stabilità e pace a lungo termine del Nord Africa con l'intento di mantenere solido il dialogo euro-mediterraneo.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **Fonti Documentarie:**

*Accordo istitutivo di un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Tunisia*, con Allegati, Tunisi 28 marzo 1969, in *Diritto Internazionale*, 1970.

*Accordo Euro-Mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee ed i loro stati membri*, da una parte, e la Repubblica di Tunisia, dall'altra, in *GUCE* n. L 097 del 30 marzo 1998

Commissione Europea, *Communication Strengthening the Mediterranean of the European Union: establishing a Euro-Mediterranean policy*, COM 427, final, Bruxelles, 1994

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe –Neighbourhood: a new framework for Relations with Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Brussel, 11 March 2003. [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “*Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*”, Bruxelles, 11 marzo 2003.

Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Cannes*, (26-27 giugno 1995), in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995

Consiglio della Unione europea, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Bruxelles, 12 dicembre 2003,

Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle *proposte della Commissione riguardanti piani d'azione nell'ambito della Politica europea di prossimità (ENP)*, Bruxelles, COM 795, final, 9 dicembre 2004

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487, Brussels, 14 July 2004.

Consiglio dell'Unione europea, *Statement on Barcellona Process: Union for the Mediterranean*, in *Presidency Conclusions*, n. 7652, 14 marzo 2008

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, *Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*, Bruxelles, 8 marzo 2011.

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, Bruxelles, 25 maggio 2011.

CNEL, VI Rapporto sul Mediterraneo

*Dichiarazione di Barcellona adottata nell'ambito della Conferenza euro-mediterranea*, 27-28 novembre, 1995

Dichiarazione di Roma per *l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna*, 20 dicembre 2007.

Discorso di N. Sarkozy, Tolone, 7 febbraio 2007.

DOCUMENTO: *Accordo di associazione Unione Europea e Marocco*:  
<https://www.sisterhub.it/wpcontent/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf>

DOCUMENTO *Accordo di associazione Unione e Algeria*:  
<https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf>

EUROPEAN COMMISSION (External Relations), *Relations between UE-Tunisian*, Bruxelles, 2001

EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Marocco an overview*, Bruxelles, 2001,

Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio del 27 novembre 2000 che modifica il regolamento (CE) n. 1488/1996 *relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo*, in GUCE n. L 311 del 12 dicembre 2000

Regolamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006, *recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, in GUCE, serie L, n. 310/1, del 09 novembre 2006



### **Fonti Bibliografiche:**

BICCHI F. *Defining European Interests in Foreign Policy: Insights from the Mediterranean Case*, Arena Working Papers, 2003

BICCHI F. *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, 2007

BICCHI F., *The European origins of the Mediterranean practices*, dicembre 2017

Bishara Khader, *L'Europa e il mondo arabo: le ragioni del dialogo*, Torino, L'HarmattanItalia, 1996

CAFARO S. *Le relazioni euro-mediterranee: dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Collana della Facoltà di giurisprudenza, Università del Salento. Nuova Serie. Napoli Roma: Edizioni scientifiche italiane, 2013

CALLEYA S., *European Union Policy towards the Mediterranean: the Euro-Med Partnership and Region Building –The Convergence of Civilizations?* in “Constructing a Mediterranean Region Conference”, Lisbona, 2002.

CALLEYA S., *The Euro- Mediterranean Partnership and Sub- Regionalism: A case of Region- Building?* in “The convergence of civilizations”, E. ADLER (a cura di), Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2006

CARUSO I. e PETRONCELLI E. *Maghreb. Algeria, Marocco, Tunisia verso uno sviluppo sostenibile* 1 marzo 1997

COMELLI M. *The approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean Partnership*, documento presentato alla conferenza IGC Net "The European Union as an International Actor Challenges and Options for the Future" Bruxelles, 17 novembre 2005

COMELLI M. *L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia*, CAP. IV *L'Unione Europea e il suo vicinato*, Roma, Editrice Apes, 2013.

DONONI V. *La conferenza di Barcellona: una svolta nei rapporti Euromediterranei?* in “Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale”, 2007

D. Ahmed, *The North African Perspectives*, in R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher, A. Tovias ( a cura di ) , *Putting the Mediterranean Union in Perspective* , EuroMeSCo, giugno 2008, su: <http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf>

GILLESPIE R., *A Union for the Mediterranean or for the EU?*, in *Mediterranean politics*, v.13, n.2, 2008

RISI C. *L'azione esterna dell'Unione Europea: Processo di Barcellona e Unione per il Mediterraneo*, in *Processi Storici e Politiche di Pace*, anno III, 2008

TALBOT V. *La crisi dell'UpM e il futuro della cooperazione Euro-mediterranea*, in *ISPI commentary*, 7 luglio 2010

TALBOT V. *La cooperazione Euro-Mediterranea: dal partenariato al vicinato*, in *ISPI Med Brief*, Milano, 3, 2005

ZALLIO F., TALBOT V. *Tra bilateralismo e regionalismo: la politica europea di vicinato nel mediterraneo*, in *ISPI Med Brief*, ISPI, Relazioni internazionali, n. 19, 2005

ZALLIO F. *Dopo Parigi: i progetti dell'Unione per il Mediterraneo*, in *ISPI Med Brief*, 2008

### **ARTICOLI e SAGGI:**

Aliboni R. *Dove va il Partenariato euro-mediterraneo? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia euro-araba*, in *Italia mondo arabo*, (2004)

ALCARO R., ALIBONI R. *La Politica di vicinato dell'Unione Europea e il Mediterraneo. Orientamenti, strumenti operativi, prospettive* in *Documenti IAI*, Roma 2005.

ALCARO R., COMELLI M. *La Politica europea di vicinato* in "Quaderno IAI", Roma 2005.

ALIBONI R. *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, in *dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati*, Senato della Repubblica, n.85, gennaio 2008.

ALIBONI R. *Under the shadow of Barcelona: from EMP to the Union for the Mediterranean*, Lisbona, EuroMeSCO Secretariat at the IEEI, gennaio 2009.

ALIBONI R., *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, in dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, n.110, febbraio 2009.

Aliboni R. *L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzioni e prospettive*, Documenti IAI, dicembre 2009.

ALIBONI R. *La lenta agonia dell'Unione per il Mediterraneo*, Quaderno IAI, 23 maggio 2010.

ALIBONI R e COLOMBO S. *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, in Osservatorio di politica internazionale, Senato della Repubblica, Roma, giugno 2010.

ALIBONI R. *I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.33. maggio 2011.

BELLONI M.P. *La politica mediterranea della CEE (trattative, accordi e dissensi)*, in *Il Politico*, 1979, vol.44.

DALIA GHANEM, *THE EU and NORTH AFRICA*, with contributions from Adel Abdel Ghafar, Intissar Fakir, Eya Jrad, Tarek Megeris, Chaillot Paper by Euss (European Union institution for security studies), October 2023

ISPI, *L'integrazione regionale nel Mediterraneo: verso la creazione di un'area di libero scambio dopo il 2010?* Dossier a cura dell'Osservatorio Mediterraneo dell'ISPI, Palazzo Clerici, 29 aprile 2010.

Prodi R. *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, discorso al Sixth ECSA World Conference on peace, stability and security, Jean Monnet Project.

RISI C., *Il Partenariato euro-mediterraneo non realizza le sue ambizioni? allora che fare?* in Quaderni di Relazioni Internazionali, ISPI, n. 5, ottobre 2007

RISI C. *L'azione esterna dell'Unione Europea: Processo di Barcellona e Unione per il Mediterraneo*, in *Processi Storici e Politiche di Pace*, anno III, 2008

SAPIENZA R. *Il Partenariato Euro-Mediterraneo. A due anni dalla Conferenza di Barcellona*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2, 1998

TALBOT V. e LOVOTTI C. *Rilancio della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015.

TALBOT V. *La crisi dell'Unione per il Mediterraneo e il futuro della cooperazione euro-mediterranea*, Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), 7 luglio 2010.

WULZER P. *La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009.

### **SITOGRAFIA:**

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652009/EPRS\\_BRI\(2020\)652009\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652009/EPRS_BRI(2020)652009_EN.pdf) data ultima consultazione 30.08.2023

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_94\\_63](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_94_63) data ultima consultazione 05.09.2023

[http://www.europarl.europa.eu/summits/can1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_it.htm) data ultima consultazione 25.08.2023

<http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>: data ultima consultazione: 18.09.2023

<http://www.euromedi.org/home/partenariato/meda/index.asp> data ultima consultazione: 18.09.2023

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/regole-per-un-mediterraneo-integrato-32231> data ultima consultazione 01.09.2023

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/meda-programme.html> data ultima consultazione 10.09.2023

<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/med-campus/> data ultima consultazione 20.09.2023

<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/med-invest/> data ultima consultazione 20.09.2023

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/> data ultima consultazione 25.09.2023

[http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#\\_Toc97535471](http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#_Toc97535471) data ultima consultazione 17.09.2023

<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0621.pdf> data ultima consultazione 30.08.2023

[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS\\_990904\\_The%20Sharm%20el%20Sheikh%20Memorandum.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_990904_The%20Sharm%20el%20Sheikh%20Memorandum.pdf) data ultima consultazione 23.09.2023

<https://peacemaker.un.org/israel-palestine-roadmap2003> data ultima consultazione 23.09.2023

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:IT:HTML> data ultima consultazione 17.09.2023

<http://www.euromedi.org/attivita/dettaglioattivita.asp?idevento=289> data ultima consultazione 21.09.2023

<http://www.euromedi.org/home/parteneriato/conferenze/index.asp> data ultima consultazione 05.09.2023

[http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#\\_Toc97535471](http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/ES0366.htm#_Toc97535471) data ultima consultazione 30.08.2023

[https://www.europarl.europa.eu/conferences/euromed/pdf/conclusions\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/conferences/euromed/pdf/conclusions_it.pdf) data ultima consultazione 20.09.2023

<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/> data ultima consultazione 30.09.2023

<https://www.meltingpot.org/2019/04/accordi-ue-marocco-diritti-umani-calpestati/> data ultima consultazione 04.09.2023

<https://euractiv.it/section/commercio-ed-economia-mondiale/news/lalgeria-vuole-riesaminare-laccordo-commerciale-con-lue/> data ultima consultazione 04.09.2023

<https://www.sisterhub.it/wpcontent/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf> data ultima consultazione 28.09.2023

<https://www.sisterhub.it/wpcontent/uploads/2020/10/accordo.euromediterraneo.pdf> data ultima consultazione 28.09.2023

<https://file.asgi.it/accordo.ce.algeria.del.22.4.2002.it.pdf> data ultima consultazione 28.09.2023

<https://www.democracyendowment.eu/en/about/about-us.html> data ultima consultazione 30.09.2023

[https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/civil-society\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/civil-society_en) data ultima consultazione 30.09.2023

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH> data ultima consultazione 02.10.2023

*Lode ad Allah, il più generoso*

*Lode ad Allah, che mi ha dato la possibilità di giungere questo immenso traguardo*

*Lode ad Allah, per le sue benedizioni e i suoi meravigliosi doni*

***Ai miei Genitori, Lallat l3yalat Majda e Sid Rjal Mustapha, la mia  
felicità, il mio porto sicuro, la mia unica benedizione, grazie per le vostre  
preghiere che mi hanno accompagnato lungo tutto il mio percorso e mi hanno  
sempre protetto dal male,***

*Grazie per avermi garantito tutto quello di cui avevo bisogno e per avermi  
offerto tutte le possibilità di questo mondo per sentirmi bene e alla vostra altezza,  
grazie per non avermi lasciata mai sola e non farmi mancare nulla in  
questa vita*

*Grazie per aver creduto in me stessa,*

*Grazie per essere stati la mia forza nei momenti di debolezza e il mio  
sostegno nei momenti di fragilità,*

*Grazie per il vostro amore infinito,*

*Grazie a voi, la mia roccia a cui devo tutto,*

*Grazie per avermi fatta raggiungere questo traguardo,*

*Grazie infinite,*

***Alle mie sorelle: Boutaina, Sara, Nour e al mio fratello Mohamed Amin, i  
miei gioielli, grazie per avermi supportata nei momenti difficili e per aver creduto  
nelle mie capacità, grazie per avermi sollevata nei momenti buii, grazie per la  
vostra gioia, a voi voglio un mondo di bene e con l'aiuto di Allah sarò sempre il  
vostro porto sicuro,  
Grazie per il vostro affetto***

