

## PARTE PRIMA : LA STORIA DELLE RELAZIONI TRA L'UNIONE EUROPEA E I PAESI DELL'ISOLA DEL MAGHREB

### 1. Le basi giuridiche e normative della cooperazione.

La centralità strategica dell'area del bacino mediterraneo è stata testimoniata nei secoli dalla storia dell'umanità. La funzione di anello di congiunzione tra Nord, Sud e Oriente, il transito di attività commerciali, la presenza di risorse energetiche fondamentali le assegnano il rango di area di vitale importanza per l'UE, tanto che la storia delle relazioni internazionali tra la Comunità Economica Europea<sup>1</sup> ed i vari paesi della sponda Sud del Mediterraneo ha preso avvio dalle origini di questa, sia pure in forme differenti nel tempo.

A distanza di cinquanta anni dal Trattato di Roma del 1957, entrato in vigore il primo Gennaio del 1958, si può affermare che le relazioni dell'Unione Europea con i paesi "vicini" del Mediterraneo, pur non essendovi nel Trattato riferimenti precisi sui rapporti con i Paesi Terzi del Mediterraneo, trovino in alcuni articoli dello stesso i primi riferimenti normativi.

La regione detta *Djaziret el-Maghrib* (l'Isola del Maghreb) di cui fanno parte solo tre dei cinque paesi maghrebini (Algeria, Marocco, Tunisia) ha rappresentato, per motivazioni di ordine geografico, politico, economico, storico-culturale da ricollegare anche al lungo periodo coloniale francese dei tre paesi, il partner strategico privilegiato della "politica di vicinato" dell'UE con il Mediterraneo.

Le scelte dei Paesi europei, sancite a Roma attraverso la ratifica dei due Trattati (CEE e EURATOM), della *promozione di uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, di un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita, e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano*<sup>2</sup> e da realizzare mediante l'instaurazione di un mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati Membri, avranno nel tempo importanti ripercussioni economiche nel mondo non ancora globalizzato, compresi i paesi del Maghreb.

Valutare criticamente i processi di cambiamento che hanno dato forma alle attuali società dell'area del Mediterraneo, significa studiare l'evoluzione nel tempo delle strutture socioeconomiche, demografiche e delle istituzioni dei suoi Paesi. In questo lavoro di ricerca, per come già spiegato in premessa, il campo d'indagine è stato ristretto proprio ai paesi del Maghreb e lo studio del cambiamento delle società di Algeria, Marocco e Tunisia è stato realizzato ponendolo

---

<sup>1</sup> F. Praussello, *Sustainable development and adjustment in the Meda countries following the EU enlargement*, Franco Angeli Editore, 2003.

<sup>2</sup> Art. 2 – Trattato di Roma 1957.

in diretta relazione con la nascita e lo sviluppo del Partenariato Euro-Mediterraneo e la prospettiva della creazione, prevista nel 2010, di una zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea. Nella parte finale del presente lavoro, attraverso la creazione dell'indice LICOLS (Livello di Crescita in un Ottica di Libero Scambio) utilizzato come indicatore di sintesi, si tenterà di offrire una misura della crescita di questi paesi in un'ottica, culturale, politica ed economica di libero scambio, selezionando alcuni dati statistici macroeconomici dell'anno 2006.

In questo e negli altri capitoli che seguiranno, si tenterà, quindi, di spiegare l'evoluzione del partenariato strategico e dei relativi accordi di cooperazione UE-Maghreb sanciti nella Conferenza Interministeriale di Barcellona del 1995, al fine di spiegare i processi, gli strumenti e le scelte che hanno condizionato i cicli economici e politici che all'anno 2006, oggetto di misurazione LICOLS, ci restituiscono la misura di quanto e come siano cambiate le società prese in esame.

Tornando alla storia della nascita delle moderne relazioni tra l'Unione Europea con l'Algeria, il Marocco e la Tunisia: i protocolli che vennero dopo il Trattato di Roma avevano una natura preminentemente economica. Fra gli allegati al trattato CEE del 1957, figura un protocollo relativo alle merci originarie e provenienti da taluni paesi che beneficiano di un regime particolare all'importazione in uno degli Stati Membri, nella prospettiva di non arrecare danni all'economia dei paesi mediterranei, e di conservare a loro beneficio alcune facilitazioni motivate da vincoli politici che hanno profonde radici, hanno per conseguenza l'ammissione di "regimi particolari" difforni dai criteri regolatori del mercato comune.

Una delle "Dichiarazioni d'intenzione" annesse al Trattato del 1957, prevede l'associazione alla Comunità di Paesi indipendenti appartenenti alla zona del franco; fra questi spiccano Marocco e Tunisia.

Sono questi primi documenti ufficiali che, per quanto giuridicamente superati, dimostrano quanto sia vivo e forte l'interesse comunitario nell'area mediterranea già al tempo della nascita della Comunità e come, fin dalle origini, gli Stati membri hanno legato la prospettiva di regimi speciali negli scambi con alcuni paesi mediterranei (paesi associati.)<sup>3</sup>.

L'articolo 131 (ora articolo 182) comma 2, sottolinea che "scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori d'oltremare e l'instaurazione di

---

<sup>3</sup> La categoria di "paese associato" è prevista dal Trattato di Roma proprio per consentire la continuazione del trattamento preferenziale fornito da alcuni membri della Comunità alle loro dipendenze d'oltremare. Il paese associato non è chiamato a contribuire al bilancio comunitario ed è esente dagli obblighi inerenti l'attuazione del trattato, salvo per le particolari disposizioni che lo riguardano.

strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme”; aggiunge poi al comma 3, che la promozione dello sviluppo dei paesi associati, costituisce l'aspetto essenziale dell'associazione.

In questo come in altri articoli, che precisano meglio i rapporti di scambio commerciale fra gli Stati Membri e quelli associati, si traduce il principio di un'attenzione politica, oltre che economica, all'era vicina del Mediterraneo andando ben oltre la collaborazione prevista dai semplici accordi tariffari e commerciali.

Lo scopo è di concertare azioni comuni, raggiungere fini unitari, creare organi in grado di fissare direttrici comuni; in altre parole, “istituzionalizzare” la cooperazione.

Nel 1969 si concludono gli accordi di associazione con Marocco e Tunisia. L'accordo che trova nell'art. 238 la base giuridica di riferimento prevede anche la libertà di circolazione dei lavoratori nei rispettivi territori, anche se a condizioni fissate da successive convenzioni (ex articolo 134, ora articolo 185). Pur non potendosi far riferimento alle condizioni, particolarmente favorevoli per i paesi associati, stabilite in tali accordi, sembra legittimo fare ad essi riferimento almeno per definire le materie cui in generale l'associazione, anche ai sensi dell'articolo 238, deve estendersi, e dedurre che essa non è in linea di principio limitata, nell'ottica del trattato di Roma, ad una regolamentazione degli scambi commerciali, ma abbraccia anche altre materie rilevanti per l'instaurazione di relazioni economiche tra la Comunità e gli Stati Associati<sup>4</sup>.

In realtà, non possiamo affermare che il rapporto di associazione riceva una soddisfacente definizione normativa.

Un attento esame dell'articolo 238 ci consente di fare alcune osservazioni; la prima è che la reciprocità dei diritti e degli obblighi, intesa in senso ampio, la ritroviamo nella maggior parte degli accordi e, d'altro canto, va escluso che la si possa intendere in senso stretto, (che ogni obbligo cioè debba ricadere in egual misura sulle due parti) giacché le differenze tra la Comunità ed i paesi

---

<sup>4</sup> Può essere utile distinguere, da un punto di vista istituzionale l'accordo commerciale da quello di associazione anche perché, i primi accordi stipulati con i paesi maghrebini pur essendo qualificati come accordi di associazione e quindi basati sull'articolo 238, in realtà si limitano a regolare esclusivamente il regime degli scambi. L'articolo 113, (ora articolo 133) lascia intendere che l'accordo commerciale si limiti, secondo l'uso tradizionale, a prevedere diritti ed obblighi reciproci in merito agli scambi commerciali, mentre, l'articolo 238 dispone che l'associazione debba essere caratterizzata anche da “azioni in comune e da procedure similari”. Con queste espressioni si è voluto prevedere una certa istituzionalizzazione degli accordi, nel senso che essi comportano la costituzione di organismi destinati ad operare per l'attuazione continuativa e programmata, dall'altro si è voluto consentire allo Stato associato, pur non entrando a far parte a pieno titolo della Comunità, di partecipare ad istituzioni permanenti comuni ad esso ed alla Comunità.

mediterranei, sotto il profilo dello sviluppo, sono così marcate da consentire un grado di reciprocità molto limitato<sup>5</sup>.

La seconda osservazione riguarda il riferimento, fatto dall'articolo 238, alle "azioni in comune", quest'espressione suggerisce l'idea della cooperazione, ma anch'essa va intesa in senso ampio, per potervi includere le ipotesi in cui le attività svolte da ciascuna parte sono di portata molto diversa.

L'ultima osservazione, è quella relativa alle "procedure particolari" menzionate dall'articolo 238, quest'ultimo non chiarisce né la natura, né le finalità delle procedure cui fa riferimento<sup>6</sup>.

### **1.1 Gli accordi del 1969.**

Le relazioni stabilite dalla Comunità Economica Europea con i Paesi Mediterranei fino al 1972 non possono certamente considerarsi ispirate ad una visione d'insieme. Al contrario, la Comunità si propone soprattutto di realizzare – in misura variabile da paese a paese – una certa liberalizzazione degli scambi commerciali, e ciò anche quando si usa la formula dell'associazione.

E' in quest'ottica che la Comunità Economica Europea conclude gli accordi con il Marocco e la Tunisia nel 1969.

Ottenuta l'indipendenza, nel 1956, Marocco e Tunisia chiedono l'apertura di trattative per associarsi ai sei paesi membri della Comunità Economica Europea, invocando l'articolo 238 del Trattato firmato a Roma nel 1957.

I negoziati si protraggono per molti anni e si concludono nel 1969, accordi di associazione sono firmati per una durata di cinque anni: sono accordi commerciali preferenziali<sup>7</sup>.

Il primo accordo di associazione con la repubblica di Tunisia, è firmato a Tunisi il 28 marzo 1969 ed entra in vigore il 1° settembre 1969.

Quello con il regno del Marocco è firmato a Rabat il 31 marzo 1969 ed entra in vigore il 1° settembre 1969<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> POCAR F., Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE, in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali, 1981, p. 5 ss.

<sup>6</sup> Il fatto che l'articolo 238 (ora articolo 310), sia vago ed impreciso, induce la dottrina a costruire, su questa norma, ipotesi che non sempre reggono alla prova del tempo, lasciando la prassi libera di svilupparsi in direzioni inizialmente non prevedibili

<sup>7</sup> Gli accordi commerciali preferenziali, costituiscono la forma meno vincolante di integrazione economica; con essi sono concordate barriere più basse al commercio fra i paesi partecipanti rispetto al commercio con i paesi non partecipanti.

<sup>8</sup> I lunghi e controversi negoziati, prima di arrivare alla firma degli accordi, evidenziano già la difficoltà di immaginare soluzioni in grado di conciliare gli interessi dei produttori agricoli comunitari con quelli dei produttori

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Le principali disposizioni di tali accordi sono il libero accesso al mercato comunitario per la quasi totalità dei prodotti industriali marocchini e tunisini, ed il riconoscimento di un regime privilegiato per alcuni prodotti agricoli.

Gli accordi commerciali del 1969 costituiscono un progresso indubbio sulla strada di un rafforzamento delle relazioni economiche tra Comunità Economica Europea e Maghreb ma mostrano rapidamente due limiti<sup>9</sup>, il primo è l'assenza di una visione d'insieme da parte della Comunità che genera soluzioni diverse per ogni paese, il secondo è che il contenuto degli accordi è strettamente limitato alle disposizioni commerciali.

Come ovviare a questi limiti che rischiano di bloccare sul nascere il progetto euro-mediterraneo?

Nel corso del 1972, in ambito comunitario, matura la consapevolezza che i problemi dei Paesi Terzi del Mediterraneo presentano notevoli similitudini e che è opportuno elaborare una "Politica Mediterranea Globale" in cui l'obiettivo della riduzione degli ostacoli agli scambi commerciali, operi in simbiosi con un'azione di aiuto allo sviluppo che si concretizzi in piani di cooperazione, progetti per il trasferimento di tecnologie e misure di sostegno finanziario, in una sola parola aiuti concreti per garantire al Maghreb la possibilità di una vera crescita che non sia temporanea ma duratura e fruttuosa<sup>10</sup>.

Al vertice di Parigi, del 19 ottobre 1972, e in occasione del primo allargamento della CEE<sup>11</sup>, è elaborata una nuova politica, secondo la quale gli accordi da concludere con i paesi mediterranei devono essere oggetto di un approccio globale ed equilibrato. E' in questo contesto che si sviluppa il concetto di "Politica Mediterranea Globale" con un obiettivo ben preciso, aprire e rafforzare l'ambito della cooperazione euromediterranea estendendola al campo finanziario, sociale ed istituzionale.

---

mediterranei. Nonostante siano qualificati come "convenzioni di associazione", questi accordi, si limitano a disciplinare il regime degli scambi; ci troviamo dunque in presenza della prima tappa da percorrere per arrivare ad una forma di cooperazione più ampia come testimonia il preambolo di tali accordi quando si riferisce ad "una prima applicazione della dichiarazione di intenti annessa al Trattato di Roma".

<sup>9</sup> INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES: Droit de la Communauté Économique Européenne, Bruxelles, 1986, p. 198 ss.

<sup>10</sup> VENDITTO B., L'Integrazione Maghrebina, in *Politica Internazionale*, 1995, p. 15 ss.

<sup>11</sup> Il primo allargamento della Comunità avviene nel 1973 con l'adesione di Regno Unito, Danimarca e Irlanda, nel 1981 si aggiunge la Grecia e nel 1986 l'Europa comunitaria si estende al Mediterraneo con Spagna e Portogallo; le altre adesioni, che anticipano le ultime che hanno portato all'odierna "Europa dei 27", risalgono al 1995 e riguardano Austria, Finlandia e Svezia.

Nel 1973 i tempi sono maturi per aprire nuove trattative con Tunisia, Marocco ed Algeria (divenuta indipendente nel 1962); il risultato saranno gli accordi di cooperazione del 1976.

## **2. I primi accordi di cooperazione globale (gli anni '70)**

Una vera politica "globale" di cooperazione euro-mediterranea si sviluppa relativamente in ritardo rispetto alla nascita della CEE (1957).

Bisogna attendere il Vertice di Parigi del 19 ottobre 1972 affinché i capi di Stato e di Governo dei Paesi comunitari riconoscano "la necessità di impegnarsi attivamente affinché gli accordi di cooperazione siglati o in via di realizzazione con i Paesi Terzi Mediterranei<sup>12</sup> siano considerati sulla base di un approccio globale"<sup>13</sup>. E' in quest'occasione che la "Politica Mediterranea Globale" vede la luce.

Prima di tale data non è possibile parlare di una politica di cooperazione allo sviluppo che possa essere veramente definita tale; la politica degli accordi bilaterali e degli interventi di assistenza allo sviluppo finora attuati non solo sono promossi da singoli paesi e quindi non a livello comunitario, ma si sviluppano lungo i percorsi disegnati da anni di rapporti di dipendenza coloniale, di dominio e di prevalenza di sistemi economico-produttivi europei.

Il risultato è "la formazione di un sistema di aiuti frammentato in cui, accanto ad una limitata azione internazionale, si assiste all'affermazione di comportamenti non coerenti con una reale strategia di sviluppo".

Gli accordi finora stipulati con i paesi mediterranei hanno un contenuto limitato da un lato alla regolamentazione dei traffici per il mantenimento del regime commerciale preferenziale che le ex-colonie avevano con la madrepatria, dall'altro alla concessione di aiuti finanziari frammentari.

I Paesi Mediterranei non sono considerati come parte di un'area omogenea, quella del Bacino del Mediterraneo, ma come paesi assestanti con i quali avere semplici rapporti bilaterali sulla base di vincoli coloniali che ancora li legano all'Europa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> L'espressione Paesi Terzi Mediterranei, si riferisce a tutti i paesi del Nord Africa e dell'Asia sud occidentale che si affacciano sul Mediterraneo con i quali la Comunità intende rafforzare quelle relazioni politiche ed economiche che da sempre accomunano questi paesi con l'Europa, in particolare con i paesi della Comunità che si affacciano sul Mediterraneo.

<sup>13</sup> VERTICE DI PARIGI del 19-20-21 ottobre 1972, Risoluzione del Consiglio dei Ministri, paragrafo 2, capoverso 2.

<sup>14</sup> L'Algeria fino all'indipendenza (1962) fa formalmente parte del territorio francese. Il Marocco e la Tunisia sono oggetto di esplicito riferimento nei protocolli addizionali al Trattato di Roma in funzione delle particolari relazioni con la Francia.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Dopo il summit di Parigi dell'ottobre 1972, s'inizia a considerare il Bacino del Mediterraneo nella sua complessità e si propone di adottare degli accordi di cooperazione globale<sup>15</sup>.

I paesi maghrebini, sono i primi a sperimentare questa nuova forma di cooperazione.

Nella seconda metà degli anni '70 la volontà di imprimere un mutamento di rotta decisivo alle relazioni con i paesi del Mediterraneo, spinge l'Europa a stipulare con i paesi del Maghreb tre accordi di cooperazione: sono questi il frutto della nuova "Politica Mediterranea Globale".

Tabella n. 1: Gli Accordi di Cooperazione con i paesi maghrebini del 1976.

<b>TUNISIA</b>	<b>ALGERIA</b>	<b>MAROCCO</b>
26 aprile 1976 (firma del trattato)	27 aprile 1976 (firma del trattato)	25 aprile 1976 (firma del trattato)
1978 (entra in vigore)	1978 (entra in vigore)	1978 (entra in vigore)
1982-1988 (protocolli addizionali)	1982-1988 (protocolli addizionali)	1982-1988 (protocolli addizionali)

Volendo stabilire un'ampia cooperazione, non più esclusivamente connessa al campo commerciale, gli accordi permettono effettivamente di combinare tra loro azioni diverse in grado di creare effetti sinergici suscettibili di contribuire allo sviluppo economico e sociale dei Paesi Terzi del Mediterraneo; dal campo degli scambi commerciali, alla cooperazione economica, tecnica e finanziaria, al campo sociale, tutto diventa oggetto di cooperazione.

Accordi di durata illimitata, danno a questa "cooperazione globale" la prospettiva necessaria affinché possano essere affrontati i problemi di sviluppo a lungo termine<sup>16</sup>.

Questo nuovo modo di concepire il Bacino del Mediterraneo è un primo fondamentale fattore di cooperazione dinamica che poggia su una solida base: meccanismi istituzionali previsti dagli accordi di cooperazione in grado di valutare i risultati ottenuti e definire con maggiore precisione le azioni da realizzare.

---

<sup>15</sup> Gli accordi di cooperazione globale si differenziano dagli accordi del 1969 per due motivi, il primo è l'intento della Comunità di estendere i campi di intervento al di là della regolamentazione degli scambi (ecco perché si parla di accordi di cooperazione e non commerciali) e basare i rapporti euro-maghrebini non più sul piano delle sole concessioni della CEE, ma sulla cooperazione, in un rapporto basato sulla comune volontà di agire in sinergia, di decidere insieme. La seconda ragione da considerare è che gli accordi del 1976 sono definiti "globali" proprio perché è intenzione della Comunità considerare i Paesi Terzi del Mediterraneo nella loro globalità, non più tanti singoli Stati, ma Paesi i cui problemi vanno inseriti in un unico contesto regionale, quello del Mediterraneo.

<sup>16</sup> Grazie ad accordi di durata illimitata, che permettono un accesso al mercato non limitato nel tempo, è possibile stimolare gli investimenti produttivi.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Un Consiglio di Cooperazione<sup>17</sup>, assistito da un Comitato di Cooperazione a livello di plenipotenziari e da comitati specializzati, garantiscono un dialogo permanente; incontri periodici consentono una costante valutazione dei risultati ottenuti.

Gli accordi si presentano redatti in modo sostanzialmente uniforme; nel preambolo è enunciata la volontà di “instaurare un nuovo modello di relazioni fra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo, compatibile con le aspirazioni della comunità internazionale ad un ordine economico più giusto ed equilibrato”.

Tutti e tre gli accordi hanno una struttura che si presenta come “nuova” rispetto ai precedenti trattati, sia per la quasi totale mancanza di stipulazioni a favore della Comunità, sia per la priorità accordata ai problemi della cooperazione economica, tecnica e finanziaria, sia per la presenza di numerose disposizioni che migliorano le condizioni di accesso dei prodotti maghrebini al mercato europeo.

L'obiettivo degli accordi, indicato all'articolo 1 di ciascun trattato, è quello di “promuovere una cooperazione globale tra le parti per contribuire al consolidamento delle loro relazioni ed allo sviluppo sociale ed economico dei Paesi Terzi Mediterranei”.

Il principio generale previsto dagli accordi per i prodotti industriali, è il libero accesso al mercato comunitario per tutti i tipi di prodotti contrariamente a quanto previsto per i beni agricoli.

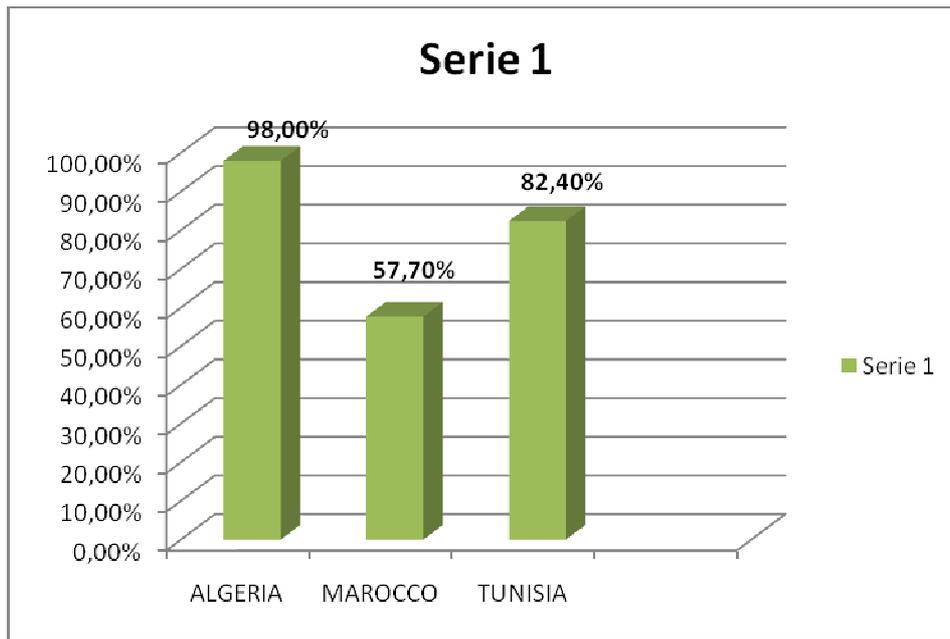
Bisogna inoltre tenere presente che la percentuale di prodotti industriali esportati verso l'area comunitaria ha un peso diverso per ciascuno dei tre paesi maghrebini: 57,7% per il Marocco, 82,4% per la Tunisia e 98% per l'Algeria sul volume totale delle esportazioni<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Il Consiglio di Cooperazione riveste un ruolo essenziale, quello di sorvegliare la corretta attuazione delle disposizioni del trattato e di decidere, con efficacia vincolante per gli Stati, in merito alle misure da adottare per dare concreta attuazione ai principi fissati nell'accordo.

<sup>18</sup> Temporanee restrizioni erano previste per il sughero ed i prodotti petroliferi, poi definitivamente eliminate nel 1979.

Grafico n. 1: Esportazione di prodotti industriali in % verso la CEE nel 1978



Fonte: RICHARD P., Les accords méditerranéens de la CEE en 1980, Bruxelles, 1990.

Elaborazione dei dati: a cura dell'autore.

Per ciò che concerne i prodotti agricoli, la necessità di rispettare la PAC (Politica Agricola Comune), porta la Comunità Europea a concessioni tariffarie in grado di bilanciare due importanti esigenze: proteggere i produttori comunitari e favorire lo sviluppo delle agricolture maghrebine. Il risultato sarà la previsione di calendari d'esportazione, rispetto delle regole della PAC, clausole di tutela, restrizioni quantitative di natura stagionale; per alcuni prodotti tassativamente indicati, abbattimento dei diritti di dogana tra il 20% e l'80%.

Fra tutti i paesi mediterranei, solo quelli del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) beneficiano di una procedura che consente loro di immettere sul mercato europeo prodotti la cui lavorazione è effettuata in aree non maghrebine.

## 2.1 Gli strumenti di sostegno finanziario alla cooperazione.

La nuova filosofia delle relazioni della Comunità con i suoi partner Mediterranei, definita al Vertice di Parigi del 1972, attribuisce un ruolo chiave alla nozione di cooperazione; è un concetto difficile da comprendere nella sua interezza ma nel quale l'aspetto finanziario primeggia su tutte le altre forme di cooperazione.

In concreto è difficile realizzare questa cooperazione finanziaria perché dietro queste due semplici parole si nasconde una grande difficoltà: conciliare i desideri dei paesi beneficiari e le esigenze degli Stati Membri.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Gli aiuti della Comunità al Maghreb interessano le risorse di bilancio ed i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti<sup>19</sup>. Il loro ammontare, definito in protocolli quinquennali annessi agli accordi, non comprende i soccorsi alimentari, gli aiuti urgenti, i contributi ai progetti delle Organizzazioni non Governative (ONG) e gli apporti dei singoli Stati membri.

Nel periodo considerato (1976-1990), Algeria, Tunisia e Marocco beneficiano di tre protocolli finanziari<sup>20</sup> ottenendo 339 milioni di ECU sul primo protocollo (1976-1981), 489 milioni di ECU sul secondo protocollo (1981-1986) e 787 milioni di ECU sul terzo protocollo (1986-1991); tra il primo ed il terzo protocollo, l'apporto comunitario cresce del 61%.

Tabella n. 2: L'aiuto finanziario al Maghreb (1976-1991) in milioni di ECU

	1° PROTOCOLLO (1976-1981)			2° PROTOCOLLO (1981-1986)			3° PROTOCOLLO (1986-1991)			Totale
	Alg.	Mar.	Tun.	Alg.	Mar.	Tun.	Alg.	Mar.	Tun.	
<b>Risorse di Bilancio</b>	44	74	54	44	109	61	56	173	93	<b>708</b>
<b>Prestiti Bei</b>	70	56	41	107	90	78	183	151	131	<b>907</b>
<b>Totale</b>	<b>114</b>	<b>130</b>	<b>95</b>	<b>151</b>	<b>199</b>	<b>139</b>	<b>239</b>	<b>324</b>	<b>224</b>	<b>1615</b>

Fonte: BICHARA K., *Le grand Maghreb et l'Europe*, Louvain-la-Neuve, p. 82.

Gli importi messi a disposizione dei paesi del Maghreb sono utilizzati in modo differente. L'Algeria pone l'accento sui settori della cooperazione scientifica, la formazione professionale, l'energia, l'artigianato, la pesca e l'industria; la Tunisia preferisce investire in infrastrutture, agricoltura e pesca mentre il Marocco si orienta sulla gestione idro-agricola, la formazione e l'insegnamento<sup>21</sup>.

Globalmente, le infrastrutture si ritagliano la parte del leone con il 52% dei finanziamenti accordati, contro il 20% dell'industria, il 17% dell'agricoltura, l'8% dell'istruzione e il 3% di salute, edilizia ed ambiente.<sup>48</sup>

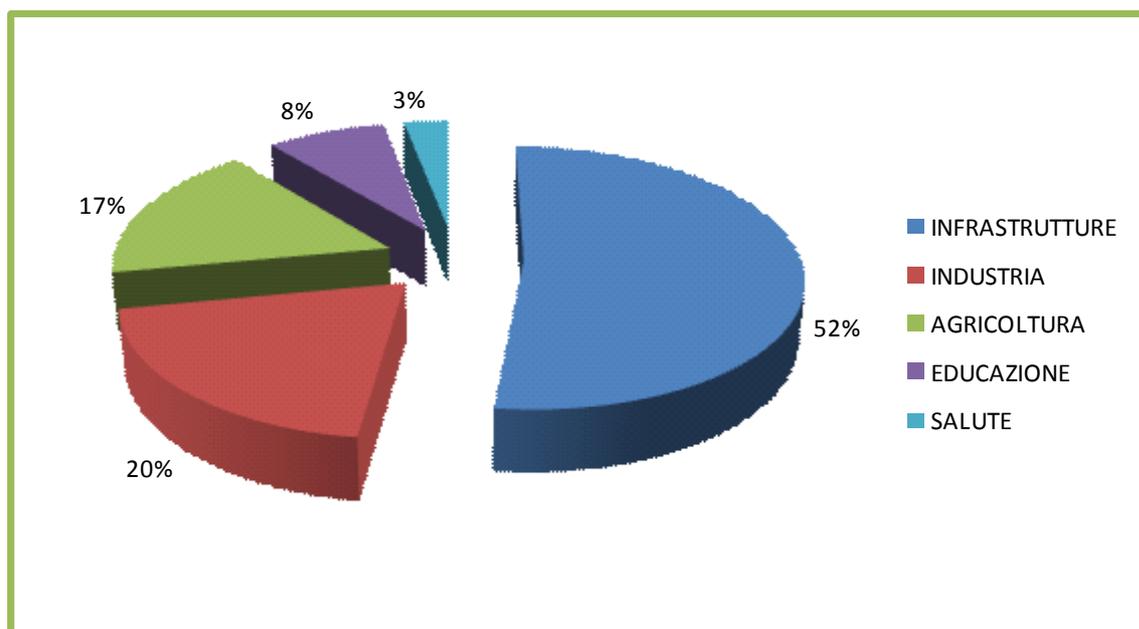
L'ammontare complessivo dei finanziamenti comunitari a favore del Maghreb tra il 1976 ed il 1991 è di 1615 milioni di ECU.

<sup>19</sup> La BEI è la Banca Europea per gli Investimenti, creata nel 1958 nel quadro del Trattato di Roma, accorda prestiti ai paesi membri per il finanziamento di infrastrutture e per alcune operazioni di riconversione industriale.

<sup>20</sup> COMMISSION EUROPEENNE Direction Générale Relations Extérieures, *Union Européenne- Maghreb : 25 ans de coopération (1976-2001)*, Bruxelles, 2001, p. 4 ss.

<sup>21</sup> KHADER B., *L'Europa e il Mondo Arabo cit.*, p. 160 ss.

Grafico n. 2: Ripartizione dei finanziamenti comunitari nel Maghreb (1976-1986)



Fonte: KHADER BICHARA, *Le grand Maghreb et l'Europe*, Louvain-la-Neuve, p. 82

Elaborazione dei dati: a cura dell'autore.

Al sostegno finanziario offerto dalla Comunità al Maghreb, bisogna accludere gli apporti dei singoli Stati Membri; fra questi emergono Francia, Germania e Italia<sup>22</sup>.

Tabella n. 3: Apporti dei singoli stati membri al Maghreb (anni '80)

	Algeria %	Marocco %	Tunisia %
<b>Francia</b>	91	69	39
<b>Germania</b>	2	23	14
<b>Italia</b>	3	4	41,5
<b>Belgio</b>	3	2	3
<b>G.B., Irl., Grecia, Spagna, Portog.</b>	1	2	2,5
<b>TOTALE STATI MEMBRI</b>	100	100	100
<b>TOTALE MEDIO in milioni di \$</b>	<b>54</b>	<b>232</b>	<b>132</b>

Fonte: DEVELOPPEMENT EUROPE INFORMATION, *Les pays du Grand Maghreb et la CE*, Bruxelles, 1991, p. 11

Elaborazione dei dati : a cura dell'autore.

<sup>22</sup> Tra il 1985 ed il 1988, i singoli Stati membri della Comunità stanziavano 54 milioni di dollari a favore dell'Algeria, 232 milioni di dollari per il Marocco e 132 milioni di dollari a favore della Tunisia. L'Italia fornisce alla Tunisia l'ammontare più rilevante, con il 41,5% dell'aiuto bilaterale europeo.

Il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti è cruciale, soprattutto se si considera che più del 60% delle somme messe a disposizione dei paesi del Maghreb, costituiscono, di fatto, prestiti concessi dalla Banca su risorse proprie<sup>23</sup>.

## **2.2 Un primo bilancio della cooperazione.**

La "Politica Mediterranea Globale" che copre il periodo 1976-1990, si conclude con un bilancio modesto anche se nei nuovi accordi di cooperazione globale alle misure commerciali e tariffarie, già presenti nei precedenti trattati bilaterali, si affiancano forme d'intervento innovative quali: cooperazione tecnica, finanziaria, economica e sociale.

Nonostante i paesi del Maghreb riescono ad accrescere il volume delle loro esportazioni agricole ed industriali, i risultati raggiunti non corrispondono a quanto previsto. Tre sono le motivazioni adducibili a spiegazione del parziale fallimento di tale politica<sup>24</sup>: la crisi economica mondiale che non favorisce le esportazioni, la crisi dell'industria tessile europea che porta la Comunità Europea a far accettare ai partner maghrebini forme di autolimitazione nelle esportazioni, l'allargamento della Comunità verso sud.

Se l'effetto della crisi economica può apparire come passeggero o congiunturale, quello esercitato dall'allargamento della Comunità verso sud rischia di presentarsi come un elemento durevole della politica comunitaria. E' il risultato dell'arrivo in seno alla Comunità Economica Europea di concorrenti potenziali dei paesi maghrebini perché produttori di beni omologhi come agrumi, olio d'oliva, frutta, legumi, prodotti industriali e tessili<sup>25</sup>.

L'adesione di Grecia (1981), Spagna (1986) e Portogallo (1986), modificando le condizioni di concorrenza sul mercato comunitario per le tradizionali esportazioni maghrebine<sup>26</sup>, avrà conseguenze negative soprattutto sulle economie tunisina e marocchina più sensibili alla concorrenza europea.

Alla fine degli anni '80, la Comunità Europea si trova con vecchi strumenti ad affrontare problemi nuovi ed inaspettati. E' in un contesto come questo, che la Commissione si rende conto

---

<sup>23</sup> La Banca Europea per gli Investimenti pratica principalmente due tipi di finanziamenti: i prestiti su risorse proprie e gli interventi sulle risorse di budget della Comunità. Il ruolo della BEI nel Maghreb è approfondito al capitolo III paragrafo 5.

<sup>24</sup> KHADER B., *L'Europa e il Mondo Arabo* cit., p. 157 ss. 52.

<sup>25</sup> MEZDOUR S., *Les relations économiques Maghreb-CEE* cit., p. 301 ss.

<sup>26</sup> I tre paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) esportano verso l'area comunitaria soprattutto generi alimentari come olio di oliva, frutta, verdura, fiori e tessuti; proprio questi, sono i prodotti chiave delle esportazioni dei nuovi membri dell'Europa comunitaria.

che i presupposti della cooperazione euro-mediterranea stanno cambiando rapidamente per entrambe le parti; per quanto riguarda la Comunità, si tratta di preservare la stabilità economica, sociale e politica dei paesi membri situati al suo sud; per ciò che concerne il Maghreb, l'Europa sta diventando un partner indispensabile per la crescita economica, politica e sociale.

L'islamismo avanzante e l'incremento del flusso migratorio verso l'Europa, creano una nuova interdipendenza socio-economica tra le due aree; il successo economico del Mediterraneo diviene necessario all'Europa per poter meglio gestire il problema dell'immigrazione, mentre il sostegno dell'Europa alle produzioni maghrebine, i trasferimenti di capitali e tecnologie divengono essenziali per il successo economico ed il consolidamento democratico del Mediterraneo<sup>27</sup>.

Secondo la Commissione, le esigenze del Mediterraneo sono mutate, c'è bisogno di un nuovo partenariato, non più esclusivamente economico, ma anche politico e sociale, si avverte la necessità di un nuovo approccio: nasce nel 1990 la "Politica Mediterranea Rinnovata".

Fig. n.1: I risultati di 10 anni di cooperazione.



<sup>27</sup> GRILLI E. e MANNO F., Il rafforzamento della cooperazione euro-mediterranea, Rapporto n. 5 del 17 dicembre 1997 dell'Istituto Ugo La Malfa, Torino, 1997, p. 10 ss.

### 3. La Politica Mediterranea Rinnovata (gli anni '90).

Agli inizi degli anni '90, una serie di avvenimenti tra i quali lo scoppio della guerra del Golfo e l'esplosione della protesta islamica in Algeria, fanno riacquistare al Mediterraneo quel peso geopolitico che ha perso negli anni precedenti a vantaggio dei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale<sup>28</sup>.

La situazione in cui versano i Paesi Terzi del Mediterraneo agli inizi degli anni '90 non è brillante, navigano in acque difficili, il Mediterraneo è un mare in tempesta a causa di numerosi fattori che cumulati rendono necessaria una radicale revisione della politica comunitaria<sup>29</sup>; primo elemento di tensione è un'esplosione demografica senza precedenti (cinque milioni di abitanti in più ogni anno)<sup>30</sup>; a ciò si aggiungono altri fattori di forte destabilizzazione come un tasso di disoccupazione preoccupante e in continua crescita (20% della popolazione attiva), una crescita economica insufficiente, forti squilibri della bilancia dei pagamenti frutto della riduzione del prezzo del petrolio e un rafforzamento della dipendenza alimentare.

La "Politica Mediterranea Globale" si rivela poco efficace e questo spinge la Comunità a ripensare ed elaborare, tra il 1988 e il 1990, un nuovo approccio più consona al nuovo scenario che si presenta ai suoi occhi.

Riprendendo le proposte maturate in seno al Consiglio Economico e Sociale (CES)<sup>31</sup>, facendo eco ad una richiesta del Consiglio Europeo di Strasburgo (dicembre 1989) e rispondendo agli insistenti appelli dei responsabili dei paesi maghrebini, la Comunità presenta il 1° giugno 1990, una proposta per una "Politica Mediterranea Rinnovata" (PMR).

Nella sessione del 18-19 dicembre 1990, il Consiglio arriva ad una decisione chiave in tema di Politica Mediterranea Rinnovata.

Un esame delle proposte della Commissione, mostra una chiara volontà di rafforzare i legami con i Paesi Terzi del Mediterraneo. Tutti gli strumenti comunitari devono essere messi in discussione: la cooperazione commerciale, i finanziamenti comunitari (budget e BEI), i finanziamenti bilaterali pubblici e privati, i trasferimenti di tecnologie.

Negli anni novanta prende piede un concetto nuovo di cooperazione allo sviluppo. Non c'è solo bisogno di fornire a questi paesi cibo, attrezzature e prodotti di cui hanno un'indubbia necessità,

---

<sup>28</sup> SALEM BEN H., Maghreb-CEE-Pays de l'Est: fatalité de la trilogie ou consécration du trilatéralisme ?, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1991, p. 451 ss.

<sup>29</sup> COVA C., Une nouvelle politique Méditerranéenne, in *Revue du Marché Commun*, 1990, p. 349 ss.

<sup>30</sup> Tutto questo nonostante nel corso degli anni settanta tutti e tre i paesi maghrebini hanno adottato programmi di pianificazione familiare e campagne per la regolamentazione delle nascite.

<sup>31</sup> CONSIGLIO ECONOMICO e SOCIALE, *La politique méditerranéenne de la CE*, Bruxelles 1989, p. 835

quello che è veramente utile è rendere queste persone in grado di gestire da sole le proprie economie, rendere i paesi maghrebini “padroni delle proprie risorse”, fare in modo che acquisiscano una buona conoscenza del proprio patrimonio e prendano coscienza delle reali possibilità di sviluppo di cui dispongono.

Bisogna aiutarli ad avere fiducia nelle proprie potenzialità, a crescere da soli nel rispetto dei propri valori, delle proprie culture così diverse dalle nostre e per questo ancora più preziose perché è nella diversità che risiede la più grande ricchezza.

Nell'ambito della Politica Mediterranea Rinnovata, accanto all'adozione della quarta generazione di protocolli finanziari, sono introdotti due nuovi strumenti<sup>32</sup>: la cooperazione orizzontale decentrata o fuori protocollo destinata a sostenere progetti di natura regionale, per la quale sono stanziati due miliardi di ECU per il periodo 1992-1996, e la creazione di un fondo specifico aggiuntivo, all'interno del quarto protocollo, sotto forma di aiuti non rimborsabili, di 300 milioni di ECU, da utilizzare per la politica di sostegno alle riforme strutturali<sup>33</sup>.

Tabella n. 4: IV Protocollo Finanziario 1991-1996 (in milioni di ECU)

<b>PAESI MAGHREB (Algeria, Marocco, Tunisia)</b>	<b>AMMONTARE</b>
<b>A) IV PROTOCOLLO FINANZIARIO</b>	
<b>- Crediti budgetari</b>	
• sovvenzioni*	<b>404</b>
• fondo aggiuntivo**	<b>300</b>
<b>- Prestiti BEI</b>	<b>668</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.372</b>
<b>B) COOPERAZIONE FINANZIARIA ORIZZONTALE - (Fuori Protocollo)</b>	
<b>- Crediti budgetari</b>	<b>230***</b>
<b>- Prestiti BEI (fuori protocollo)</b>	<b>1800</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2.030</b>
<b>TOTALE GENERALE (A+B)</b>	<b>3.402</b>

\* includono anche i crediti agevolati.

\*\* sotto forma di aiuti non rimborsabili (appoggio alle riforme economiche strutturali).

\*\*\* di cui 25 sotto forma di capitale a rischio fuori protocollo.

Fonte: Europe Institut Development. Elaborazione dei dati : a cura dell'autore.

<sup>32</sup> ZALLIO F., Rapporto Maghreb: riforme economiche e competitività, Torino, 1996, p. 10 ss.

<sup>33</sup> DOCUMENTS, Politique Méditerranéenne Rénovée, in Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, 1991, p. 239 ss.

Con la cooperazione orizzontale si vuole porre le fondamenta per lo sviluppo di un concetto di cooperazione innovativo, che rappresenta l'obiettivo cui tendere. E' una metodologia nuova che rende obsoleta, la distinzione tra Paesi donatori e beneficiari considerando tutti gli interlocutori su un piano di parità nella consapevolezza che anche noi, paesi erogatori di fondi, abbiamo molto da imparare dai Paesi Terzi Mediterranei, perché è da uno scambio reciproco e non unilaterale che deriva un arricchimento per tutti<sup>34</sup>.

L'altra novità di rilievo è la creazione di un fondo aggiuntivo di 300 milioni di ECU destinato alle riforme strutturali; l'importanza di tale fondo sta, nell'obiettivo che si prefigge: attenuare l'impatto sociale negativo prodotto dai programmi di aggiustamento strutturale e sostenere le riforme economiche che questi paesi devono intraprendere per modernizzare e rendere competitive le loro economie<sup>35</sup>.

### **3.1 I primi cambiamenti nelle economie maghrebine .**

Quando nel 1985 la Commissione Europea presenta il Libro Bianco in vista della realizzazione di un Mercato Unico, i Paesi Terzi Mediterranei che hanno con la Comunità rapporti molto stretti, sembrano particolarmente allarmati.

I rapporti tra la Comunità e il Maghreb sono caratterizzati da verticalità e forte asimmetria, più del 60% del commercio estero maghrebino si realizza con i paesi della Comunità Europea, è dunque normale che i Paesi Mediterranei seguano una svolta senza precedenti come la costituzione del Mercato Unico con un'attenzione del tutto particolare, il suo impatto sulle esportazioni maghrebine sarà forte.

Per meglio comprendere l'impatto del Mercato Unico sui Paesi Terzi Mediterranei è fondamentale partire dall'esame della struttura delle esportazioni di ciascun paese mediterraneo per capire quali sono i prodotti più colpiti e l'incidenza che questo nuovo passo dell'Europa comunitaria ha sulle già deboli economie maghrebine.

Per ciò che concerne l'Algeria, il paese maghrebino esporta verso la Comunità quasi esclusivamente combustibili che costituiscono la principale risorsa economica.

---

<sup>34</sup> A conferma dell'importanza di questo nuovo modo di intendere la cooperazione, sta il fatto che l'assistenza complementare, assume un peso pari a quello della cooperazione "tradizionale", assorbendo più della metà delle risorse destinate al Maghreb (vedi la tabella numero 4)

<sup>35</sup> VENDITTO B., La cooperazione mediterranea: il caso maghrebino, Napoli, 1997, p. 217 ss.

Tabella n.5: Principali prodotti esportati dall'Algeria verso la CEE (1987).

<b>PRODOTTI ESPORTATI</b>	<b>%</b>
Petrolio	37,5
Altri idrocarburi	27
Gas naturale	20,2
Raffinati del petrolio	15,3
<b>T O T A L E</b>	<b>100</b>

Fonte: KHADER B., Le grand Maghreb et l'Europe, Louvain-la-Neuve, p. 133.

Poiché il grosso delle esportazioni algerine è costituito da combustibili già sottoposti a norme comuni, l'impatto del Mercato Unico non sarà così forte sulla struttura delle esportazioni.

La situazione della Tunisia è diversa visto che i prodotti esportati verso l'area comunitaria variano dai tessuti, ai prodotti chimici, alla frutta, ai fertilizzanti.

Tabella n.6: Principali prodotti esportati dalla Tunisia verso la CEE (1987).

<b>PRODOTTI ESPORTATI</b>	<b>%</b>
Manufatti	38,2
Abbigliamento	25,3
Petrolio	20,1
Fertilizzanti	7,6
Crostacei	4,3
Frutta	3,3
Prodotti chimici	1,2
<b>T O T A L E</b>	<b>100</b>

Fonte: KHADER B., Le grand Maghreb et l'Europe, Louvain-la-Neuve, p. 133.

In questo caso sono i prodotti tessili e di abbigliamento che risentono del Mercato Unico.

Infine, la situazione marocchina si presenta nel seguente modo:

Tabella n.7: Principali prodotti esportati dal Marocco verso la CEE (1987).

<b>PRODOTTI ESPORTATI</b>	<b>%</b>
Abbigliamento	22,7
Fertilizzanti	14,7
Legumi	6,9
Frutta	6,9
Prodotti chimici	4,8
Pesci e crostacei	5,9
Altri prodotti	38,1
<b>T O T A L E</b>	<b>100</b>

Fonte: KHADER B., Le grand Maghreb et l'Europe, Louvain-la-Neuve, p. 133.

La situazione del Marocco è particolare rispetto agli altri Paesi Terzi del Mediterraneo; circa il 25% delle esportazioni marocchine verso la Comunità sono toccate dal Mercato Unico in modo particolare: frutta, legumi, piante, prodotti chimici.

Il Marocco, ed in misura meno incisiva la Tunisia, sono i due paesi maghrebini più sensibili ai mutamenti indotti dal Mercato Unico anche se, i prodotti più esposti costituiscono una percentuale non determinante delle esportazioni verso l'area comunitaria.

### **3.2 Le prime riforme strutturali.**

La Politica Mediterranea Rinnovata inaugurata nel 1990 favorisce un'accelerazione delle riforme strutturali nei paesi maghrebini contribuendo ad incrementare l'importanza delle relazioni economiche con l'area comunitaria; tutto questo spinge i paesi maghrebini a suggerire, con un'insistenza che non ha precedenti, una revisione degli ormai obsoleti accordi di cooperazione del 1976.

Per l'Europa comunitaria l'esigenza di migliorare gli accordi di cooperazione deriva soprattutto da considerazioni di sicurezza interna ed esterna: nel 1992, promuovendo i nuovi accordi euro-maghrebini, l'Unione Europea afferma che "vi è un evidente pericolo che il Maghreb sia sempre più escluso dai mutamenti politici, economici, sociali e culturali in Europa e che ciò conduca all'instabilità"<sup>36</sup>; l'aggravarsi della crisi algerina accresce i timori per la stabilità politico-sociale del Maghreb, con riflessi potenziali sull'immigrazione, sull'afflusso di rifugiati e sulla presenza in Europa di militanti dei movimenti d'opposizione maghrebini.

In un documento dell'aprile del 1992, la Commissione enuncia alcuni punti chiave di quella che nel 1994 diventa la proposta di Partenariato Euro-Mediterraneo<sup>37</sup>: cooperazione tecnica, economica,

---

<sup>36</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb, Bruxelles, 1992, p. 5 ss.

<sup>37</sup> Il partenariato euro-mediterraneo, lo troviamo per la prima volta nei progetti della Commissione nel 1992, ma è solo nel corso della prima conferenza Euro-Mediterranea dei ministri degli esteri tenutasi a Barcellona il 27 e 28 novembre 1995, che questo nuovo modo di intendere la cooperazione trova una piena configurazione giuridica nella dichiarazione finale adottata a Barcellona dai quindici paesi membri dell'Unione Europea e da dodici paesi del sud e dell'est del Mediterraneo. Il termine "partenariato" ben evidenzia il nuovo modo di concepire, da parte dell'Unione Europea, le politiche di aiuto allo sviluppo; non più quindi decisioni prese soltanto dall'Unione Europea, in quanto erogatrice di aiuti, ma scelte fatte insieme ai paesi beneficiari, ecco perché l'uso del termine partenariato; le parti, i partners, agiscono su un piano paritario, scelgono insieme i campi d'azione, decidono di comune accordo in che modo intervenire, come impiegare i fondi stanziati dall'Unione Europea e soprattutto non è esclusivamente lo Stato a beneficiare dei fondi del budget comunitario, tutti possono diventare attori del processo di partenariato, dagli enti

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

sociale e culturale, il rafforzamento della cooperazione finanziaria, la creazione a lungo termine di un'area di libero scambio e soprattutto il dialogo politico, arma fondamentale per combattere ogni forma di diffidenza, di ostilità e appianare gli inevitabili contrasti tra due aree così vicine eppure così diverse.

All'inizio del 1994, su richiesta del Consiglio Europeo, la Commissione elabora una proposta dettagliata per l'instaurazione di un partenariato euro-mediterraneo.

Il Consiglio Europeo di Cannes (giugno 1995), rappresenta una tappa fondamentale nell'intento di rafforzare le relazioni europee con i Paesi Terzi del Mediterraneo, è in questa occasione, infatti, che si decide lo stanziamento di 4,7 miliardi di ECU di risorse di bilancio da destinare alla cooperazione finanziaria nel periodo 1995-1999, a questi importi si aggiungono i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti.

Gli impegni finanziari aumentano notevolmente rispetto a quelli previsti dalla quarta generazione di protocolli finanziari; l'obiettivo è tentare di ridimensionare lo squilibrio rispetto agli impegni presi con i paesi dell'Europa centro-orientale.

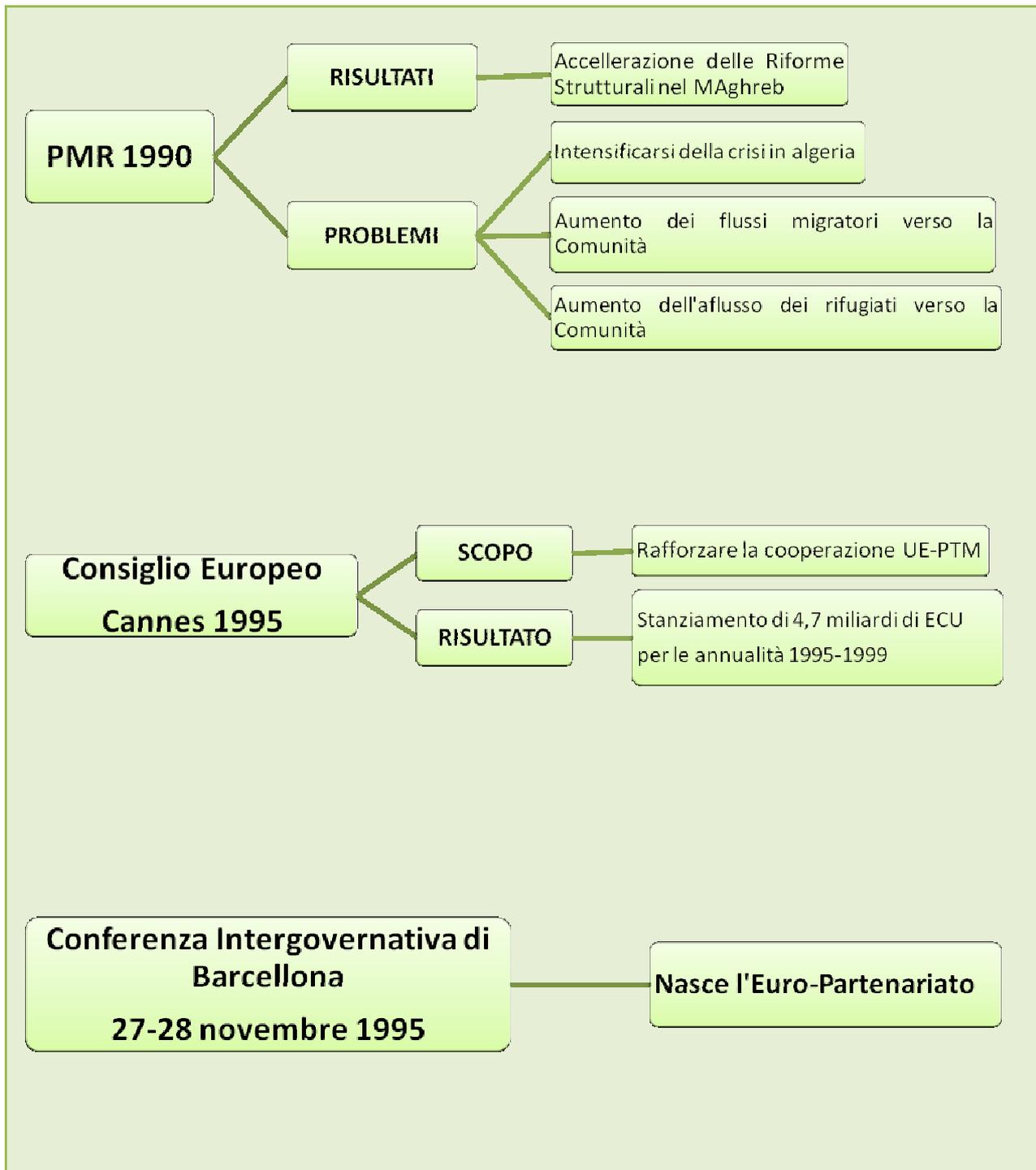
Dal 27 al 28 novembre 1995, a Barcellona, in Spagna, si tiene la prima Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri degli Esteri: è una nuova porta che si apre nelle relazioni con i paesi maghrebini, è nato ufficialmente il Partenariato Euro-Mediterraneo<sup>38</sup>.

---

pubblici e privati alle università, dalle Organizzazioni non Governative ai singoli, tutti sono chiamati a dare un contributo alla riuscita del progetto di partenariato.

<sup>38</sup> LANNON E., La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1996, p. 358 ss.

Figura n.2: La svolta degli anni '90.



#### **4. La Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995): nasce il Partenariato Euro-Mediterraneo.**

Un progetto d'integrazione regionale<sup>39</sup> è prima di tutto un passo politico ed è l'impegno preso da una parte e dall'altra che costituisce, in fin dei conti, l'apporto essenziale della dimensione regionale al processo di apertura.

La Conferenza di Barcellona che riunisce per la prima volta, intorno ad una dichiarazione comune l'insieme dei quindici paesi dell'Unione Europea e dodici paesi del sud e dell'est del Mediterraneo, costituisce una tappa simbolica importante; è il primo passo lungo la strada che conduce ad una zona di libero scambio nel Mediterraneo<sup>40</sup>.

Quando a Barcellona i rappresentanti dell'Unione Europea e dei Paesi Terzi del Mediterraneo<sup>41</sup> si riuniscono intorno ad una dichiarazione comune, una nuova fase delle relazioni euro-mediterranee si apre.

Venti anni dopo l'inizio della cooperazione regionale<sup>42</sup>, le pressioni della mondializzazione, l'allargamento dell'Unione e la ricomposizione geopolitica intorno all'Europa, chiamano una ridefinizione delle relazioni con i vicini del sud.

---

<sup>39</sup> Un progetto di integrazione economica regionale come quello da realizzare nel Mediterraneo, implica l'adozione di una politica commerciale volta a ridurre o eliminare in maniera discriminatoria tutte le barriere commerciali solo tra paesi che si uniscono.

<sup>40</sup> La creazione di una zona di libero scambio nel Mediterraneo è uno degli obiettivi chiave fissati a Barcellona dai quindici paesi dell'Unione Europea e da dodici Paesi Terzi del Mediterraneo; la dichiarazione finale adottata il 27 e 28 novembre 1995 a Barcellona, quando al secondo pilastro fa riferimento al partenariato economico e finanziario, indica tra gli obiettivi chiave proprio la creazione di un'area di libero scambio che abbracci tutti i paesi partecipanti alla conferenza. In quest'area tutte le barriere al commercio tra paesi membri saranno eliminate mentre, ciascun paese continuerà a conservare le proprie barriere commerciali nei confronti dei paesi non membri. Raggiungere tale ambizioso obiettivo esige mutamenti nella struttura economica dei Paesi del Mediterraneo, realizzabili attraverso lo strumento dell'accordo di associazione tra l'UE e ciascun PTM.

<sup>41</sup> Firmano la dichiarazione di Barcellona i quindici paesi membri dell'Unione Europea (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia) e dodici paesi mediterranei (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità Palestinese).

<sup>42</sup> La cooperazione regionale inizia alla fine degli anni settanta, quando i paesi maghrebini, ottenuta l'indipendenza, premono affinché diventino più saldi i legami con l'Europa comunitaria. Appellandosi all'articolo 238 del Trattato di Roma del 1957 (ora articolo 310), che consente alla Comunità Europea di stipulare accordi di associazione con paesi terzi, essi chiedono l'apertura di trattative che sfoceranno negli accordi di cooperazione del 1976.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

I paesi dell'Unione Europea ed i loro partner mediterranei sentono il bisogno di cooperare maggiormente affinché il Mediterraneo diventi una zona di scambi e di dialogo, in grado di garantire pace, stabilità e benessere a quanti vivono sulle sue sponde. L'Unione Europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo devono raccogliere sfide comuni che richiedono un lavoro continuo ed un'impostazione globale e coordinata che tenga adeguatamente conto delle caratteristiche e peculiarità di ciascun paese sull'altra sponda del Mediterraneo.

La Conferenza ministeriale euro-mediterranea di Barcellona, costituisce dunque un'occasione senza precedenti per l'Unione Europea ed il Maghreb di definire insieme le loro relazioni future; non si tratta più dunque di proposte d'aiuto fatte da parte comunitaria che i paesi beneficiari possono accettare o respingere in blocco senza alcuna possibilità di interloquire, qui si tratta di parlare su un piano paritario, di incontrarsi a metà strada, di scegliere e decidere insieme, non si tratta più semplicemente di concedere aiuti, si tratta di cooperare insieme per una crescita ed uno sviluppo pacifico ed armonioso di entrambe le parti in causa.

Il processo di Barcellona dunque, apre una pagina nuova nei rapporti tra l'Unione Europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo: per la prima volta si parla di co-sviluppo superando il tradizionale modello di aiuto allo sviluppo che domina tutto il periodo precedente.

Nelle relazioni con i paesi maghrebini l'Unione Europea si prefigge un obiettivo ben preciso: assicurare stabilità e prosperità nel Mediterraneo<sup>43</sup>.

E' in questa occasione che nasce una forma di cooperazione totalmente nuova, mai sperimentata prima cui si dà il nome di partenariato.

Partendo da quest'obiettivo l'Unione Europea è disposta a sostenere gli sforzi di questi paesi per fare progressivamente di questa regione una zona di pace, di stabilità e di prosperità condivisa, ma un obiettivo così ambizioso esige un dialogo politico continuo e fruttuoso, uno sviluppo economico e sociale duraturo ed equilibrato, la lotta contro la povertà e la necessità di una migliore comprensione tra le culture attraverso un rafforzamento della dimensione umana degli scambi.

In occasione della Conferenza Intergovernativa Euro-Mediterranea di Barcellona (27 e 28 novembre 1995), i partecipanti convengono di “*stabilire un partenariato globale – partenariato*

---

<sup>43</sup> Nel preambolo della dichiarazione approvata a Barcellona nel novembre 1995 (Boll. UE 11/95) si legge che “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”.

*euro-mediterraneo – attraverso un dialogo politico rafforzato e regolare, uno sviluppo della cooperazione economica e finanziaria ed un'accresciuta valorizzazione della dimensione sociale, culturale ed umana, tre assi che costituiscono i tre aspetti del partenariato euro-mediterraneo*<sup>44</sup>.

In realtà il partenariato euro-mediterraneo consacrato dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995 era già iniziato in precedenza, con la decisione presa nel corso del Consiglio di Lisbona (1992) di offrire ai tre paesi del Maghreb nuovi accordi di associazione, negoziati bilateralmente, ma inquadrati in un contesto comune di collaborazione regionale.

A Barcellona, nel novembre del 1995, si apre una nuova fase delle relazioni euro-mediterranee, l'integrazione regionale non è più una semplice prospettiva o un'eventualità, nel 1995 essa diventa una realtà tangibile.

Il progetto di partenariato, articolato intorno alla creazione di zone di libero scambio, è ambizioso, l'apertura delle economie mediterranee può rivelare un potenziale enorme, stimolare gli investimenti, accrescere il benessere ma può anche distruggere ciò che finora è stato costruito, aggravare la disoccupazione, creare squilibri economici<sup>45</sup>; accettando questa rischiosa scommessa, l'Europa rompe con un approccio tradizionale che fa della volontà di preservare la stabilità il suo punto forte ed imbocca una strada nuova e sconosciuta: l'apertura economica e politica.

Sono tre gli obiettivi del Partenariato Euro-Mediterraneo fissati nella dichiarazione di Barcellona. il primo è la creazione di una zona di pace e stabilità, fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia; il secondo consiste nel costruire una zona di prosperità condivisa attraverso l'instaurazione di una zona di libero scambio tra l'Unione Europea ed i suoi partner mediterranei, accompagnata da un importante sostegno finanziario destinato a facilitare la transizione economica e ad aiutare i partner a far fronte alle sfide socio-economiche suscitate da questa transizione. L'ultimo obiettivo è il miglioramento della mutua comprensione tra i popoli della regione e la promozione di una società civile, libera e florida, grazie all'organizzazione di scambi culturali, allo sviluppo delle risorse umane e al sostegno apportato alle società civili.

#### **4.1 La “dimensione bilaterale” del Partenariato.**

Realizzando un progetto abbozzato in occasione dell'elaborazione della Politica Mediterranea Rinnovata (1990), la dichiarazione finale approvata a Barcellona il 27 e 28 novembre del 1995 dai

---

<sup>44</sup> Dichiarazione finale della Conferenza di Barcellona, Preambolo, in Boll. UE 11/1995.

<sup>45</sup> BERTRAND B. et RIDHA G., Investissements directs et avantages « construits », in Monde Arabe: Maghreb-Machrek, 1997, p. 53 ss.

ventisette paesi partecipanti, consacra la volontà dell'Unione Europea di superare il bilateralismo classico delle relazioni euro-mediterranee<sup>46</sup>.

Il mutamento di rotta nelle relazioni con i Paesi Terzi del Mediterraneo è evidente già nel preambolo della dichiarazione finale adottata a Barcellona; l'intenzione è di conferire alle future relazioni euro-mediterranee *“una nuova dimensione, basata su una collaborazione e solidarietà globali”*, si prende consapevolezza, come mai prima, che *“i nuovi problemi politici, economici e sociali nel Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono un'impostazione globale e coordinata”*, l'obiettivo diventa *“la creazione di un quadro multilaterale e durevole, fondato su uno spirito di partenariato”*<sup>47</sup>.

Al quadro bilaterale, ampiamente sperimentato negli anni precedenti, si affianca quello multilaterale o regionale; quest'ultimo però, non sostituisce il primo, piuttosto si pone come complementare ad un rafforzamento delle relazioni bilaterali, che vanno salvaguardate attraverso un'accentuazione della loro specificità.

Questa nozione di globalità aveva già avanzato i primi timidi passi nel 1972 con l'adozione della Politica Mediterranea Globale; ma nel 1972 si tratta semplicemente di superare le relazioni commerciali istituendo una cooperazione economica, finanziaria e tecnica; a Barcellona, le ambizioni comunitarie sono cresciute acquisendo un significato più ampio e completo: creare un vero approccio globale in grado di forgiare ogni aspetto della vita di relazione, quello politico e di sicurezza, quello economico e finanziario ma anche quello sociale ed umano.

La caduta del muro di Berlino, i mutamenti dell'assetto politico mondiale e la conclusione di accordi di associazione con i Paesi dell'Europa Orientale, fanno sperimentare ai Paesi Terzi del Mediterraneo un'erosione del loro status preferenziale; l'Unione Europea, proponendo di rafforzare la sua politica mediterranea cerca di pervenire ad un nuovo equilibrio nelle sue relazioni estere e di bilanciare il nuovo peso assunto dai paesi dell'Europa dell'est con quello dei Paesi Terzi del Mediterraneo.

Se si pensa ai fattori di destabilizzazione presenti nella zona<sup>48</sup> ma anche ai rischi militari, legati soprattutto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, diventa evidente il perché questa

---

<sup>46</sup> 10 LANNON E., op. cit., p. 359 ss.

<sup>47</sup> DICHIARAZIONE DI BARCELLONA, Preambolo, Barcellona, 27-28 novembre 1995, in Boll. UE 11/1995.

<sup>48</sup> Il Maghreb è caratterizzato, da sempre, da forti contrasti e da elementi di destabilizzazione che faticano a trovare soluzione proprio perché hanno profonde radici, frutto di decenni di politiche poco adatte a sanarli, pensiamo alla crescita demografica incessante che a stento riesce a frenarsi negli ultimi anni grazie a politiche di controllo delle nascite risalenti agli anni '70, pensiamo ai costanti e crescenti flussi migratori che trovano nell'Unione Europea la

sfida comune faccia appello a tutte le forze in campo; ad ogni livello tutti siamo chiamati a raccogliere questa sfida, dai più alti rappresentanti degli Stati ad ogni singolo individuo, ognuno è chiamato a collaborare con gli altri per vincere questa sfida perché, alla fine, come scrive F. Braudel *“Il Mediterraneo sarà come vorranno che sia gli uomini mediterranei”*.

Per ciò che concerne la cooperazione bilaterale, bisogna innanzi tutto fare una precisazione, le ventisette delegazioni presenti a Barcellona, concordano all'unanimità, su un progetto definito l'anno precedente dalla Commissione Europea, si tratta di articolare i rapporti regionali in due assi paralleli, quello bilaterale e quello multilaterale o regionale<sup>49</sup>.

Alla base della dimensione bilaterale della cooperazione, si pongono gli Accordi Euro-Mediterranei di Associazione<sup>50</sup> stipulati tra Unione Europea da un lato e ciascuno dei partner mediterranei dall'altro.

Ognuno di questi accordi si presenta con un nucleo comune di caratteristiche, valide cioè per ogni paese<sup>51</sup>, cui si affiancano disposizioni specifiche formulate appositamente per ciascuno Stato<sup>52</sup>.

---

principale valvola di sfogo; sono migrazioni dovute soprattutto alla mancanza di posti di lavoro. E' un problema quello dei flussi migratori verso l'Europa, che va risolto insieme ai Paesi Terzi del Mediterraneo, attraverso politiche adeguate, proprio perché si è compreso che nel Mediterraneo non si può costruire un muro ideologico Nord-Sud, impermeabile ai movimenti degli uomini, pur restando permeabile ai movimenti di beni. Tra i fattori di destabilizzazione possiamo annoverare anche l'accentuazione degli scarti di sviluppo, non solo tra paesi maghrebini ed UE ma anche all'interno dei singoli PTM, tra città e campagne, zone costiere e interno; infine, la forza acquisita dall'integralismo islamico negli ultimi anni scuote le fondamenta di uno sviluppo che non riesce ancora a decollare.

<sup>49</sup> RUOTOLO G., La Conferenza di Barcellona e il partenariato euro-mediterraneo, 2000, p. 4 ss.

<sup>50</sup> L'Unione Europea si propone di stipulare accordi di associazione con ciascuno dei 12 Paesi Terzi Mediterranei; sono questi accordi, infatti, che costituiscono la base su cui costruire la zona di libero scambio entro il 2010. Per ciò che concerne il Maghreb, accordi di associazione sono stipulati con la Tunisia nel luglio del 1995 e con il Marocco nel febbraio del 1996; l'Algeria ha tuttora grosse difficoltà di natura politica per l'attuazione dei negoziati.

<sup>51</sup> Tra le disposizioni valide per ogni paese, vi sono soprattutto quelle relative alle modalità di accesso nel territorio europeo di molti prodotti industriali. Attraverso misure che consentono di accelerare notevolmente il processo di liberalizzazione degli scambi, questi accordi prevedono per i prodotti industriali uno smantellamento tariffario progressivo nel corso di un periodo transitorio non eccedente i 12 anni. E' importante sottolineare che, la progressiva riduzione dei diritti di dogana sarà realizzata secondo calendari che variano in funzione del paese e della categoria di prodotto.

<sup>52</sup> Sono disposizioni che permettono approcci diversi in funzione del diverso livello di sviluppo economico e sociale, della prossimità geografica o dei legami storici.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Accanto agli Accordi di Associazione, propedeutici alla realizzazione di una zona di libero scambio e che sostituiscono gli accordi di cooperazione globale degli anni '70, l'Unione Europea negozia con alcuni paesi Terzi del Mediterraneo, una serie di Accordi Settoriali Bilaterali.

Attraverso l'instaurazione progressiva del libero scambio, il sostegno ai processi di transizione economica, l'apertura della cooperazione alla società civile ed agli impegni assunti in materia di diritti dell'uomo, democrazia e rispetto dello stato di diritto, gli accordi di associazione mirano ad avvicinare all'Unione i Paesi Terzi Mediterranei<sup>53</sup>.

La cooperazione bilaterale inaugurata dall'Unione Europea, si prefigge due obiettivi interdipendenti e complementari: da un lato creare un'area globale euro-mediterranea di libero scambio e, dall'altro, tenere pienamente conto delle peculiarità di ciascun partner.

Bisogna tener presente che in campo economico, il libero scambio non costituisce un obiettivo in sé, ma uno strumento di competitività e di partecipazione agli scambi internazionali in grado di garantire un miglioramento della qualità e del livello di vita; infatti, come sottolineò Chris Patten (commissario europeo), *“è essenziale comprendere che il libero scambio non è un fine in sé ma un mezzo per raggiungere uno scopo molto più importante: la creazione di una regione mediterranea stabile, pacifica e prospera”*<sup>54</sup>.

### **4.2 La “dimensione regionale” del Partenariato.**

La cooperazione a livello multilaterale o regionale è una delle novità più significative dell'euro-partenariato, frutto di una consapevolezza acquisita attraverso venti anni di relazioni esclusivamente bilaterali: l'impossibilità di progredire nelle relazioni euro-mediterranee se non attraverso un contatto più stretto con tutti i Paesi Terzi del Mediterraneo e soprattutto considerando il Mediterraneo non più come una somma di singoli paesi ma un insieme di interlocutori da considerare globalmente e con i quali agire in sinergia; nasce la consapevolezza che il destino politico dei ventisette Paesi non può non essere un destino comune.

In tema di cooperazione regionale è introdotto il principio 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 risiede nel coinvolgimento attivo di tutte le forze di entrambe le società civili in un'ottica di partenariato e di scambio culturale.

---

<sup>53</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Situazione del partenariato euro-mediterraneo e preparazione della seconda conferenza dei ministri degli esteri, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 1997, p. 589 ss.

<sup>54</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Le processus de Barcelone cinq ans après: 1995-2000, Bruxelles, 2000, p. 1

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

A Barcellona dunque, il partenariato diventa il mezzo più adeguato in grado di dare risposta a tante sfide; quella demografica, di sicurezza, economica e culturale, in una sola parola, agli squilibri che fanno del Mediterraneo uno spazio di instabilità<sup>55</sup>.

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>56</sup>.

Sempre nell'ambito della cooperazione regionale, si decide la creazione di un "Comitato Euro-Mediterraneo del Processo di Barcellona"<sup>57</sup> composto dai rappresentanti di tutti i paesi firmatari della Dichiarazione Finale come punto di contatto tra tutti gli Stati.

Il Comitato si riunisce con cadenza periodica (ogni tre mesi) e fissa 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>58</sup>, è supervisionata dalla Commissione Europea.

---

<sup>55</sup> BISTOLFI R. (sous la direction), *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Roma, 1995, p. 142 ss.

<sup>56</sup> Dopo la Conferenza di Barcellona (27-28 novembre 1995) che rappresenta la prima conferenza euro-mediterranea dei ministri degli esteri, e quindi il punto di partenza dell'euro-partenariato, si tengono altre tre conferenze euro-mediterranee (Malta, aprile 1997; Stoccarda, aprile 1999; Marsiglia, novembre 2000; Valencia, aprile 2002; Creta, maggio 2003; Napoli, dicembre 2003; Dublino, maggio 2004; fino a quella allargata di Parigi, luglio 2008, in cui si sancisce la nascita dell'Unione per il Mediterraneo).

<sup>57</sup> 24 Il programma di lavoro annesso alla dichiarazione di Barcellona indica la composizione ed i compiti di questo comitato. Per ciò che concerne la composizione ne fanno parte gli alti funzionari dell'Unione Europea ed un rappresentante per ciascun partner mediterraneo. Lo scopo del Comitato è di preparare le riunioni dei ministri degli affari esteri dando un'attenta valutazione del seguito del processo di Barcellona ed aggiornando il suo programma di lavoro.

<sup>58</sup> 25 Nel programma di lavoro annesso alla Dichiarazione di Barcellona, sono indicate le tappe da seguire per realizzare il partenariato euro-mediterraneo. In tale documento sono poste in evidenza quattro priorità: la costruzione di un'area strategica euro-mediterranea, il co-sviluppo, l'approccio globale mediterraneo e l'integrazione subregionale. Il quadro così delineato risulta piuttosto indeterminato e tale indeterminatezza costituisce nel contempo un punto di forza e di debolezza. In ragione delle disomogeneità esistenti a livello giuridico ed economico tra i paesi interessati, che difficilmente potrebbero consentire la realizzazione di un'integrazione immediata tra essi, il processo avviato a Barcellona permette di procedere secondo uno schema a "geometria variabile" o flessibile – secondo la terminologia del Trattato di Amsterdam – che meglio può garantire il conseguimento di un risultato finale. L'elemento di debolezza è rappresentato dalla circostanza che il progetto di partenariato elaborato a Barcellona, nascendo come dichiarazione politica, priva di un accordo internazionale su cui basarsi, costituisce un quadro schematico del tutto informale al cui interno sono tuttavia presenti le relazioni bilaterali già esistenti tra l'Unione Europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo.

Malgrado varie difficoltà a livello politico, le riunioni si svolgono a ritmo sostenuto, dimostrando come il dialogo costituisca un'occasione unica per la discussione dei problemi politici e strategici tra i paesi della regione e l'Unione<sup>59</sup>.

Il dialogo si sviluppa in tre direzioni, si parte dall'elaborazione di un elenco di misure di fiducia; dal 1997 abbiamo risultati in due campi: i lavori della rete degli istituti di politica estera (EuroMesCo) che offre un'analisi indipendente degli aspetti politici e di sicurezza della regione e la creazione di un dispositivo di cooperazione in caso di catastrofi naturali ed umane, in grado di assicurare un contatto immediato ed efficace tra i servizi incaricati della prevenzione e dei soccorsi nella regione.

Il secondo punto è l'elaborazione di un "Piano d'Azione", che funge da guida di lavoro interna del gruppo ed è regolarmente aggiornato. Esso comprende sei settori di attività: consolidamento della democrazia, diplomazia preventiva, misure di fiducia e di sicurezza, disarmo, terrorismo e criminalità organizzata.

Infine, non meno importante è l'elaborazione di una "Carta Euromediterranea per la Pace e la Stabilità" che diventerà il meccanismo istituzionale del dialogo e della prevenzione delle crisi.

Al di là delle numerose iniziative intraprese per realizzare questa nuova forma di cooperazione, che va ad affiancarsi alla dimensione bilaterale, il dato importante resta la consapevolezza, finalmente, che i temi legati ai Paesi Terzi Mediterranei non vanno affrontati isolatamente ma considerando ciascun paese come singola parte di un "Tutto", che opera in sinergia con ciascun'altra parte.

### **4.3 I tre obiettivi dell'Euro-Partenariato**

Gli assi portanti dell'euro-partenariato<sup>60</sup> sono tre: il partenariato politico e di sicurezza, il partenariato economico e finanziario e quello in campo culturale, sociale ed umano.

Nella dichiarazione di Barcellona e nel programma di lavoro ad essa annesso, l'Unione Europea e i partner mediterranei definiscono il loro campo d'azione; a Barcellona l'Unione Europea

---

<sup>59</sup> Il dialogo sulle questioni di politica e di sicurezza è garantito da riunioni periodiche tra alti funzionari dei ministri degli esteri. Grazie a questi incontri, considerevoli progressi sono compiuti soprattutto in relazione all'elaborazione di una Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo. Nasce, pian piano, la consapevolezza che la coesione politica nel Mediterraneo si impone proprio per salvaguardare le diversità cresciute nel corso della storia.

<sup>60</sup> 31 Si legge nella parte finale della Dichiarazione elaborata nel corso della Conferenza di Barcellona del 27-28 novembre 1995 (Boll.UE 11/95 p. 164) che i partecipanti "*convengono di stabilire un partenariato globale – partenariato euro-mediterraneo – mediante un regolare dialogo politico rafforzato, lo sviluppo della cooperazione economica e finanziaria ed un maggiore accento sulla dimensione umana, culturale e sociale, costituendo questi tre assi, i diversi aspetti del partenariato euro-mediterraneo*".

trasforma la sua politica mediterranea in un approccio globale e coerente; combinando i tre obiettivi fissati nella dichiarazione in un'unica politica globale, essa riconosce l'inefficacia di considerare le questioni finanziarie, economiche, culturali e di sicurezza in modo distinto.

Il processo di Barcellona non è l'unico asse della politica estera dell'Unione Europea nel Mediterraneo ma ne è sicuramente l'elemento centrale; l'idea sulla quale si basa, non è mai stata così vera: a lungo termine, un'Europa pacifica, stabile e prospera è inconcepibile senza un Mediterraneo anch'esso pacifico, stabile e prospero.

A Barcellona, nel 1995, l'Unione Europea fa un altro importante passo per avvicinarsi ai paesi maghrebini, aggiungendo una dimensione multilaterale a quella essenzialmente bilaterale che caratterizza la cooperazione dell'epoca precedente, il partenariato euro-mediterraneo assume la forma di una vera politica regionale.

Uno dei punti chiave sanciti durante la Conferenza di Barcellona dalle ventisette delegazioni presenti, è l'allocatione di importanti fondi nel Mediterraneo; è in questa occasione che si comprende l'importanza, per l'Unione Europea, di finanziare i progetti per i necessari mutamenti alla struttura politica ed economica dei paesi maghrebini.

Il programma MEDA (misure di accompagnamento finanziarie e tecniche a sostegno delle riforme delle strutture economiche e sociali nei Paesi del Bacino del Mediterraneo)<sup>61</sup>, principale strumento finanziario del partenariato, ideato dall'Unione Europea nel 1995 per sostituire gli ormai obsoleti protocolli finanziari, fornisce fondi alla cooperazione bilaterale e regionale coprendo i tre obiettivi fissati a Barcellona<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Regolamento CE n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio '96 relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo, in GUCE n. L 189 del 30/07/96, p.1 ss.

<sup>62</sup> L'ammontare totale destinato alla regione mediterranea tra il 1995 ed il 1999, è di 9 miliardi di euro (aiuti comunitari non rimborsabili e prestiti BEI), un aumento così considerevole rispetto agli anni precedenti è reso possibile solo perché il processo di Barcellona fa dei Paesi del Mediterraneo una priorità senza precedenti per gli Stati dell'Unione Europea

#### **4.3.1 Il Partenariato Politico e di Sicurezza**

Il primo asse portante dell'euro-partenariato, espressamente sancito nella dichiarazione finale adottata a Barcellona, è il capitolo politico e sui temi della sicurezza. L'obiettivo è ambizioso ma fondamentale per il pacifico confronto nel Mediterraneo: creare un'area comune di pace e stabilità, basata sul rispetto della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e di tutti i principi del Diritto Internazionale.

Il capitolo politico mira al raggiungimento di forme politiche democratiche e di rispetto dei Diritti Inviolabili dell'uomo all'interno di ciascuno degli Stati aderenti, nel rispetto delle diverse peculiarità culturali; e sulla promozione, a livello regionale, di un comune concetto di sicurezza, da raggiungere attraverso riunioni frequenti tra i rappresentanti degli Stati Membri.

A Barcellona, nel 1995, si prende finalmente coscienza di un'evidenza importante: l'aspetto economico e finanziario è indubbiamente essenziale ma per quanti passi avanti si facciano in questo campo la cooperazione tra l'Unione Europea e i Paesi Terzi Mediterranei non potrà mai spiccare quel salto necessario per arrivare ad un livello di cooperazione e di integrazione maggiore se non accompagnato da un dialogo politico continuo che permetta ad Unione Europea e Maghreb di conoscersi e di comprendersi meglio e da una politica che punti sul rispetto degli inviolabili diritti dell'uomo; in fondo, se non s'impara prima a rispettare i diritti del singolo non si può pretendere di veder rispettati i diritti di intere comunità.

Per quanto riguarda la promozione della sicurezza e della stabilità nell'area del Mediterraneo<sup>63</sup>, i partecipanti concordano sulla necessità di un dialogo permanente, a tutti i livelli e tra tutti gli interlocutori, per giungere alla definizione di politiche comuni con obiettivi ben precisi quali il miglioramento dell'equilibrio interno ai paesi mediterranei, il controllo dei flussi migratori, la lotta ai traffici illegali ed alle migrazioni clandestine, il contenimento dell'integralismo islamico.

Nello spirito di collaborazione di Barcellona, i partecipanti s'impegnano allo sviluppo dei principi democratici, riconoscendo il diritto di ciascuno Stato ad operare liberamente le proprie scelte politiche, economiche e culturali; s'impegnano non solo a rispettare i diritti dell'uomo e le

---

<sup>63</sup> Stabilità e sicurezza sono le due parole chiavi del Partenariato Politico e di Sicurezza; infatti, nella dichiarazione di Barcellona (Boll. UE 11/95) il punto primo del partenariato politico prevede che: "I partecipanti esprimono la convinzione che la pace, la stabilità e la sicurezza della regione sono un bene comune che si impegnano a promuovere e rafforzare con tutti i mezzi di cui dispongono". L'uso di quest'ultima espressione "con tutti i mezzi", rende ben chiara la portata dell'impegno assunto sia da parte dell'Unione Europea sia dai Paesi Terzi del Mediterraneo.

libertà fondamentali (libertà di espressione, di associazione, di pensiero, di coscienza, di religione, ecc..) ma, cosa più importante, a garantirne l'effettivo e legittimo esercizio.

Promuovere forme di tolleranza tra i vari gruppi sociali, lottare contro razzismo e xenofobia, garantire un'adeguata formazione in materia di diritti umani, risolvere pacificamente ogni forma di controversia, sono questi gli obiettivi chiave che il partenariato politico e di sicurezza cerca di favorire.

Il dialogo in campo politico ed in materia di sicurezza deciso a Barcellona nel 1995, rappresenta una delle conquiste più promettenti del partenariato. Esso rappresenta un settore completamente nuovo della cooperazione tra l'Unione Europea e i partner mediterranei<sup>64</sup>, corrisponde ad un'esigenza da lungo tempo avvertita alla quale finalmente si può dar voce: creare una sede specifica ed appropriata di discussione e di confronto.

Il primo degli obiettivi dell'euro-partenariato è incentrato su tre elementi chiave basati su un dialogo politico a livello bilaterale e regionale, sulle misure di partenariato e sulla Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo.

Il programma di lavoro di Barcellona, che evidenzia le modalità di realizzazione degli obiettivi definiti nella dichiarazione di Barcellona, indica che, "in vista di contribuire all'obiettivo di instaurare progressivamente una zona di pace, di stabilità e di sicurezza nel Bacino Mediterraneo, degli alti funzionari si riuniranno periodicamente [...]"<sup>65</sup>.

Dietro questa formula si nasconde uno degli obiettivi più ambiziosi della politica mediterranea portata avanti dall'Unione Europea: suscitare un dialogo permanente tra ventisette partner così diversi gli uni dagli altri.

A distanza di più di dieci anni dalla Conferenza di Barcellona (27 e 28 novembre 1995) quest'obiettivo diventa realtà sia sul piano regionale sia sul piano bilaterale.

Sul piano regionale, consultazioni a tutti i livelli si svolgono regolarmente. Tre conferenze ufficiali dei ministri degli esteri fanno seguito a quella di Barcellona: le conferenze di Malta (1997), Stoccarda (1999) e Marsiglia (2000) etc. fino ad arrivare all'ultima Conferenza Interministeriale, allargata di Parigi (luglio 2008) in cui si sancisce la nascita dell'UPM (Unione per il Mediterraneo), completate da una serie di riunioni informali come quella di Palermo nel 1998.

---

<sup>64</sup> Se esaminiamo il contenuto dei precedenti impegni convenzionali tra Unione Europea e paesi maghrebini, sia gli accordi del 1969, sia quelli del 1976, possiamo notare come la dimensione politica ed il tema della sicurezza siano totalmente assenti; il tutto è imperniato sulla dimensione economica.

<sup>65</sup> 38 PARLAMENTO EUROPEO, Programma di lavoro annesso alla Dichiarazione di Barcellona del 27-28 novembre 1995 in Boll. UE 11/1995, p. 168 ss.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Queste riunioni costituiscono un'occasione importante e senza precedenti per procedere all'esame dei progressi realizzati globalmente in materia di cooperazione regionale; le riunioni più frequenti sono quelle del Comitato euro-mediterraneo del processo di Barcellona<sup>66</sup> una sorta di "cabina centrale di pilotaggio" del partenariato; questi incontri hanno come obiettivo l'adozione di una coerente linea di condotta per la cooperazione regionale tra i ventisette partner.

Il Comitato si rivela, in realtà, il forum principale per dare impulso alle iniziative nel quadro generale del partenariato e per monitorarne l'attuazione.

Oltre alle riunioni formali, si tengono periodicamente discussioni informali come quella di Palermo del 1998 e la riunione Think-Tank di Lisbona del 2000.

A livello bilaterale, il dialogo politico poggia sugli accordi euro-mediterranei di associazione. Le questioni relative alla messa in opera di tali accordi (stipulati con ognuno dei singoli Paesi Terzi del Mediterraneo) sono dibattute ogni anno in seno ai Consigli di Associazione<sup>67</sup>.

Passiamo ora all'esame di quello che abbiamo definito il secondo obiettivo del partenariato politico e di sicurezza: le misure di partenariato. Riunioni ad hoc di alti funzionari su questioni di politica e sicurezza danno luogo ad importanti decisioni su tutta una serie di attività, fra esse figurano le "misure di partenariato".

Nate come strumenti volti ad instaurare fiducia e dialogo tra gli Stati Mediterranei, si concretizzano in una serie di seminari di informazione e di formazione organizzati due volte all'anno a Malta e nella creazione di una rete di collegamento degli istituti di politica estera (EuroMeSCo)<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> La parte finale della Dichiarazione di Barcellona (Boll. UE 11/95), quella relativa al "Seguito della Conferenza", fa esplicitamente riferimento al Comitato euro-mediterraneo; vi si legge infatti, che "un Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona a livello di alti funzionari, composto da rappresentanti dell'Unione Europea e da un rappresentante di ciascun partner mediterraneo, si riunirà periodicamente per preparare le riunioni dei Ministri degli Affari Esteri e dare una valutazione del seguito del processo di Barcellona e di tutte le sue componenti ed aggiornare il programma di lavoro".

<sup>67</sup> Sia l'accordo con la Tunisia (1995), sia quello con il Marocco (1996), al Titolo VIII relativo alle Disposizioni Istituzionali, Generali e Finali, contengono disposizioni relative ai Consigli di Associazione. L'articolo 78 stabilisce che "è istituito un Consiglio di Associazione che si riunisce a livello ministeriale una volta l'anno". Per ciò che concerne la sua composizione, l'articolo 79 precisa che è composto "dai membri del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione da una parte e da membri del governo di ciascun Paesi Terzi del Mediterraneo dall'altro". I Consigli di Associazione hanno il potere, conferito dall'articolo 80 degli accordi, di adottare decisioni vincolanti per gli Stati, con lo scopo di realizzare gli obiettivi fissati nell'accordo.

<sup>68</sup> La dichiarazione di Barcellona prevede che "le istituzioni di politica estera della regione mediterranea verranno incoraggiate a costruire una rete finalizzata ad una più intensa cooperazione che diverrà operativa dal 1996". La rete EuroMeSCo è di fatto creata nel giugno del 1996 a Sesimbra, sotto il coordinamento dell'istituzione portoghese

Sempre tra le misure di partenariato gli sforzi si concentrano sul rafforzamento dei servizi di protezione civile per la gestione comune delle catastrofi e sui seminari relativi al terrorismo.

Al fine di migliorare la reciproca conoscenza, si arriva a prevedere la creazione di un "Registro" nel quale iscrivere tutti gli accordi bilaterali e le convenzioni internazionali nel campo dei diritti umani e del disarmo.

#### **4.3.2 Il Partenariato per la Pace e la Stabilità**

Da millenni, il concetto di "sicurezza" si basa, generalmente sull'equilibrio delle forze. Spesso, anche quando si ricerca la superiorità militare, essa è intesa come acquisizione di una capacità di deterrenza per scoraggiare il nemico da eventuali propositi aggressivi ("se vuoi la pace, prepara la guerra" recita Tucidide in relazione alla Guerra del Peloponneso).

Nel nostro secolo il concetto di sicurezza si modifica e si amplia profondamente; le minacce non sono più di ordine esclusivamente militare, fattori economici e religiosi, politici e sociali, incidono sul concetto di sicurezza; di conseguenza, una politica di sicurezza per essere credibile deve prevenire e, all'occorrenza neutralizzare, tutte le minacce possibili soprattutto in una zona come il Bacino del Mediterraneo, luogo di contrasti senza tempo.

Una crescita demografica senza sosta, divari consistenti nello sviluppo economico, rimarchevoli scarti di ricchezza, debiti con l'estero che non si riesce a sanare e fenomeni di incremento dell'integralismo islamico fanno del Mediterraneo una bomba pronta ad esplodere.

L'idea di creare un nuovo ordine nel Mediterraneo, fondato sulla sicurezza comune e la cooperazione tra tutti i popoli della regione, viene da lontano, ma è soprattutto negli anni '70 che l'idea di quest'intreccio di politica e sicurezza si rafforza nella coscienza di importanti settori dell'opinione pubblica e giunge all'attenzione di alcuni governi.

Lo shock petrolifero degli anni '70 provoca una gravissima crisi nel sistema di approvvigionamento energetico europeo<sup>47</sup>, questo è uno dei fattori che spinge alcuni paesi Europei, soprattutto l'Italia, ad adoperarsi affinché la "questione mediterranea" sia inserita nell'agenda della Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa (CSCE).

---

competente. Nel 1996 nascono due gruppi di lavoro, il primo si occupa della cooperazione sul piano politico e della sicurezza, e si interessa di questioni quali democratizzazione e mutamenti sociali. Il secondo gruppo, si occupa delle misure per creare fiducia reciproca, del disarmo, della prevenzione dei conflitti e di tutti gli aspetti relativi alla diplomazia preventiva. Il gruppo comprende 34 istituti membri e 7 osservatori ed ha organizzato varie conferenze sui temi oggetto del suo lavoro.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Con il crollo dei muri e delle ideologie che dividono l'Europa, il solco che separa i popoli mediterranei delle rive nord e sud tende ad allargarsi invece che restringersi, l'asse delle relazioni politiche ed economiche dell'Unione Europea si sposta dal Mediterraneo all'Europa Orientale con il rischio di vanificare tutto ciò che la "politica mediterranea" della Comunità ha prodotto nei decenni trascorsi, sulla base di una serie di accordi bilaterali e multilaterali con i paesi rivieraschi.

"Nell'ordine delle priorità politiche e delle allocazioni delle risorse disponibili, l'Europa dell'Est – quest'enfant prodige europeo – pesa molto nelle scadenze della Comunità, perché il Mediterraneo del Sud, con tutti i suoi problemi ma anche con tutte le sue ricchezze umane e materiali, sia percepito da Copenaghen a Madrid come una delle scommesse cruciali dell'Europa di domani".<sup>69</sup>

In un tale contesto si sviluppano, negli anni '90, una serie di proposte per fare del Mediterraneo il nuovo protagonista della politica comunitaria; in quest'ottica vanno lette la proposta italo-spagnola di una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), il Consiglio di Cooperazione del Mediterraneo Occidentale sorto su iniziativa francese; il Mediterranean Forum, organizzazione informale sostenuta da dodici Stati; sono tutti, pur nella varietà dei loro confini, espressione della comune volontà di promuovere lo sviluppo pacifico della regione attraverso la cooperazione ed il dialogo.

Sempre nel 1990, quattro governi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Francia e Portogallo) insieme ai cinque governi dell'Unione del Maghreb Arabo (Algeria, Tunisia, Marocco, Libia e Mauritania) varano a Roma, il 10 ottobre 1990 una nuova iniziativa (detta 4+5) "per il dialogo e la cooperazione nel Mediterraneo"; l'obiettivo è il miglioramento delle relazioni euro-maghrebine e la necessità che il tradizionale concetto di sviluppo lasci spazio ad una vera strategia di co-sviluppo ovvero, come scrive nel 1989 Pierre Beregovoy, ex primo ministro francese, è necessaria "una cooperazione in cui ciascuno serve i suoi interessi, ma dove ognuno si sforza di contribuire all'interesse dell'insieme".

La necessità di creare un equilibrio stabile nel Mediterraneo spiega la proposta di realizzare una Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo<sup>70</sup>, l'obiettivo è di integrare eserciti e culture nel Mediterraneo perché solo una

---

<sup>69</sup> AYARI C., *Enjeux Méditerranéens*, Tunisi, 1992, p. 1 ss.

<sup>70</sup> La dichiarazione di Barcellona del 1995, nell'ambito del Partenariato Politico e di Sicurezza, dedica la parte finale proprio al tema chiave della sicurezza. In realtà, l'assenza di una percezione comune del concetto di sicurezza tra i vari attori regionali e la comparsa di nuove ambiziose politiche dovute alla ricomposizione del sistema regionale, spingono l'Unione Europea a premere per rivedere il concetto di sicurezza. sicurezza condivisa e concertata può fare del Mediterraneo un luogo di confronto e non di scontro tra culture e popoli diversi.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

La Dichiarazione di Barcellona, nel suo primo asse, quello politico e di sicurezza, sottolinea l'impegno dei partner mediterranei a studiare le misure comportanti fiducia e sicurezza al fine di consolidare uno spazio di pace e stabilità nel Mediterraneo, inclusa la possibilità di stabilire un patto euro-mediterraneo .

Con l'intenzione di dare concretezza a questo punto della Dichiarazione, l'Unione Europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo si attivano, fin dal 1995, per adottare una Carta Euro-Mediterranea per la Pace e la Stabilità. L'adozione di un simile strumento sarà un passo in avanti davvero imponente verso una più stretta collaborazione in materia politica e di sicurezza.

La Carta euro-mediterranea costituirà il principale strumento di cui disporrà l'Unione Europea per assicurare la stabilità nel Mediterraneo.

Quest'accordo impegnerà politicamente e moralmente l'insieme dei ventisette partner euro-mediterranei a prevenire le tensioni e le crisi e a mantenere la pace e la stabilità attraverso una sicurezza fondata sulla cooperazione; la Carta rafforzerà l'istituzionalizzazione del dialogo politico sulle questioni della sicurezza e della stabilità.

Nel corso della terza conferenza euro-mediterranea di Stoccarda (15 e 16 aprile 1999) 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 rafforzerà il dialogo politico attraverso un procedimento in grado di valutare, progressivamente, i risultati raggiunti; misure 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 sarà dotata di meccanismi decisionali in grado di rafforzare il cardine istituzionale esistente; infine i ministri e gli alti funzionari si riuniranno 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 l'elemento chiave per la definizione delle tensioni esistenti nell'area e sarà negoziata secondo la linee guida adottate a Stoccarda nel 1999.

Essa si configura come strumento politico, non vincolante sul piano giuridico<sup>71</sup>; basata sul concetto di sicurezza globale; la Carta prende in considerazione gli aspetti economici, sociali, culturali ed umani nella misura in cui condizionano e determinano la pace e la stabilità nel Bacino del Mediterraneo.

---

<sup>71</sup> MARCHISIO S. (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Milano, 2001, p. 4 ss.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Gli elementi fondamentali della Carta sono diversi. Va innanzi tutto considerato il preambolo che ribadisce, 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>72</sup>.

Fatta questa premessa sul piano generale, è opportuno prendere in considerazione più da vicino gli obiettivi delineati dalla Carta. In quanto strumento per realizzare gli obiettivi della Dichiarazione di Barcellona, la Carta intende 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<sup>73</sup>.

Quali sono, in concreto, i meccanismi d'azione previsti dalla Carta?

Vi è, in primo luogo, 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 la regola del consensus<sup>74</sup>.

Nell'insieme, si ha la sensazione di un quadro istituzionale appena abbozzato, che deve essere ulteriormente approfondito e sviluppato.

---

<sup>72</sup> Tra i principi specifici troviamo enunciati il riconoscimento della indivisibilità della sicurezza nell'area euromediterranea 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.

<sup>73</sup> Inseriti nel contesto degli specifici obiettivi previsti dalla Carta possiamo annoverare la volontà di promuovere la reciproca comprensione, la trasparenza, la democrazia, la solidarietà e la tolleranza; si sottolinea l'importanza di consolidare una più ampia comprensione e accettazione delle culture, delle religioni, e delle civiltà nella regione mediterranea. Dalla Carta si evince una forte volontà di individuare le sfide globali per la sicurezza (in particolare il terrorismo, la xenofobia, la criminalità organizzata, il traffico illecito di stupefacenti, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'immigrazione illegale e la tratta degli esseri umani), e le condizioni sociali ed economiche che rappresentano una minaccia per la stabilità della regione. Tra gli obiettivi fissati dalla Carta troviamo anche il rafforzamento delle misure per creare fiducia e sicurezza reciproca, la creazione di aree smilitarizzate, il disarmo, gli accordi sul controllo degli armamenti e sulla non proliferazione.

<sup>74</sup> Il contenuto del dialogo è basato sulla discussione delle questioni relative ai vari aspetti della stabilità: in via prioritaria, l'elaborazione delle misure per la creazione del partenariato, l'individuazione e la definizione di accordi per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi ed il riassetto post-bellico, i differenti aspetti della dimensione umana dal partenariato (diritti umani, stato di diritto, democratizzazione, immigrazione). Il dialogo dovrà svolgersi attraverso conferenze periodiche e ad hoc, a livello ministeriale e statale. Gruppi specifici potranno essere costituiti per finalità particolari.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Le misure volte ad incentivare i rapporti di buon vicinato e la cooperazione regionale sono coordinate con la cooperazione politica e il dialogo sulla sicurezza (attraverso tavole rotonde dedicate allo studio dei temi della sicurezza), la creazione graduale di una rete di accordi di cooperazione sub-regionale volti alla realizzazione di uno spazio comune di sicurezza e la stipulazione di accordi bilaterali per contrastare i fenomeni che impediscono lo sviluppo regionale.

In un simile contesto, un ruolo chiave dovrà essere svolto dalla diplomazia preventiva e dalle misure di gestione delle crisi; tra esse possono identificarsi la procedure di accertamento, mediazione e conciliazione per la soluzione di controversie tra le parti attraverso mezzi pacifici, la soluzione giudiziaria delle liti, la gestione delle crisi, gli incontri periodici per individuare le cause di instabilità e di tensione. E' evidente che le modalità concrete delle azioni congiunte, dovranno essere sviluppate in una sede successiva<sup>75</sup>.

La Carta per la pace e la stabilità nel Mediterraneo sarà “un accordo-quadro, di natura evolutiva, giuridicamente non vincolante, uno strumento politico importante per l'attuazione graduale dei principi del partenariato per quanto riguarda le questioni globali della pace e della stabilità.”

Una politica europea che tenda ad una maggiore integrazione nel settore della politica di sicurezza e di difesa, implica sicuramente costi e rischi elevati. Il futuro dirà se i Paesi europei ed arabi del Mediterraneo sono davvero intenzionati a pagare il prezzo necessario per le loro ambizioni.

Finalmente, nel campo della sicurezza, si è preso coscienza del fatto che nessuno Stato può da solo trovare soluzioni e nessuno Stato può restare indifferente ai problemi dell'altro, la cooperazione multilaterale non è più un lusso ma una necessità.

### **4.3.3 Il Partenariato Economico e Finanziario**

Uno dei nodi più difficili da sciogliere nel corso della Conferenza di Barcellona del novembre 1995 è sicuramente quello economico e finanziario; tutto dipende dalla circostanza che le scelte possibili sono tante e che ognuna di esse nasconde grandi potenzialità ma anche costi e sacrifici da sopportare, soprattutto nel breve periodo, non indifferenti e questo, in una zona come il

---

<sup>75</sup> La Conferenza ministeriale euromediterranea tenutasi a Marsiglia nel novembre del 2000, rinvia l'adozione della Carta ad un momento politicamente favorevole, confermandone l'importanza al fine di consolidare lo sviluppo e la stabilità nella regione mediterranea; conferisce inoltre, agli alti funzionari, il mandato per l'adozione del testo della Carta.

Mediterraneo, linea di frontiera economica tra ricchezza e povertà, tra sviluppo e sottosviluppo, può innescare reazioni incontrollabili<sup>76</sup>.

Negli anni più recenti, nasce una nuova consapevolezza a livello comunitario: non è più pensabile di continuare a crescere politicamente ed economicamente senza coinvolgere i Paesi Terzi del Mediterraneo; l'area mediterranea deve diventare la sede delle scelte decisive per lo sviluppo.

Quello che è evidente è che la dimensione economica non può essere separata da quella politica e sociale, perché lo sviluppo economico costituisce un aiuto potente per creare un solco di solidarietà e di crescita nel Mediterraneo contribuendo alla pace ed alla stabilità; la storia ci insegna che molto spesso, i problemi e gli squilibri economici, innescano conflitti più gravi e violenti: instabilità politica, scontri sociali, difficoltà di crescere e migliorare.

A Barcellona si prende coscienza di un'evidenza importante e cioè che il Mediterraneo non è una frontiera impermeabile che permetta di isolare a lungo gli uomini e di far coesistere pacificamente ricchezza e povertà soprattutto in un momento in cui la mondializzazione comprime le dimensioni del tempo e dello spazio.

Il dubbio da sciogliere è se i Paesi del nord e del sud del Mediterraneo hanno interessi economici sufficientemente forti affinché costituiscano la base di un'area di comune sviluppo e di una regione economica autonoma in seno all'economia mondiale; bisogna chiedersi se l'Unione Europea in particolare, ha interesse affinché il Mediterraneo ridiventi per essa uno spazio d'espansione privilegiato.

La risposta positiva a queste due domande spiega il perché a Barcellona, nel corso della prima Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri degli Esteri, il partenariato economico e finanziario diventa un obiettivo di così vitale importanza per i partecipanti alla Conferenza.

E' evidente che l'Europa ha un interesse molto forte a sostenere lo sviluppo economico dei Paesi Terzi Mediterranei, perché il processo di crescita economica costituisce il mezzo più sicuro per stabilizzare tutta la regione; è ovvio che in ciascun Paese partner i problemi si pongono in termini diversi ma tutti, inevitabilmente, sono chiamati ad affrontare sfide comuni come la forte

---

<sup>76</sup> Le asimmetrie socio-economiche presenti nel Mediterraneo sono ben evidenti. L'Unione Europea ha un'economia competitiva, aperta e fortemente integrata, con un alto livello di industrializzazione, di sviluppo tecnologico e di risorse finanziarie, con un andamento demografico in declino ed un invecchiamento graduale della popolazione. Al contrario, il Maghreb si presenta con economie deboli, non competitive, né diversificate; i mercati nazionali sono di dimensioni modeste, le strutture produttive poco concorrenziali, l'integrazione regionale scarsa, una forte dipendenza dai paesi industrializzati ed un modesto inserimento nell'economia mondiale. La produttività è ancora bassa, il ritardo tecnologico forte e la presenza dello Stato nell'economia ancora eccessiva (circa il 50%).

pressione demografica<sup>77</sup>, la popolazione agricola numerosa, la diversificazione insufficiente della produzione e degli scambi industriali, la debolezza del commercio intraregionale, il settore pubblico poco efficiente ed eccessivamente esteso<sup>78</sup>.

A Barcellona i partecipanti sottolineano l'importanza di uno sviluppo socio-economico sostenibile ed equilibrato finalizzato alla creazione di una zona di prosperità condivisa che abbracci le due sponde del Mediterraneo, ma riconoscono anche le enormi difficoltà che questioni come quella del debito pubblico possono creare per un reale sviluppo dei paesi della regione.

Accelerare il ritmo di uno sviluppo socio economico sostenibile, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni attraverso un aumento del livello di occupazione ed una riduzione delle disparità di sviluppo, incoraggiare la cooperazione e l'integrazione regionale, sono questi gli obiettivi fissati a Barcellona nel 1995, sono gli elementi necessari di una strategia di sviluppo economico e sociale durevole per la regione nel suo insieme.

Per il conseguimento di tali obiettivi, i partecipanti alla Conferenza convengono di stabilire un partenariato economico e finanziario che, tenendo conto dei diversi livelli di sviluppo, punti ad instaurare gradualmente una zona di libero scambio in grado di coinvolgere tutti i paesi del Mediterraneo, ad attuare un'opportuna cooperazione economica ed un'azione concertata nei settori pertinenti, a potenziare l'assistenza finanziaria<sup>79</sup>.

La filosofia di Barcellona dunque, è che gli sforzi politici diretti a creare una zona di pace, di stabilità e di sicurezza nel Mediterraneo, sono indissociabili dalla promozione di una crescita economica ed uno sviluppo meglio ripartito nella regione.

---

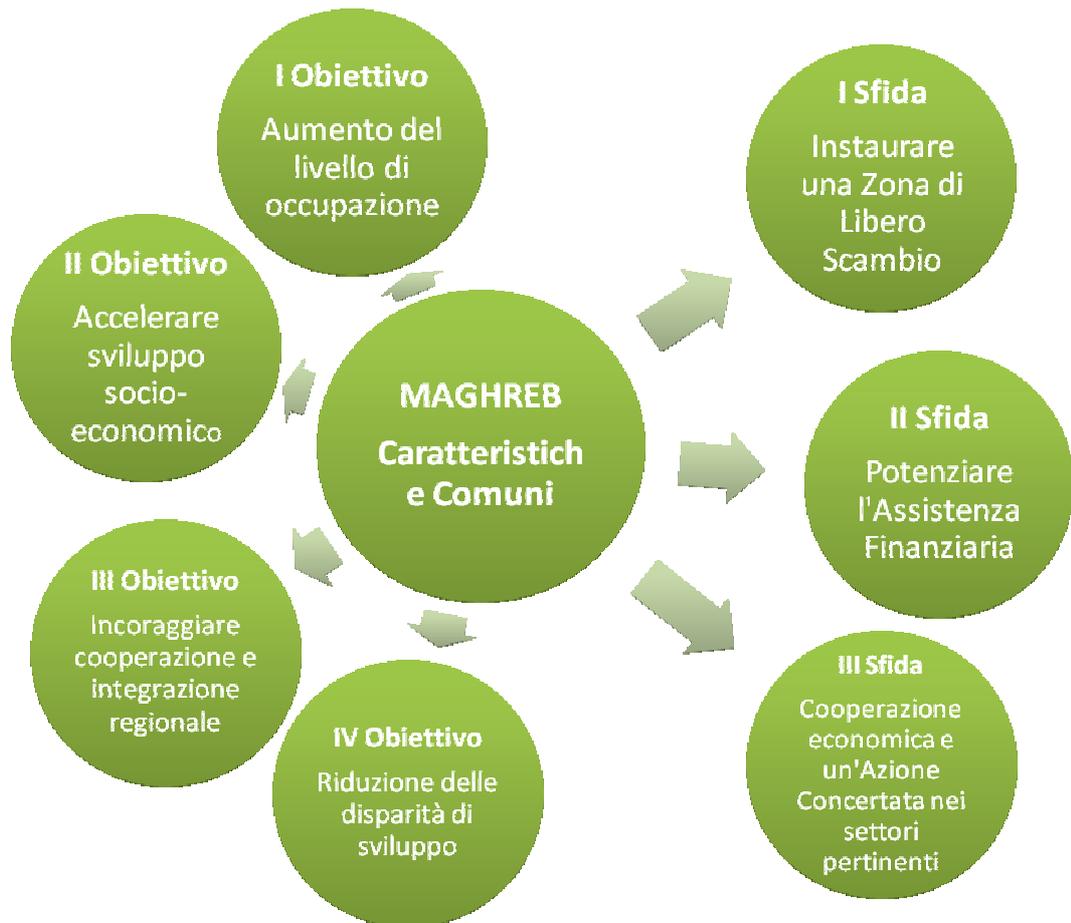
<sup>77</sup> Il Maghreb è un'area demograficamente giovane, con una popolazione in forte espansione ed un alto tasso di emigrazione. Il dato demografico continua a registrare una crescita consistente, ma si sta scolorendo l'immagine a forti tinte di un mondo arabo con un andamento demografico inarrestabile. Tuttavia, nel medio termine, il rallentamento della crescita demografica non ridurrà la pressione sui mercati del lavoro e quindi neppure sull'emigrazione, tanto più che nel fenomeno migratorio ha un peso determinante il divario fra Unione Europea e Paesi Terzi del Mediterraneo nei livelli di occupazione e di salario.

<sup>78</sup> Ancora oggi, nonostante l'adozione di politiche volte a favorire la diversificazione produttiva, i Paesi maghrebini si concentrano sulla produzione di pochi beni (es. l'Algeria punta buona parte delle sue risorse quasi esclusivamente nel campo degli idrocarburi). La mancanza di diversificazione è una delle amare eredità lasciate a questi Paesi dalle potenze colonizzatrici che hanno sempre favorito la produzione dei beni richiesti dalla madrepatria senza alcuna considerazione per le esigenze locali.

<sup>79</sup> CONFERENZA di BARCELLONA, 27 e 28 novembre 1995, Dichiarazione finale e Programma di Lavoro, in Boll. UE 11/1995, p. 168 ss.

E' innegabile che disparità esistono quanto a potenzialità economiche e livelli di sviluppo, ma è altrettanto evidente che disparità non esistono quanto a reciprocità di interessi in materia di cooperazione economica; non sono solo i paesi più deboli ad avere interesse alla propria crescita economica, anche quelli forti hanno un vitale bisogno che i paesi deboli lo siano sempre meno.

Figura n. 3: Gli obiettivi e le sfide del Partenariato Economico e Finanziario – Elaborazione a cura dell'autore.



#### 4.3.3.a La Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea

La cooperazione economica si basa sulla prospettiva di creare una Zona di Libero Scambio entro il 2010<sup>80</sup>; di fronte ad una prospettiva del genere, i Paesi Terzi del Mediterraneo accettano di creare progressivamente un sistema basato sull'economia di mercato.

<sup>80</sup> La seconda parte della dichiarazione di Barcellona, dedicata al Partenariato Economico e Finanziario (Boll. UE 11/95 p. 164), alla lettera A, fa esplicito riferimento alla creazione di una zona di libero scambio; vi si legge, infatti, "la zona di libero scambio sarà instaurata grazie ai nuovi accordi euro-mediterranei e agli accordi di libero scambio tra i partner dell'Unione Europea. Le parti hanno fissato la data del 2010 come meta per la graduale realizzazione di questa zona che coprirà la maggior parte degli scambi".

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Al fine di beneficiare della cooperazione economica e finanziaria offerta dall'Unione Europea, i PTM s'impegnano sulla strada di un'integrazione economica regionale suscettibile di raggruppare circa 700 milioni di abitanti distribuiti su tre continenti: Europa, Africa settentrionale e Medio Oriente.

Il processo di liberalizzazione degli scambi proposto dall'Unione Europea, si iscrive in un doppio contesto di regionalizzazione e mondializzazione che contribuisce, largamente, a promuovere il partenariato economico e finanziario; entro il 2010 una zona di libero scambio assocerà dodici paesi del sud e dell'est del Mediterraneo all'UE, entro il 2010 quello che per molti è stato un sogno e per i più un'utopia, diventerà realtà.

I firmatari della Dichiarazione di Barcellona s'impegnano ad "accelerare il ritmo di uno sviluppo socio-economico durevole – migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, aumentare il livello d'impiego e ridurre gli scarti di sviluppo – promuovere la cooperazione e l'integrazione regionale"; per dare concretezza a questa sfida impegnativa, l'Unione Europea ed i partner mediterranei, definiscono quattro prioritari campi d'azione per realizzare uno degli obiettivi più ambiziosi del processo di Barcellona: la creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea.

Il primo campo di intervento consiste nell'adozione di misure adeguate in materia di norme di origine, di certificazione, di tutela dei diritti di proprietà intellettuale ed industriale; fondamentale diventa anche lo sviluppo di politiche fondate sui principi dell'economia di mercato ma che tengano adeguatamente conto dei rispettivi bisogni e livelli di sviluppo, l'ammodernamento di strutture economiche e sociali e la promozione dei meccanismi volti a garantire i trasferimenti di tecnologia sono altri due prioritari campi d'azione definiti a Barcellona.

Il tutto va conciliato con lo sforzo di attenuare le conseguenze negative che possono derivare dagli aggiustamenti economici sul piano sociale, attraverso l'incoraggiamento di programmi in favore delle popolazioni più povere<sup>81</sup>.

La politica dell'Unione Europea mira a rendere irreversibile l'evoluzione verso una zona di libero scambio nel 2010; l'Unione Europea aiuta i Paesi Terzi del Mediterraneo a prepararsi ad affrontare una sfida impegnativa come questa attraverso una cooperazione economica ed un sostegno finanziario più cospicui.

---

<sup>81</sup> Nonostante nel lungo periodo gli attuali aggiustamenti economici favoriranno le economie dei Paesi Terzi del Mediterraneo, rendendole più competitive rispetto a quelle europee incrementando l'afflusso di investimenti stranieri; nel breve periodo questi paesi sono costretti a sopportare pesanti costi in termini sociali che vanno ad aggravare la già difficile situazione economica dei Paesi Terzi del Mediterraneo, pensiamo che più del 40% delle piccole imprese sarà costretta ad uscire dal mercato con dure conseguenze in termini di perdita di posti di lavoro.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Sul piano bilaterale questa assistenza è essenzialmente fornita dal programma MEDA<sup>82</sup> e dagli accordi di associazione; questi ultimi spianano la strada ad un accrescimento del commercio verticale (nord-sud), ma questo non sarà totalmente realizzabile fino a quando non ci sarà un pieno sviluppo dell'integrazione orizzontale (sud-sud) ed è questa una delle priorità del sostegno finanziario comunitario nella regione.

Solo un aumento degli scambi orizzontali di merci, capitali e risorse umane permetterà di creare mercati sufficientemente grandi per attirare considerevoli flussi di investimenti diretti esteri indispensabili per una crescita economica che non sia temporanea ma durevole.

In definitiva, quello che è essenziale comprendere è che il libero scambio non è un fine in sé ma un mezzo per raggiungere un obiettivo molto più importante: la creazione di una regione mediterranea stabile, pacifica e prospera.

In funzione di una prospettiva così ambiziosa come la creazione di una zona di libero scambio entro il 2010, la parte più consistente dei fondi stanziati dall'Unione Europea per il Mediterraneo è destinata all'assistenza alla transizione delle economie dei Paesi Terzi del Mediterraneo verso la piena concorrenza ed il libero mercato.

Bisogna considerare che un'apertura del genere ha ripercussioni negative sulle deboli economie del sud, almeno del breve periodo; calcoli attendibili dimostrano che l'esposizione dei settori industriali dei Paesi Terzi del Mediterraneo alla concorrenza europea provocherà l'uscita immediata dal mercato di circa il 40% delle imprese locali, tali imprese hanno caratteristiche comuni: piccole e medie dimensioni, scarsa disponibilità di capitali da investire nell'opera di ammodernamento, impianti obsoleti e bassa produttività.

Tutto questo ci induce ad una riflessione: perché, a fronte di tali rischi, i Paesi Terzi del Mediterraneo accettano la creazione di una zona di libero scambio con l'Unione Europea?

La risposta risiede in una molteplicità di fattori: innanzi tutto l'Organizzazione Mondiale del Commercio e gli accordi GATT prevedono comunque, nel breve periodo, l'eliminazione di ogni regime preferenziale degli scambi e la cooperazione con l'Unione Europea, (soprattutto finanziaria) costituisce il modo migliore per garantire una transizione, comunque obbligata, ma "assistita"; inoltre, studi economici, basati su opere di simulazione, dimostrano che nel lungo periodo, le imprese che sopravviveranno all'impatto acquireranno maggiore competitività<sup>83</sup>.

Per i paesi del Maghreb, il progetto di creare zone di libero scambio finalizzate alla realizzazione di uno Spazio Economico Euro-Mediterraneo costituisce un rafforzamento

---

<sup>82</sup> MEDA (Misure di accompagnamento tecniche e finanziarie alle riforme delle strutture economiche e sociali nei paesi terzi del Bacino del Mediterraneo).

<sup>83</sup> AOUDIA OULD J., Financement et croissance, in Monde Arabe: Maghreb-Machrek, 1997, p. 64 ss.

dell'integrazione regionale che non possono rifiutare se non a rischio di ritagliarsi un ruolo marginale nella sfera mondiale; la liberalizzazione multilaterale, il Mercato Unico, l'ampliamento dell'Unione, cambiano le regole della concorrenza, indeboliscono gli accordi bilaterali e diluiscono i margini preferenziali di cui godono questi paesi<sup>84</sup>.

#### **4.3.3.b Concertazione e Cooperazione Economica**

L'intensificazione della cooperazione e della concertazione economica tra l'Unione Europea ed i Paesi Terzi Mediterranei è un imperativo essenziale espressamente previsto dalla Dichiarazione di Barcellona.

Sia la dichiarazione sia il programma di lavoro ad essa annesso prevedono sei campi d'azione per rafforzare un'azione economica a livello regionale; il primo campo d'intervento è l'investimento e il risparmio interno, partendo dal riconoscimento che lo sviluppo economico va sostenuto attraverso il risparmio interno (base dell'investimento) e dagli investimenti stranieri diretti, l'obiettivo diventa la creazione nei Paesi Terzi Mediterranei, di un ambiente propizio agli investimenti mediante l'eliminazione di tutti gli ostacoli al trasferimento di tecnologie.

Per ciò che attiene la cooperazione industriale, l'ammodernamento dell'industria e l'aumento della sua competitività sono condizioni essenziali per la riuscita del partenariato; la cooperazione in tale settore deve basarsi essenzialmente sull'adattamento del tessuto industriale all'evoluzione dell'ambiente internazionale e sulla ristrutturazione e modernizzazione delle imprese grazie anche all'esperienza acquisita con MED-INVEST<sup>85</sup>.

L'agricoltura, è il terzo campo d'azione regionale, nonostante le questioni attinenti l'agricoltura rientrino essenzialmente nell'ambito della cooperazione bilaterale, le sfide in questo campo sono imponenti anche nel settore regionale. Ridurre la dipendenza alimentare, incentivare un'agricoltura rispettosa dell'ambiente, favorire il trasferimento di conoscenze, sono queste le sfide da affrontare.

Il quarto punto della cooperazione regionale, è la promozione del ruolo della donna nello sviluppo, in tal senso l'impegno dell'Unione Europea si indirizza al riconoscimento del ruolo delle

---

<sup>84</sup> BENSIDOUN I. et CHEVALLIER A., Europe-Méditerranée: le pari de l'ouverture, Paris, 1996, p. 41 ss.

<sup>85</sup> Nelle previsioni dei partecipanti alla conferenza di Barcellona vi è anche la messa in opera di un "Programma di Appoggio alle Piccole e Medie Imprese", che dovrebbe completare i programmi esistenti stimolando la creazione di legami duraturi tra imprese euro-mediterranee.

donne per lo sviluppo di un popolo e a garantire un'attiva partecipazione alla vita economica e sociale<sup>86</sup>.

L'inserimento di una simile disposizione dimostra quanto l'Unione Europea voglia andare lontano con le sue proposte prendendo coscienza del ruolo chiave delle donne in ogni prospettiva di sviluppo.

Il rafforzamento della cooperazione ambientale è il quinto campo d'azione; l'ambiente è da sempre un campo privilegiato della cooperazione euro-mediterranea, sia per l'ampiezza delle sfide da affrontare (desertificazione, erosione del suolo, inquinamento), sia in relazione alla natura apolitica di tale cooperazione.

A Barcellona gli imperativi diventano: dialogo, cooperazione e coordinamento per garantire una migliore gestione ambientale.

L'ultimo punto è la gestione delle risorse idriche, l'acqua è un bene essenziale per tutti i Paesi Terzi del Mediterraneo ma anche estremamente scarso, ecco perché la cooperazione in tale campo diventa, a Barcellona, importante come non mai; il punto di partenza è la Carta Mediterranea sull'Acqua adottata a Roma nel 1992 e anche tema centrale della odierna UPM.

Tra il 1995 ed il 2000 i ministri degli esteri dei ventisette paesi che partecipano al processo di partenariato, s'incontrano regolarmente realizzando numerosi programmi regionali tra i più importanti possiamo annoverare la rete euro-mediterranea degli istituti economici (FEMISE), una rete di organismi per la promozione degli investimenti, una cooperazione in materia statistica (MEDSTAT), un sistema d'informazione nel campo dell'acqua (SEMIDE), la creazione di una società d'informazione (EUMEDIS), un programma d'azione a breve e a medio termine sull'ambiente (SMAP).

I dodici Paesi Terzi del Mediterraneo, prendono sempre più coscienza del fatto che la riuscita del partenariato economico e finanziario, non dipende unicamente dai programmi e dai progetti identificati e gestiti dall'Unione Europea ma, in misura ancora più ampia, dagli sforzi che essi saranno in grado di intraprendere per proprio conto e tra loro (ad esempio attraverso processi di integrazione intra-maghrebini).

Un altro punto chiave discusso nel corso della Conferenza di Barcellona, riguarda la cooperazione finanziaria e la consapevolezza che essa sia una dimensione da rafforzare.

---

<sup>86</sup> Questo particolare aspetto dello sviluppo è incluso da numerosi anni nell'ambito della cooperazione con i paesi ACP (Africa, Carabi, Pacifico) e nei programmi in favore dei paesi in via di sviluppo. Fino ad oggi, nonostante le pressioni del Parlamento Europeo, questo tipo di cooperazione non si è adeguatamente sviluppata nel Mediterraneo.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Il passaggio da una logica di tipo assistenziale ad una logica di partenariato implica la messa in opera di strumenti di cooperazione finanziaria più efficaci ed il rafforzamento delle azioni di natura multilaterale e regionale già esistenti.

Il Consiglio Europeo di Cannes del 1995 attribuisce un ammontare pari a 4,685 milioni di ECU<sup>87</sup> per il periodo 1995-1999 sotto forma di fondi disponibili del bilancio comunitario, ai quali bisogna aggiungere gli interventi della Banca Europea per gli Investimenti, sotto forma di prestiti su risorse proprie e i contributi finanziari bilaterali degli Stati Membri.

La dichiarazione di Barcellona<sup>88</sup>, parte dal presupposto che la realizzazione di una zona di libero scambio e il successo del partenariato euro-mediterraneo poggiano su un potenziamento considerevole dell'assistenza finanziaria, con lo scopo di favorire uno sviluppo sostenibile e l'intervento attivo degli operatori economici locali.

Allo scopo di garantire il necessario rafforzamento di questo pilastro essenziale della cooperazione, a Barcellona, le ventisette delegazioni presenti, fissano due obiettivi chiave; il primo è una gestione della cooperazione finanziaria inquadrata nell'ambito di una programmazione pluriennale; il secondo consiste in un rafforzamento del dialogo sulle rispettive politiche economiche e sui metodi per ottimizzare la cooperazione finanziaria al fine di arrivare ad una sana gestione macroeconomia.

La convinzione alla quale inevitabilmente si giunge è che un progetto di integrazione regionale e di sviluppo non è fattibile se non si dota dei mezzi necessari alla sua realizzazione, sia sul piano istituzionale, sia sul piano finanziario.

### **4.3.4 Il Partenariato Sociale, Culturale e Umano**

La dimensione sociale, umana e culturale delle relazioni euro-mediterranee è stata a lungo negata, oggi invece, costituisce il terzo asse portante del partenariato.

---

<sup>87</sup> Bisogna sottolineare che la maggior parte di questo ammontare proviene dalle somme stanziare per la messa in opera della Politica Mediterranea Rinnovata, programma 1992-1996 (protocolli finanziari e cooperazione finanziaria orizzontale).

<sup>88</sup> La dichiarazione di Barcellona del 27-28 novembre 1995, nel suo secondo pilastro dedicato al Partenariato Economico e Finanziario alla lettera c fa espressamente riferimento agli impegni assunti in tema di cooperazione finanziaria (Boll. UE 11/1995 pag. 165).

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

I partecipanti alla Conferenza riconoscono che le tradizioni culturali e civili della Regione Mediterranea, il dialogo tra culture, e gli scambi a livello umano, scientifico e tecnologico, costituiscono un fattore essenziale per avvicinare i popoli, favorire la comprensione, migliorare la percezione reciproca.

Quello di cui si prende coscienza a Barcellona è che il primo e fondamentale passo per ogni futura vita armoniosa nel Mediterraneo non è né economico, né politico, ma culturale; infatti, come scrive Guido de Marco, ministro degli affari esteri della Repubblica di Malta, la sfida del Mediterraneo è anche una prova di civiltà che vede nella tolleranza delle differenze una fonte di convergenza per la pace e la stabilità.

Partendo da questo presupposto, i partecipanti alla Conferenza di Barcellona riconoscono l'importanza del dialogo e del rispetto tra culture e religioni così diverse, sottolineano l'importanza di uno sviluppo sostenibile, insistono sul ruolo essenziale dello sviluppo delle risorse umane, riconoscono il contributo essenziale che la società civile è in grado di fornire al partenariato, incoraggiano scambi e contatti tra giovani nell'ambito dei programmi di cooperazione.

Ciò che è evidente a Barcellona, è che c'è un forte desiderio da parte dell'Unione Europea di stimolare la conoscenza dei nostri vicini arabi del sud nel profondo convincimento che soltanto la coscienza dell'altro ed il rispetto delle differenze possono condurre alla piena costruzione ed alla salvaguardia di quell'area comune che è il Mediterraneo in un'ottica che prenda in debita considerazione le percezioni, le preoccupazioni e le esigenze dei maghrebini.

Il partenariato sociale, culturale ed umano rappresenta una sfida nuova per l'Unione Europea ed i Paesi Terzi Mediterranei nella quale mai prima di Barcellona si erano cimentati; proprio questo induce ad un'attenzione maggiore da entrambe le parti visto che si tratta di percorrere per la prima volta strade nuove mai seguite prima.

Questo terzo asse del partenariato viene, a Barcellona, diviso in tanti singoli campi d'azione ognuno dei quali, agendo in sinergia con gli altri, contribuisce a costruire quest'importante aspetto del partenariato.

Un ruolo chiave spetta allo sviluppo delle risorse umane, migliorare i livelli di istruzione in tutta la regione mediterranea è una delle priorità del partenariato; per raggiungere quest'obiettivo, è fondamentale un dialogo regolare sulle politiche d'istruzione e soprattutto garantire un funzionamento più efficace del programma MED-CAMPUS<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Nonostante nei tre paesi maghrebini si sia registrato un aumento del tasso di alfabetizzazione alla fine degli anni novanta, la percentuale di analfabeti è ancora elevata (in media il 35% della popolazione) con forti scarti tra zone interne e costiere e tra uomini e donne.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Per ciò che concerne la gioventù, a Barcellona si sottolinea come gli scambi tra giovani costituiscono il fulcro della scelta euro-mediterranea, perché servono a preparare le future generazioni ad una più stretta cooperazione tra i partner mediterranei.

Infine lo sviluppo sociale parte da un importante presupposto, il partenariato deve 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 spetta 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), il peso dell'espansione demografica e l'aumento della disoccupazione aggravano, inevitabilmente, gli squilibri sociali già presenti in tutti i Paesi del Mediterraneo.

L'Unione Europea pone 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 con lo scopo di promuovere i valori democratici, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani.

### **4.3.5 Il decennio del dopo Barcellona: gli obiettivi raggiunti**

A più di dieci anni dalla prima Conferenza Euro-Mediterranea dei ministri degli esteri, il processo di Barcellona conosce successi che forse nessuno avrebbe immaginato ma anche attese che ancora aspettano una risposta.

L'importanza strategica dei vicini del sud del Mediterraneo è riconosciuta espressamente dall'Unione Europea ed è questo che permette lo stanziamento periodico di ingenti risorse finanziarie da parte dell'Unione.

Ci sono ancora problemi che non trovano adeguata risposta anche perché quella dell'euro-partenariato è una sfida imponente che da un comune obiettivo – avvicinare le due sponde di un mare troppo stretto per separare e troppo ampio per confondere – vede partire tantissime diramazioni.

Le difficoltà sono ancora tante, la messa in opera dei progetti è spesso troppo lenta a causa di una macchinosa burocrazia, la capacità di assorbimento dei fondi da parte dei paesi maghrebini è spesso insufficiente; l'instaurazione del libero scambio auspicato a Barcellona si rivela molto più difficile di quanto previsto a causa della lentezza con cui procedono i negoziati con i singoli paesi per la stipulazione degli accordi di associazione, vittima di procedure di ratifica troppo lente; inoltre l'integrazione sud-sud (Unione del Maghreb Arabo) procede ancora troppo lentamente.

Figura n. 4: Partenariato Euro-Mediterraneo: un solo obiettivo, tante scelte – Elaborazione a cura dell'autore.



Nel Mediterraneo c'è bisogno di una politica a lungo termine senza soluzione di ripiego e questo è evidente soprattutto nel corso dell'ultima Conferenza Euro-Mediterranea dei ministri degli esteri tenutasi a Marsiglia il 15 e 16 novembre del 2000.

Il processo di Barcellona è frequentemente oggetto di critiche, spesso a giusto titolo ma non sempre; indipendentemente dalla natura di queste critiche, non bisogna dimenticare tre cose fondamentali; la prima è che una politica a lungo termine, come quella elaborata a Barcellona, non può essere equamente giudicata sulla base di risultati a breve termine.

La seconda constatazione è che oggi non esiste una proposta in grado di sostituire il processo di Barcellona; altre politiche come l'approccio classico dell'aiuto allo sviluppo non sono utilizzabili, il processo di Barcellona usa un metodo più costruttivo in grado di incitare i Paesi Terzi del Mediterraneo ad optare per una crescita durevole, un ammodernamento industriale e mutamenti sociali.

L'ultimo punto da sottolineare è che l'idea sulla quale riposa il processo di Barcellona non è mai stata così vera: a lungo termine un'Europa pacifica, stabile e prospera non è concepibile senza un Bacino del Mediterraneo anch'esso pacifico, stabile e prospero.

## 5. Gli strumenti finanziari del Partenariato Euro-Mediterraneo

### 5.1 I protocolli finanziari

Un progetto di cooperazione e di sviluppo è possibile solo se si dota di mezzi necessari alla sua realizzazione, sia sul piano istituzionale, sia finanziario.

Il piano istituzionale è certamente importante, perché senza una valida organizzazione e strutturazione, un progetto di sviluppo è l'equivalente di una costruzione priva di solide fondamenta, sradicata non appena una piccola difficoltà si abbatte su di essa; altrettanto importante è l'aspetto finanziario perché senza risorse, un qualsiasi progetto resta privo di vita e sterile senza alcuna possibilità di produrre frutto.

Definire spazi di dialogo e di concertazione, determinare le priorità da seguire, creare istituzioni finanziarie in grado di facilitare i trasferimenti di capitale: sono queste le regole della cooperazione.

La cooperazione decentralizzata<sup>90</sup> consiste, quindi, nel lavorare "su misura", deve fornire prova di flessibilità e trasparenza attraverso un processo strutturale e progressivo di cambiamento e deve poggiare su alcuni principi base come: apertura, dialogo, concertazione, principi democratici, partecipazione di tutti gli attori e, a lungo termine, uno sviluppo equo e duraturo<sup>91</sup>.

E' questo il tipo di cooperazione che l'Europa comunitaria vuole attuare con i paesi del Maghreb quando stipula gli accordi di cooperazione del 1976, partendo dal presupposto che nessuno Stato può da solo trovare delle soluzioni e nessun paese può restare indifferente ai problemi dell'altro, in un contesto in cui le scelte di ognuno si riflettono, inevitabilmente, sugli altri.

Nel 1976 si prende coscienza che la cooperazione con i Paesi Terzi del Mediterraneo non è più un lusso ma una necessità.

A questo punto può essere utile capire in che modo è strutturata un'operazione di Cooperazione Decentrata, per avere un'idea di tutto il lavoro che sta dietro ad un simile progetto. Sono tre le fasi

---

<sup>90</sup> L'obiettivo della cooperazione decentralizzata, elaborata dalla Commissione Europea, è soprattutto quello di assicurare un miglior livello di sviluppo prendendo in debita considerazione i bisogni e le priorità delle popolazioni e di rafforzare il ruolo della società civile nel processo di sviluppo. Lo scopo di tale forma di cooperazione è di far collaborare tutti gli attori economici e sociali potenziali dell'Europa e del nord Africa. La cooperazione decentralizzata non è dunque un nuovo strumento della cooperazione allo sviluppo ma un modo diverso e nuovo di concepire lo sviluppo, è una cooperazione in grado di assumere forme diverse e di adattarsi ai contesti ed alle esigenze dei partners, ecco perché si usa l'espressione "cooperazione su misura". Tenere in debita considerazione i bisogni e le priorità delle popolazioni, rafforzare il ruolo della società civile nel processo di sviluppo, favorire uno sviluppo economico e sociale equo, sono questi gli assi della cooperazione decentralizzata.

<sup>91</sup> DOUXCHAMPS F. (coordinateur), *Coopération Décentralisée une approche européenne nouvelle au service du développement participatif*, Bruxelles, 1996, p. 1 ss.

di realizzazione dell'operazione, si parte dalla preparazione, per passare al montaggio dell'operazione, ed arrivare all'ultima fase che è quella di messa in opera.

La fase di preparazione dell'operazione di cooperazione decentrata, si articola intorno a tre operazioni; bisogna innanzi tutto individuare le istituzioni e gli attori con cui cooperare, instaurando con essi un dialogo; è un lavoro complesso perché bisogna spesso muoversi in realtà che si conoscono poco e soprattutto è importante valutare le reali capacità degli interlocutori.

Una volta individuate le istituzioni con cui cooperare, si passa alla strutturazione della concertazione attraverso l'elaborazione delle strategie più opportune di sviluppo; infine si elabora una programmazione indicativa per paese che tenga conto della situazione reale e delle peculiarità economiche di ciascun paese.

Terminata questa prima fase di preparazione, si arriva ad una seconda fase, quella di montaggio dell'operazione di cooperazione; si parte dall'individuare i campi d'intervento ed elaborare per ciascuno di essi specifici programmi, si passa poi al montaggio istituzionale dell'operazione attraverso l'individuazione<sup>92</sup>; infine, non meno importante è l'individuazione delle fonti di finanziamento del programma.

L'ultima fase è quella relativa alla messa in opera dell'azione di cooperazione, si tratta di dare concretezza ai progetti precedentemente elaborati; bisogna, quindi, preparare le domande di finanziamento del progetto, attivare sia il processo decisionale, sia il finanziamento dei progetti, eseguire materialmente i progetti usufruendo degli appoggi tecnici previsti ed infine, attivare i sistemi di controllo e valutazione dei risultati sia per garantire che ciò che si è fatto rispetta il progetto elaborato, sia per consentire tutti i mutamenti necessari al miglioramento dei progetti.

Nel 1976, quando la Comunità stipula i tre accordi di cooperazione con i paesi del Maghreb, individua in protocolli finanziari annessi a ciascun accordo gli strumenti per consentire di dare concreta attuazione agli obiettivi fissati in ciascun trattato.

Tra il 1976 e il 1991, tre protocolli finanziari accompagnano gli accordi stipulati tra la Comunità e i Paesi del Mediterraneo con lo scopo di finanziare le azioni di sviluppo, l'ammontare globale stanziato nel corso di questo periodo è di 1615 milioni di Euro5 di cui 504 milioni di Euro per l'Algeria, 653 milioni di Euro per il Marocco e 458 milioni di Euro per la Tunisia.

---

<sup>92</sup> Per montaggio istituzionale s'intende la creazione di strutture ad hoc o l'utilizzazione di quelle preesistenti e l'individuazione delle regole attraverso le quali queste strutture potranno decidere in relazione ai programmi da adottare, al tipo di finanziamento, alle somme da destinare a ciascun progetto.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Il 1991 segna la nascita di una quarta generazione di protocolli finanziari (1991-1996) vera novità della Politica Mediterranea Rinnovata (1990)<sup>93</sup>.

Nell'ambito del quarto protocollo finanziario, il totale allocato presso gli Stati del Maghreb è di 1072 milioni di Euro; la novità di rilievo è un incremento del 73% in relazione al terzo protocollo;7 sono stanziati 350 milioni di Euro per l'Algeria, 438 milioni di Euro a favore del Marocco e 284 milioni di Euro per la Tunisia.

Tabella n. 8: Protocolli Finanziari 1976-1991 (in milioni di Euro).

<b>1976-1996</b>	<b>Algeria</b>	<b>Marocco</b>	<b>Tunisia</b>	<b>Maghreb</b>
<b>I Protocollo Finanziario 1976-1981</b>	114	130	95	<b>339</b>
<b>II Protocollo Finanziario 1981-1986</b>	151	199	139	<b>489</b>
<b>III Protocollo Finanziario 1986-1991</b>	239	324	224	<b>787</b>
<b>IV Protocollo Finanziario 1991-1996</b>	445	438	284	<b>1.167</b>
<b>TOTALE in milioni di \$</b>	<b>949</b>	<b>1.091</b>	<b>742</b>	<b>2.782</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, *Union Européenne-Maghreb, 25 ans de coopération, 1976-2001*, Bruxelles, 2001.

Elaborazione a cura dell'autore

Un esame delle somme stanziati dall'Europa comunitaria a titolo di protocolli finanziari nell'arco di venti anni, ci consente di constatare che dei tre paesi maghrebini, è la Tunisia che giova dell'aiuto più consistente riuscendo ad ottenere il 40% dei finanziamenti; segue il Marocco con il 31% ed infine l'Algeria con il 29%<sup>94</sup>.

Quando nel 1976 inizia una concreta cooperazione con i paesi maghrebini, l'Europa comunitaria deve decidere quale strumento adoperare per fornire al Maghreb l'aiuto finanziario di

<sup>93</sup> I nuovi orientamenti della politica europea nel Mediterraneo sono fissati dal Consiglio Europeo nel dicembre del 1990 in quella che sarà chiamata Politica Mediterranea Rinnovata (PMR). Le due innovazioni più rilevanti della Politica Mediterranea Rinnovata consistono nel dare una priorità senza precedenti alle riforme economiche e strutturali dei Paesi Terzi del Mediterraneo e, nel rafforzamento della cooperazione regionale.

<sup>94</sup> Bisogna tenere presente che con l'Algeria la cooperazione comunitaria non solo inizia in ritardo rispetto agli altri due paesi maghrebini, ma risente anche di numerose difficoltà di natura politica ancora oggi presenti. Pensiamo che mentre con Tunisia e Marocco sono già stati stipulati accordi di associazione rispettivamente nel 1995 e nel 1996, con l'Algeria gli accordi sono ancora da perfezionare.

cui necessita per attuare gli obiettivi fissati negli accordi stipulati; alla fine si opta per protocolli finanziari annessi a ciascun accordo.

Nel corso di venti anni di relazioni, quasi esclusivamente economiche, si susseguono quattro generazioni di protocolli finanziari fino a quando, nel 1995, l'Unione Europea decide di porre fine a quest'esperienza e di creare un nuovo strumento finanziario chiamato MEDA; i tempi sono cambiati e con essi anche le esigenze di entrambe le parti ma nei venti anni tra il 1976 ed il 1996, queste quattro generazioni di protocolli finanziari svolgono un ruolo di grande rilevanza.

Il primo protocollo finanziario è elaborato in concomitanza alla stesura degli accordi di cooperazione del 1976. Il totale di aiuti destinato ad ogni paese del Maghreb varia in relazione alle esigenze di ciascuno Stato ed è fissato in protocolli annessi a ciascun accordo.

L'accordo fissa a favore dell'Algeria un montante di 114 milioni di Euro<sup>95</sup> utilizzati prevalentemente nel settore dello sviluppo rurale, dell'ambiente e dei trasporti.

La situazione del Marocco è più complessa, nonostante l'accordo di cooperazione sia firmato il 26 aprile del 1976, bisognerà attendere il 1° novembre 1978 per la sua entrata in vigore.

Un accordo speciale permette al Marocco di beneficiare in anticipo (dal 1° luglio 1976) delle somme fissate nel protocollo finanziario; grazie a questa concessione il Marocco può ottenere 130 milioni di Euro<sup>96</sup> impiegati soprattutto per le infrastrutture (35% delle somme disponibili), e lo sviluppo rurale (19%) dalle risorse proprie della Banca Europea per gli Investimenti.

Il protocollo finanziario che accompagna l'accordo siglato con la Tunisia, attribuisce a quest'ultimo paese 95 milioni di Euro<sup>97</sup>, usati prevalentemente per lo sviluppo rurale e l'ambiente.

Il passaggio, nella cooperazione con i paesi mediterranei, da una logica spesso di tipo assistenziale ad una logica basata sul partenariato, implica impegni reciproci ed è questo che induce i paesi comunitari, sulla base dei risultati positivi ottenuti grazie all'impiego delle risorse stanziato dal primo protocollo finanziario, a destinare altre risorse a favore del Maghreb: nasce la seconda generazione di protocolli finanziari che copre il periodo 1981-1986.

Nel caso dell'Algeria, il protocollo stanziava 151 milioni di Euro<sup>98</sup>, con un aumento del 75% rispetto alle somme fissate nel primo protocollo, la priorità assoluta è accordata alle infrastrutture<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> 44 milioni di euro provenienti dalle risorse di bilancio e 70 milioni di euro stanziati dalla Banca Europea per gli Investimenti sotto forma di risorse proprie.

<sup>96</sup> 74 milioni di euro stanziati a carico del bilancio comunitario e 56 milioni di euro provenienti

<sup>97</sup> 54 milioni di euro sono risorse comunitarie e 41 milioni di euro provengono dalla Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>98</sup> 44 milioni di euro provengono dal budget comunitario e 107 milioni di euro sono risorse proprie della Banca Europea per gli Investimenti.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Il Marocco ottiene grazie al secondo protocollo 199 milioni di Euro<sup>100</sup> che impiega soprattutto per favorire lo sviluppo rurale (50% dei fondi); l'aumento dei crediti concessi in rapporto al precedente protocollo raggiunge il 53%.

La Tunisia riesce ad ottenere 139 milioni di Euro<sup>101</sup>, grazie agli aiuti comunitari il paese è in grado di finanziare 34 progetti usando il 92% dei fondi per lo sviluppo dell'agricoltura (asse portante della sua economia) e la pesca<sup>102</sup>.

Nel 1986, arrivato a scadenza il secondo protocollo finanziario, la Comunità vara un terzo protocollo che copre il periodo 1986-1991 per dare voce alle esigenze del Maghreb che necessita di capitali per continuare l'opera di riforma della struttura economica.

Le esigenze ormai sono cambiate, un nuovo vento di realismo politico soffia sul Maghreb e alla luce delle difficoltà economiche, nessun paese può permettersi di fermarsi.

Il terzo protocollo stanziava 239 milioni di Euro<sup>103</sup> a favore dell'Algeria che usa la metà dei fondi per le infrastrutture ed il 30% lo investe in progetti di irrigazione agricola.

Il Marocco riesce ad ottenere lo stanziamento comunitario più elevato, 324 milioni di Euro<sup>104</sup>, con un incremento del 62% rispetto al precedente protocollo, lo sviluppo rurale è la scelta chiave d'investimento dei fondi (il 58% del finanziamento).

Il totale previsto per la Tunisia è di 224 milioni di Euro<sup>105</sup> usati soprattutto per investimenti nel campo dell'agricoltura in grado di favorire una diversificazione della produzione agricola per ridurre la dipendenza alimentare, punto dolente della Tunisia.

---

<sup>99</sup> Le infrastrutture ottengono il 70% del totale delle risorse messe a disposizione dell'Algeria dalla Comunità

<sup>100</sup> 109 milioni di euro sono stanziati dal bilancio CE e 90 milioni di euro provengono dalla Banca Europea per gli Investimenti sotto forma di risorse proprie.

<sup>101</sup> 61 milioni di euro provengono dal bilancio comunitario e 78 milioni di euro sono stanziati dalla Banca Europea per gli Investimenti sotto forma di risorse proprie.

<sup>102</sup> Non dimentichiamo che la Tunisia soffre di un deficit alimentare consistente; pur occupando l'agricoltura un posto chiave nell'economia tunisina, manca una forte diversificazione produttiva; questo determina un deficit alimentare e la necessità, per il paese, di dipendere dall'estero (soprattutto dall'Unione Europea) per l'approvvigionamento di numerosi prodotti. Questa situazione chiarisce il perché il paese impieghi più del 90% dei fondi, resi disponibili dalla seconda generazione di protocolli finanziari, nel campo agricolo.

<sup>103</sup> 56 milioni di euro provenienti dai fondi comunitari e 183 milioni di euro dalle risorse della Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>104</sup> 173 milioni di euro stanziati dal bilancio comunitario e 151 milioni di euro provenienti dalle risorse della Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>105</sup> 93 milioni di euro provenienti dal bilancio comunitario e 131 milioni di euro sotto forma di risorse della Banca Europea per gli Investimenti.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Il 1991 segna la nascita di una quarta generazione di protocolli finanziari siglati nell'ambito della Politica Mediterranea Rinnovata (PMR) inaugurata nel 1990, con l'obiettivo di intensificare i rapporti comunitari con tutti i Paesi Terzi del Mediterraneo.

Un aumento considerevole dei fondi messi a disposizione dei tre paesi maghrebini, caratterizza questa generazione di protocolli finanziari<sup>106</sup>. Il quarto protocollo assegna all'Algeria 350 milioni di Euro<sup>107</sup> a cui si aggiungono 95 milioni di Euro a titolo di Politica Mediterranea Rinnovata per favorire l'aggiustamento strutturale, più del 50% dei fondi è utilizzato per le infrastrutture (68%)<sup>108</sup>.

Nel caso del Marocco si registra un aumento del 35% rispetto al precedente protocollo con uno stanziamento di 438 milioni di Euro<sup>109</sup>; con 25 milioni di Euro il Marocco ottiene un ammontare di capitale a rischio che è il più alto degli Stati Mediterranei.

Il Marocco utilizza una quota consistente del finanziamento comunitario per il settore agricolo; infatti, l'articolo 3 paragrafo 2 del protocollo finanziario enuncia tra gli obiettivi e le azioni suscettibili di finanziamento, il campo agricolo e l'industria, la scienza e la tecnologia<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Se esaminiamo i fondi messi a disposizione dei tre paesi maghrebini dalla Comunità nell'ambito dei quattro protocolli finanziari, diventa evidente che passando dal primo al terzo protocollo si registra un graduale aumento dei finanziamenti; si passa da 339 milioni di euro del primo protocollo a 489 nel secondo protocollo per arrivare con il terzo a 787 milioni di euro. Dal terzo al quarto protocollo invece, si registra un aumento che non è più graduale anzi, i finanziamenti comunitari quasi raddoppiano, passando dai 787 milioni di euro del terzo protocollo ai 1.167 stanziati nel quarto protocollo.

<sup>107</sup> 70 milioni di euro costituiscono risorse comunitarie e 280 milioni di euro sono donazioni della Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>108</sup> Una parte consistente dei finanziamenti comunitari è destinata alla diversificazione ed allo sviluppo della produzione agricola con l'obiettivo di ridurre le importazioni algerine di generi alimentari. La diversificazione agricola ha anche un altro obiettivo, quello di favorire la complementarietà tra le differenti regioni mediterranee. L'articolo 4 del protocollo finanziario firmato con l'Algeria, prevede un'innovazione significativa rispetto ai tre precedenti protocolli, stanziando infatti, un contributo finanziario della Comunità di 300 milioni di ecu sotto forma di aiuti non rimborsabili, destinati ad appoggiare le riforme economiche intraprese nell'ambito del programma di aggiustamento strutturale.

<sup>109</sup> 218 milioni di euro provengono dal bilancio comunitario e 220 milioni di euro sono risorse proprie della Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>110</sup> L'articolo 4 del protocollo finanziario che accompagna l'accordo con il Marocco, fissa alcune condizioni che vanno rispettate per beneficiare degli aiuti comunitari, tra queste troviamo la necessità di intraprendere programmi di riforma economica secondo le istruzioni delle istituzioni di Bretton Woods; si terrà conto anche della situazione economica del paese (in particolare il debito pubblico e la bilancia dei pagamenti), del tasso di disoccupazione e degli squilibri sociali presenti nel Paese.

Grazie al quarto protocollo finanziario la Tunisia ottiene 284 milioni di Euro<sup>111</sup> che continua ad impiegare (come i fondi stanziati dal terzo protocollo) nella diversificazione della produzione agricola per combattere il gravissimo deficit alimentare.

E' opportuno ora distinguere, nell'ambito di queste quattro generazioni di protocolli finanziari, il tipo di finanziamento concesso ed in che modo ciascun paese maghrebino usa l'ammontare totale dei fondi.

Tabella n. 9: Protocolli Finanziari 1976-1996 (in milioni di ECU).

<b>1976-1996</b>	<b>Algeria</b>	<b>Marocco</b>	<b>Tunisia</b>	<b>Maghreb</b>
<b>I Protocollo Finanziario 1976-1981</b>				
- TOTALE	<b>114</b>	<b>130</b>	<b>95</b>	<b>339</b>
- Prestiti BEI	70	56	41	167
- Prestiti a condizioni speciali	19	58	39	116
- Doni	25	16	15	56
<b>II Protocollo Finanziario 1981-1986</b>				
- TOTALE	<b>151</b>	<b>199</b>	<b>139</b>	<b>489</b>
- Prestiti BEI	107	90	78	275
- Prestiti a condizioni speciali	16	42	24	82
- Doni	28	67	37	132
<b>III Protocollo Finanziario 1986-1991</b>				
- TOTALE	<b>239</b>	<b>324</b>	<b>224</b>	<b>787</b>
- Prestiti BEI	183	151	131	465
- Fondi di bilancio	56	173	93	322
<b>IV Protocollo Finanziario 1991-1996</b>				
- TOTALE	<b>405</b>	<b>498</b>	<b>324</b>	<b>1.227</b>
- Prestiti BEI	280	220	168	668
- Fondi di bilancio	125	278	156	559

\*Al quarto protocollo si aggiunge una somma di 230 milioni di ECU di fondi di bilancio e 1800 milioni di ECU sotto forma di prestiti BEI per la cooperazione regionale orizzontale.  
Elaborazione a cura dell'autore.

Per ciò che concerne il modo in cui ciascun paese maghrebino impiega le risorse stanziare in venti anni, dal 1976 al 1996, attraverso quattro generazioni di protocolli finanziari; l'Algeria impiega ben il 60% dei fondi per le infrastrutture, ripartendo il restante 40% tra agricoltura, energia, cooperazione scientifica ed aggiustamenti strutturali.

Il Marocco punta sullo sviluppo rurale, destinando ad esso il 45% dei fondi comunitari, la parte restante è utilizzata per le infrastrutture, l'appoggio al settore privato e la formazione professionale.

La Tunisia, infine, come il Marocco, decide di destinare la maggior parte dei fondi comunitari (il 51%) allo sviluppo rurale, senza dimenticare l'industria, i trasporti e la formazione.

<sup>111</sup> 116 milioni di euro hanno un'origine comunitaria e 168 milioni di euro provengono dalla Banca Europea per gli Investimenti.

## 5.2 I programmi MED: gli accordi di "cooperazione decentralizzata"

E' da più di venti anni che l'Europa cerca la strada giusta da imboccare per la sua politica mediterranea, muove un primo passo importante lungo questa strada con la cooperazione decentralizzata lanciata nel 1992: è l'esperienza dei programmi europei di cooperazione decentralizzata nel Mediterraneo battezzati "programmi MED"<sup>112</sup>.

Con la realizzazione della Politica Mediterranea Rinnovata, nel 1990, la Comunità si propone di promuovere, attraverso un approccio globale, lo sviluppo economico e sociale dei Paesi Terzi Mediterranei; la novità di rilievo è che non si tratta più, semplicemente, di rinnovare i protocolli bilaterali forgiando la quarta generazione di protocolli finanziari; l'obiettivo è più ambizioso perché l'Europa da un lato e i Paesi Terzi del Mediterraneo dall'altro hanno imparato a conoscersi meglio, a credere con maggiore intensità nella possibilità di un dialogo costruttivo per entrambe le parti, ecco che diventa necessario un contatto ed uno scambio più diretto non solo a livello istituzionale ma anche tra singoli attori. Ognuno cittadino europeo, è chiamato al contatto diretto con i vicini arabi del sud: imprenditori, studenti, professionisti, uomini e donne, adulti e bambini, ognuno diventa un minuscolo ma indispensabile tassello dell'immenso puzzle euro-mediterraneo.

Permettere un proficuo trasferimento di conoscenze e consentire scambi di competenze non solo tra nord e sud ma anche tra i singoli partner mediterranei diventa l'obiettivo che l'Europa si prefigge attraverso questa nuova esperienza della cooperazione decentralizzata.

Il Partenariato costituisce l'approccio privilegiato dell'Unione Europea per rilanciare le sfide allo sviluppo nel Mediterraneo e la Conferenza di Barcellona del 1995 conferma l'importanza degli scambi tra i diversi attori della società civile come punto di partenza per la valorizzazione delle risorse umane.

Con i programmi MED la cooperazione oltrepassa la sfera economica, coinvolge tutti i soggetti, politici e non, abbraccia i temi più disparati, dall'ambiente all'educazione, dai diritti dell'uomo alla cultura; con MED s'inizia a scrivere una nuova pagina delle relazioni tra UE e PTM<sup>113</sup>.

Nel 1992 i programmi MED consentono alle città, alle università, ai mass media, alle piccole e medie imprese, di tessere legami profondi tra società diverse per storia, cultura, religioni e sviluppo.

---

<sup>112</sup> Sono cinque i principali programmi MED lanciati dall'Europa comunitaria, sono MED-INVEST, MED-CAMPUS, MED-AVICENNA, MED-URBS e MED-MEDIA.

<sup>113</sup> SCHMID D., Les Programmes MED: une expérience européenne de coopération décentralisée en Méditerranée, in Monde Arabe: Maghreb-Machrek, 1996, p. 61 ss.

Quando nel 1991 nasce il quarto protocollo finanziario, un'innovazione senza precedenti nasce con esso: la cooperazione fuori protocollo o cooperazione orizzontale decentrata; i programmi MED, utilizzando il 43% dei fondi di bilancio, ne sono l'espressione più significativa<sup>114</sup>.

Tabella n.10: Cooperazione fuori protocollo.

<b>4° Protocollo Finanziario (1991-1996)</b>	<b>Prestiti BEI</b>	<b>Sovvenzioni *</b>	<b>TOTALE</b>
Assistenza Complementare (Fuori Protocollo)	1.800**	230**	2.030**

\* Includono anche i prestiti agevolati.

\*\* Milioni di Euro

<b>SETTORI</b>	<b>Distribuzione % dei Fondi (1993)</b>
Ambiente	27%
Capitali a rischio BEI	8%
Cultura	3%
Demografia	9%
Micro-azioni	10%
<b>Programmi di intervento MED</b>	<b>43%</b>

Fonte: Gazzetta Ufficiale delle Comunità, numeri vari.

Elaborazione cura dell'autore.

I programmi MED<sup>115</sup> consistono in una serie di azioni di cooperazione decentralizzata intraprese da una rete di organizzazioni che operano nel settore pubblico o privato nell'Unione Europea e nei Paesi Terzi del Mediterraneo<sup>116</sup>.

Affinché, a lungo termine, la cooperazione decentralizzata abbia successo, è essenziale che i meccanismi per la sua attuazione siano sviluppati in modo regolare, con un'adeguata gestione e controllo dei fondi comunitari; da parte sua, la Commissione, deve garantire risorse sufficienti in termini di personale e supervisione.

I programmi MED<sup>117</sup> nascono dalle ceneri di quattro generazioni di protocolli finanziari rivelatisi strumenti inadeguati a causa, soprattutto, di lungaggini burocratiche; essi sono concepiti

<sup>114</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *Maghreb: Algeria, Tunisia, Marocco verso uno sviluppo sostenibile*, 1997, p. 225 ss.

<sup>115</sup> L'obiettivo che l'Unione Europea si prefigge di realizzare attraverso i programmi MED è di promuovere il partenariato e di trasferire conoscenze ed esperienze tra organizzazioni europee e mediterranee.

<sup>116</sup> Relazione speciale n. 1/1996 sui programmi MED corredata dalle risposte della Commissione, in GUCE n. C 240 del 19 agosto 1996, p. 1 ss.

<sup>117</sup> I programmi MED rappresentano i diversi strumenti di cooperazione utilizzati dall'Unione Europea con i Paesi Terzi Mediterranei, precedentemente all'avvio del programma MEDA. Tali programmi restano formalmente operativi fino all'effettivo esaurimento degli impegni di spesa, ma sono, di fatto, destinati ad essere inglobati nel programma

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

per consentire di aggirare questi ostacoli e consistono nell'affidare a partner su entrambe le sponde del Mediterraneo, costituiti in reti di quattro-otto membri, la realizzazione di un progetto da essi ideato.

Questi partner sono, secondo i programmi, comunità territoriali, università, imprese, media o centri di ricerca; la Commissione fornisce alle reti il complemento finanziario e l'assistenza tecnica necessaria per la realizzazione del progetto.

Il bilancio comunitario stanziava per questi programmi 116,6 milioni di ECU per il periodo 1991-1996 di cui 78 milioni risultano effettivamente impiegati al momento della sospensione dei programmi (decisione dell'ottobre 1995)<sup>118</sup>.

I principali settori d'intervento sono cinque: il governo locale (MED-URBS), l'istruzione universitaria (MED-CAMPUS), i media (MED-MEDIA), la ricerca (MED-AVICENNA), le imprese (MED-INVEST).

La struttura di gestione del sistema comprende quattro livelli: la Commissione, l'Agenzia per le reti transmediterranee (ARTM)<sup>119</sup>, 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.

Il regolamento n. 1762/1992 all'articolo 7 paragrafo 1, prevede la costituzione di un ente che affianchi la Commissione nella gestione dei programmi: il Comitato MED.

Partiamo da MED-URBS, che consente agli enti locali di acquistare un peso ed una forza mai sperimentati prima. L'obiettivo di questo programma, è 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<sup>120</sup>.

I progetti approvati coprono settori quali: ambiente, pianificazione urbana, gestione delle risorse umane, sviluppo economico.

---

MEDA; non si prevede, dunque, la messa a bando di misure specifiche sui vari programmi, ma la semplice prosecuzione dei progetti già in essere.

<sup>118</sup> Relazione speciale n. 1/1996 sui programmi MED corredata dalle risposte della Commissione, in GUCE n. C 240 del 19 agosto 1996, p. 1 ss.

<sup>119</sup> Data l'insufficienza delle risorse di cui dispone per gestire i programmi MED, la Commissione decide di subappaltare la gestione amministrativa e finanziaria all'Agenzia per le Reti Transmediterranee (ARTM), un'organizzazione non a scopo di lucro costituita appositamente a tal fine su iniziativa della Commissione.

<sup>120</sup> Per la realizzazione di questo obiettivo, si cerca di dar vita a reti di cooperazione transmediterranee all'interno delle quali trasferire, sulla base di relazioni paritarie tra i partner, esperienze e know-how nei settori della gestione e dello sviluppo municipale.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Tra il 1992 ed il 1994, le risorse di bilancio destinate al programma MED-URBS ammontano a 22,3 milioni di ECU, i progetti interessano 17 paesi e associano 170 enti locali.

La partecipazione dei paesi del Maghreb a questo programma non è molto forte anzi, l'Algeria non prende parte ad alcun progetto durante i tre anni di realizzazione mentre Marocco e Tunisia pur partecipando ad alcuni progetti nei primi due anni, nell'ultimo anno non partecipano ad alcun progetto.

Tabella n.11: Partecipazione dei paesi maghrebini ai progetti MED-URBS.

	<b>1992-1995 (PROGETTI)</b>	<b>%</b>
<b>ALGERIA</b>	0	<b>0</b>
<b>MAROCCO*</b>	2	<b>10</b>
<b>TUNISIA</b>	4	<b>20</b>
<b>TOTALE MAGHREB</b>	<b>6</b>	

\* Nel 1995 il Marocco non prende parte ad alcun progetto.

Fonte: Med News, vari numeri.

Elaborazione cura dell'autore.

Un altro programma elaborato dalla Comunità è MED-CAMPUS che si pone lo scopo di creare un'università senza confini e senza barriere.

L'obiettivo di MED-CAMPUS<sup>121</sup> è di promuovere scambi tra le università del Mediterraneo per migliorare la formazione delle risorse umane all'interno dei Paesi Terzi del Mediterraneo. Quest'obiettivo trova realizzazione in azioni che hanno per referenti gruppi specifici: docenti studenti post-laurea, funzionari pubblici e privati, personale amministrativo.

Queste reti costituiscono canali operativi che consentono scambi di esperienze e trasferimento di tecnologie.

I 142 progetti finanziati con MED-CAMPUS, nel corso del periodo di riferimento, riguardano 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 è la più alta tra i Paesi Mediterranei che vi partecipano, circa il 52% dei progetti ha per protagonista un paese del Maghreb.

---

<sup>121</sup> MED-CAMPUS sostiene progetti di cooperazione decentralizzata gestiti da reti di università situate sulle sponde settentrionali e meridionali del Mediterraneo. Queste reti costituiscono canali operativi che consentono scambi di esperienze e il trasferimento di tecnologie e know-how.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Per ciò che attiene la distribuzione dei progetti tra i tre paesi, è piuttosto omogenea come mostra la tabella di seguito riportata anche se il Marocco prende parte al maggior numero di progetti.

Tabella n.12: Partecipazione dei paesi del Maghreb ai progetti MED-CAMPUS.

	<b>1992-1995 (PROGETTI)</b>	<b>%</b>
<b>ALGERIA</b>	38	<b>14,29</b>
<b>MAROCCO*</b>	58	<b>21,8</b>
<b>TUNISIA</b>	42	<b>15,79</b>
<b>TOTALE MAGHREB</b>	<b>138</b>	

Fonte: Med News, vari numeri.

Elaborazione dei dati: a cura dell'autore.

MED-MEDIA nasce nel 1993 come un sogno ambizioso: promuovere, creare e rafforzare reti di cooperazione transmediterranea tra i professionisti, le istituzioni ed i mezzi di comunicazione dell'Unione Europea e dei PTM.

Si pone 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.

La Commissione adotta 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 mostrano, 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.

Tabella n.13: Partecipazione dei paesi del Maghreb ai progetti MED-MEDIA.

	<b>1992-1995 (PROGETTI)</b>	<b>%</b>
<b>ALGERIA</b>	17	<b>9,5</b>
<b>MAROCCO*</b>	24	<b>13,41</b>
<b>TUNISIA</b>	29	<b>16,2</b>
<b>TOTALE MAGHREB</b>	<b>70</b>	

Fonte: Med News, vari numeri.

Elaborazione a cura dell'autore.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

MED-INVEST (1993-1995) nasce con l'obiettivo di dare alle piccole e medie imprese nuove opportunità e si inserisce all'interno di un programma lungamente sperimentato, quello dell'Europartenariato<sup>122</sup>.

L'obiettivo è 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 articola 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. Essi possono assumere la forma di incontri noti come Europartenariato quando si svolgono in un paese dell'Unione Europea e Med-Partenariato quando hanno luogo in un Paese Terzo del Mediterraneo, oppure come Med-IMPRESA quando avvengono su scala più ridotta<sup>123</sup>.

La seconda parte, contrariamente agli altri programmi MED, non consiste 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<sup>124</sup>.

MED-AVICENNA è parte del programma di ricerca Avicenna, questo programma registra un numero di domande talmente elevato che gli stanziamenti messi a disposizione si rivelano, nel 1993, insufficienti ; questo induce la Comunità a prelevare 9 milioni di ECU da un'altra linea di bilancio per finanziare quindici progetti supplementari raggruppati in un'azione comune battezzata MED-AVICENNA.

Accanto ai cinque programmi MED precedentemente elencati, che costituiscono i primi progetti elaborati; sono successivamente ideati 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 nascono MED-MIGRAZIONE e MED-TECHNO.

---

<sup>122</sup> Nel 1988 la Comunità dà vita ad un programma definito "Europartenariato" per favorire, attraverso incontri tra operatori dell'UE e dei PTM, la creazione di legami commerciali.

<sup>123</sup> Questa prima sezione del programma è finalizzata alla promozione di contatti tra imprese europee ed imprese dei PTM, per favorire la definizione di progetti congiunti di cooperazione in settori come quello tecnologico, ambientale, finanziario e commerciale.

<sup>124</sup> Lo scopo è di promuovere strumenti di sostegno alla creazione di imprese nei PTM, quali accesso al credito, creazione di Centri di Servizi ed Agenzie di sviluppo e formazione.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

MED-MIGRAZIONE si sviluppa 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, troviamo la creazione di reti di cooperazione transmediterranee 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.

MED-TECHNO è un programma di cooperazione relativo all'applicazione di nuove tecnologie<sup>125</sup>.

Il programma è articolato in due sezioni, la prima riguarda 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.

Per quanto riguarda le attività connesse ai diritti umani, l'Unione Europea lancia, nel 1994, il programma MEDA-Democrazia, su iniziativa del Parlamento Europeo. Il programma è approvato dal Consiglio con il regolamento n. 976/99 del 29 aprile 1999, in cui sono fissati i requisiti per la realizzazione degli interventi<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> L'obiettivo è di ottimizzare l'applicazione di tecnologie efficienti nei Paesi Terzi Mediterranei beneficiari e di stimolare la cooperazione tra i partner mediterranei su problemi comuni. Questo programma si focalizza ogni anno su un tema specifico.

<sup>126</sup> MEDA-Democrazia finanzia associazioni no-profit con il fine specifico di promuovere, nei paesi partner del Mediterraneo, la democrazia, lo stato di diritto, la libertà di associazione e di espressione e la protezione delle fasce più deboli (donne e giovani). Si tratta di un programma chiaramente ispirato alla Dichiarazione di Barcellona del 1995.

### 5.3 MEDA 1995-1999: cooperazione finanziari regionale e bilaterale.

Il programma MEDA<sup>127</sup> è il principale strumento della cooperazione finanziaria del partenariato euro-mediterraneo. La base giuridica di tale programma è il regolamento n. 1488/96 adottato dal Consiglio il 23 luglio 1996<sup>128</sup>, con l'obiettivo di incoraggiare e sostenere le riforme delle strutture economiche e sociali degli Stati Mediterranei beneficiari in vista della creazione, entro il 2010, di una vasta zona di libero scambio che abbia come fulcro il Mediterraneo.

L'articolo 1 paragrafo 3 del regolamento MEDA n. 1488/96 stabilisce che per il periodo 1995-1999, il programma MEDA fornisce 3,437 miliardi di Euro su un totale di 4,685 miliardi stanziati a favore dei dodici Paesi Terzi del Mediterraneo dal Consiglio Europeo di Cannes; in tal modo si sostituisce, progressivamente, ai precedenti strumenti finanziari (protocolli finanziari), rappresentando nel 1999 circa il 90% del totale degli impegni finanziari destinati al Mediterraneo.

Tabella n.14: Impegni e pagamenti MEDA (1995-1999) in milioni di €.

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTALE</b>
<b>Crediti Disponibili</b>	173	403	981	943	973	<b>3.437</b>
<b>Crediti Impiegati</b>	173	403	981	941	937	<b>3.435</b>
<b>Crediti Sborsati</b>	50	155	211	231	243	<b>890</b>
<b>Tasso di esecuzione dei crediti impiegati</b>	100%	100%	100%	99,8%	100%	<b>99,9%</b>
<b>RAPPORTO IMPIEGHI/PAGAMENTI</b>	<b>29%</b>	<b>38%</b>	<b>21%</b>	<b>24%</b>	<b>26%</b>	<b>26%</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel du programme MEDA 1999, Bruxelles, 2000.

Elaborazione a cura dell'autore.

Due sono gli obiettivi chiave del programma MEDA espressamente indicati all'articolo 1 del regolamento n° 1488/96, favorire la transizione economica e lo sviluppo di mercati aperti e concorrenziali attraverso l'incoraggiamento delle riforme politiche e sociali, ed attenuare le difficoltà a breve termine che accompagnano, inevitabilmente, questi aggiustamenti strutturali.

<sup>127</sup> Con MEDA l'Unione Europea intende sostenere le iniziative di riforma delle strutture socio-economiche intraprese dai Paesi Terzi del Mediterraneo, volte a raggiungere la stabilità e la sicurezza a lungo termine. Lo scopo è di facilitare il raggiungimento di uno degli obiettivi fondamentali del partenariato: creare una zona di libero scambio entro il 2010.

<sup>128</sup> Regolamento CE n° 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo, in GUCE n. L 189 del 30 luglio 1996, p. 1 ss.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Sempre secondo l'articolo 1, possono beneficiare delle misure di sostegno, non solo gli Stati e le regioni ma anche autorità locali, organizzazioni regionali, organismi pubblici, operatori privati, fondazioni e associazioni<sup>129</sup>.

MEDA ha due obiettivi distinti e complementari: uno di carattere bilaterale, l'altro regionale; l'86% delle risorse finanzia le attività iscritte nei Programmi Indicativi Nazionali (PIN), documenti di orientamento che definiscono settori di azione prioritari stabiliti di comune accordo tra Unione Europea e Paesi Terzi del Mediterraneo, il restante 12% sostiene progetti elaborati su un piano multilaterale e iscritti nel Programma Indicativo Regionale (PIR).

Di particolare rilievo in tal senso appaiono le disposizioni dell'articolo 5 del regolamento n. 1488/96 che stabilisce le modalità di redazione e presentazione dei programmi: "Sono redatti, di concerto con la BEI, dei programmi indicativi triennali a livello nazionale e regionale. Essi tengono conto delle priorità identificate insieme ai partner mediterranei [...] e sono sottoposti a revisione annuale. I programmi definiscono gli obiettivi principali, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario; essi comprendono importi indicativi (globale e per settore prioritario) ed enunciano i criteri per la dotazione del programma"<sup>130</sup>.

Gli articoli 10 e 11 del regolamento del 1996, stabiliscono che sulla base dei Programmi Indicativi concertati tra Unione Europea e Paesi Terzi del Mediterraneo, siano prese le decisioni di finanziamento, queste ultime sono di competenza della Commissione previo parere positivo del Comitato MED (composto dai rappresentanti degli Stati)<sup>131</sup>.

I finanziamenti comunitari sono costituiti, secondo l'articolo 6 del regolamento n. 1488/96, da aiuti non rimborsabili e capitali a rischio. I capitali a rischio, gestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti, possono assumere la forma di prestiti subordinati il cui rimborso si effettua solo dopo il saldo degli altri crediti e di prestiti condizionali il cui rimborso è in funzione della realizzazione delle condizioni fissate al momento della concessione dei prestiti.

Base giuridica necessaria per l'esborso dei fondi MEDA sono le "Convenzioni Cardine", accordi bilaterali per il trasferimento dei fondi dal budget comunitario ai Paesi del Mediterraneo.

---

<sup>129</sup> Gli operatori europei, in quanto beneficiari indiretti, possono partecipare alla realizzazione dei progetti accreditandosi come esperti e collaborando con partner locali.

<sup>130</sup> Articolo 5 del regolamento CE n. 1488/96 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo, in GUCE n. L 189 del 30 luglio 1996, p. 1 ss.

<sup>131</sup> In caso di parere difforme del Comitato MED, le decisioni di finanziamento vanno sottoposte all'attenzione del Consiglio.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

La concessione di sovvenzioni a titolo di programma MEDA dipende, da un lato, da criteri "classici" (popolazione, reddito nazionale) e, dall'altro, dalla capacità di assorbimento dei Paesi Terzi del Mediterraneo. I comportamenti più efficaci e conformi allo spirito del partenariato sono "ricompensati"; soprattutto "i progressi ottenuti dai Paesi Terzi del Mediterraneo nei campi delle riforme strutturali, della stabilizzazione macroeconomica e del progresso sociale" [articolo 5 paragrafo 2 del regolamento MEDA]; è questo un criterio di condizionalità economica che fornisce uno strumento rigoroso di decisione.

Il regolamento MEDA, all'articolo 16, allude anche ad un criterio di condizionalità politica in base al quale la Commissione ha il diritto di proporre al Consiglio l'adozione di "misure appropriate" (di cui la più estrema è la sospensione immediata delle sovvenzioni), "in assenza di un elemento fondamentale per il proseguimento delle misure di sostegno".

La vera novità introdotta dal regolamento MEDA quindi, risiede nel carattere non definitivo dell'assegnazione dei fondi; un paese che ottenga finanziamenti in ambito MEDA, non ha alcuna garanzia che l'assegnazione copra il periodo richiesto, il progetto, infatti, è sottoposto a verifiche annuali sul buono ed effettivo utilizzo dei fondi; nell'ipotesi in cui i fondi non siano utilizzati effettivamente e tempestivamente, la Commissione si riserva l'insindacabile diritto di revocare il finanziamento e destinare le risorse ad un altro soggetto che ne abbia fatto richiesta.

Tabella n.15: Ripartizione degli impegni e dei pagamenti MEDA per paese in Milioni di €.

<b>MEDA I (1995-1999) – Cooperazione Bilaterale e Regionale</b>			
<b>PAESI</b>	<b>IMPEGNI</b>	<b>PAGAMENTI</b>	<b>TASSO DI ESBORSO* (In relazione agli impegni)</b>
<b>ALGERIA</b>	164	30	18,2
<b>MAROCCO</b>	656	127	19,4
<b>TUNISIA</b>	428	168	39,3
<b>TOTALE COOPERAZIONE</b>	<b>1.248</b>	<b>325</b>	<b>76,9</b>

\* Il rapporto tra impegni e pagamenti presenta considerevoli scarti da un paese all'altro.

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel du programme MEDA 1999, Bruxelles, 2000.

Elaborazione a cura dell'autore.

### 5.3.1 Il sostegno finanziario alla Cooperazione Regionale

Come abbiamo avuto modo di sottolineare quando abbiamo esaminato il regolamento del '96 sui programmi MEDA, accanto alla cooperazione bilaterale che trova espressione nei Programmi Indicativi Nazionali (PIN), l'Unione Europea elabora una forma di cooperazione in grado di considerare il Mediterraneo un'unica e complessa regione costituita da tanti tasselli, diversi tra loro, ma strettamente legati da un rapporto d'interdipendenza e complementarità, è questo l'obiettivo della cooperazione regionale che trova espressione nei Programmi Indicativi Regionali (PIR) elaborati con cadenza triennale.

Ponendo l'accento sulle politiche, il dialogo, la creazione di reti d'interconnessione tra strutture diverse e la riforma del quadro giuridico ed amministrativo, la cooperazione regionale mira ad incoraggiare una regolamentazione favorevole alla concorrenza.

Tra il 1995 ed il 1999 diverse attività sono decise in alcuni campi fondamentali per la cooperazione regionale.

In campo politico, incontri periodici e regolari (quattro volte l'anno) dei ministri degli esteri, consentono di discutere delle questioni politiche e di sicurezza; grazie a questi frequenti scambi di conoscenze sono adottate una serie di importanti misure tra cui la creazione di una rete di istituti di politica estera (EuroMeSCo), la cooperazione tra servizi di protezione civile per prevenire catastrofi naturali, la creazione di un registro degli accordi bilaterali e seminari di formazione per diplomati<sup>132</sup>.

MEDA finanzia EuroMeSCo, i seminari di formazione ed il progetto relativo alla protezione civile attraverso uno stanziamento di tre milioni di Euro.

Per ciò che concerne il campo economico, cooperazione industriale, ambiente, acqua, energia, trasporti, sono i principali campi d'azione per consentire la creazione di un quadro giuridico favorevole all'economia di mercato<sup>133</sup>.

In relazione alla cooperazione industriale, quattro grandi temi sono oggetto di programmazione regionale: la promozione degli investimenti, l'innovazione e qualità, i meccanismi di mercato Euromed e lo sviluppo di piccole e medie imprese. MEDA finanzia il programma MEDSTAT di

---

<sup>132</sup> Sono adottate numerose misure destinate al rafforzamento del partenariato, in particolare, considerevoli progressi sono realizzati in relazione alla Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo.

<sup>133</sup> Per ciascuno di questi ambiti di cooperazione regionale, esperti provenienti dai 27 paesi euro-mediterranei, si riuniscono per approvare gli orientamenti tracciati in relazione ai programmi su riserva di approvazione del Comitato Euro-Mediterraneo.

cooperazione tra istituti statistici con 20 milioni di Euro e la creazione di reti di collegamento tra istituti economici e camere di commercio con 6 milioni di Euro.

In tema di ambiente, a livello regionale è elaborato un programma a medio e a lungo termine definito SMAP (Short and Medium Term Priority Action Programme) per il quale l'Unione Europea stanziava 7 milioni di Euro. Infine per ciò che attiene la società dell'informazione, EUMEDIS è il più importante frutto della cooperazione regionale in tale settore, è una rete di interconnessione e di progetti pilota sulle applicazioni informatiche pienamente operativa, per la quale l'Unione stanziava ben 45 milioni di Euro.

Passiamo ora all'esame del campo sociale, sono tre le materie oggetto di cooperazione regionale: la prima è la cultura, il programma Euro-Med Heritage, programma regionale per la valorizzazione e la conservazione del patrimonio culturale comune euro-mediterraneo, può giovare di uno stanziamento di 17,1 milioni di Euro. Puntando su quattro assi (la valorizzazione, la formazione, la sensibilizzazione ed il trasferimento di conoscenze), Euro-Med Heritage si pone un obiettivo ambizioso: promuovere l'idea dell'esistenza di un patrimonio culturale euromediterraneo, integrare tradizioni e costumi diversi, modi di pensare e di agire lontani per farne apertura, tolleranza, pace e stabilità. E' un programma che coinvolge circa 240 partner pubblici e privati (istituzioni culturali, Organizzazione non Governative, etc...).

La seconda materia è l'audiovisivo, il programma Euro-Med Audiovisivo punta sulla cooperazione in materia di radio, televisione e cinema tra soggetti appartenenti alle due sponde del Mediterraneo; per questo progetto regionale l'Unione Europea stanziava 20 milioni di Euro.

Infine, sempre in campo sociale, un'altra materia oggetto di cooperazione regionale è costituita dai giovani, Euro-Med Giovani è un programma di scambi culturali nato con un obiettivo ben preciso: favorire la conoscenza reciproca, perché sono i giovani la radice della riuscita della cooperazione tra popoli diversi, perché più aperti alla conoscenza del nuovo, più disposti agli scambi. E' un programma che prevede uno stanziamento di 6 milioni di Euro.

### **5.3.2 Il sostegno finanziario alla Cooperazione Bilaterale**

La cooperazione bilaterale poggia su quelli che abbiamo definito i Programmi Indicativi Nazionali (PIN) concertati con ciascun Paese Terzo Mediterraneo.

Le azioni bilaterali MEDA 1995-1999 possono essere presentate per tema distinguendo: aggiustamento strutturale, cooperazione economica, campo sociale, ambiente e sviluppo rurale; e per paese, differenziando i Programmi Indicativi Nazionali progettati con ciascun paese maghrebino.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Partiamo dall'esame delle azioni bilaterali per tema, il primo tema è l'aggiustamento strutturale; per integrare i Paesi Terzi del Mediterraneo in quella che la dichiarazione di Barcellona definisce "zona di prosperità condivisa", la cooperazione finanziaria ha bisogno di uscire dal concetto classico di "aiuto", si tratta di integrare gli strumenti della cooperazione in una politica generale di riforme strutturali indispensabili per la transizione economica.

Le FAS (Facilitazioni d'Aggiustamento Strutturale) sono lo strumento usato per creare una solida base d'appoggio alle riforme strutturali. Le FAS permettono d'apportare un sostegno rapido e diretto alle necessarie riforme nei Paesi del Mediterraneo; tra il 1995 ed il 1999 l'ammontare degli impieghi FAS è di 520 milioni di Euro cioè, il 15% del totale degli stanziamenti MEDA; sono cinque i paesi beneficiari e tutti e tre i paesi del Maghreb riescono ad ottenere finanziamenti<sup>134</sup>.

Dal 1996 sono lanciati sette FAS di cui due in Tunisia (100 milioni e 80 milioni di Euro), una in Marocco (120 milioni di Euro) ed una in Algeria (125 milioni di Euro); grazie a tali programmi, stabilità politica e riforme settoriali migliorano il paesaggio maghrebino<sup>135</sup>.

Un altro tema chiave è la cooperazione economica, l'appoggio alla transizione economica è una delle fondamentali scelte dell'Unione Europea, l'obiettivo è di suscitare la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo del settore privato.

In questo campo la Commissione agisce in sinergia con la Banca Europea per gli Investimenti, la prima gestisce i programmi di cooperazione, la BEI gestisce i capitali a rischio. I fondi impiegati per i programmi di cooperazione sono 900 milioni di Euro, dei tre paesi del Maghreb solo Marocco e Tunisia usufruiscono di tali fondi. Globalmente queste azioni di sostegno alla transizione economica ottengono 1035 milioni di Euro cioè, il 30% degli impegni MEDA.

Per ciò che concerne l'appoggio alla transizione economica, l'obiettivo è di attenuare l'impatto negativo a breve termine che colpisce inevitabilmente i Paesi Terzi del Mediterraneo come conseguenza della riforma delle strutture economiche, l'importo messo a disposizione è di 1 miliardo di Euro (il 29% degli impegni MEDA).

L'ambiente è un altro tema chiave, infatti, ben 235 milioni di Euro (il 7% degli stanziamenti preventivati da MEDA) sono destinati a progetti per il miglioramento dell'ambiente; infine lo sviluppo rurale, dei tre paesi maghrebini, Marocco e Tunisia ottengono 155,5 milioni di Euro per programmi volti a favorire lo sviluppo rurale.

---

<sup>134</sup> Gli altri due paesi beneficiari sono il Libano e la Giordania.

<sup>135</sup> In particolare, un'attenta valutazione del programma FAS-Marocco, realizzata nel marzo del 2000 da un comitato di esperti appositamente costituito, permette di rilevare una totale trasformazione del paesaggio legislativo, regolamentare ed istituzionale marocchino in settori chiave: dogane, tribunali, spesa pubblica.

La programmazione MEDA 1995-1999 può essere distinta, oltre che per tema, anche per paese.

#### ❖ ALGERIA

La cooperazione finanziaria soffre, da sempre, di difficoltà strutturali aggravate da una situazione politica interna caratterizzata da scarsa stabilità; inoltre, i crediti stanziati in un primo momento a favore dell'Algeria sono impiegati ad un ritmo molto lento a causa della debole capacità di assorbimento dell'amministrazione algerina e delle lungaggini burocratiche per l'attribuzione dei fondi stanziati.

A partire dal 1998, la cooperazione ritrova quel dinamismo necessario per la preparazione di importanti progetti.

Un meccanismo d'aggiustamento strutturale dotato di 125 milioni di Euro stanziati nel 1997, sostiene il processo di transizione verso un'economia di mercato; nel 1999 sono siglate due importanti convenzioni di finanziamento MEDA: la prima riguarda la ristrutturazione del tessuto industriale e la privatizzazione (38 milioni di Euro), la seconda il sostegno alle piccole e medie imprese (57 milioni di Euro) per rafforzarne la competitività.

Nel 1999 è varato un progetto di modernizzazione del settore finanziario (23 milioni di Euro) ed un programma d'appoggio alla società civile (5 milioni di Euro) che fornisce a 50-60 organizzazioni non governative (ONG), i fondi necessari per lo sviluppo locale<sup>136</sup>.

Tra il 1995 ed il 1999, 164 milioni di Euro sono stanziati per la cooperazione MEDA in Algeria; oltre ai progetti precedentemente menzionati, questo programma comprende una FAS (Facilitazione d'Aggiustamento Strutturale) di 30 milioni di Euro<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Allo scopo di preservare l'equilibrio socio-economico, un programma di sostegno istituzionale a favore delle Organizzazioni non Governative di 5 milioni di euro è varato nel 1999 al fine di rafforzare attività di sviluppo decentralizzato come la lotta contro la povertà e gli aiuti alle popolazioni più sfavorite.

<sup>137</sup> Nel 1999, ultimo anno di attuazione del programma MEDA, prima di essere sostituito con MEDA II, l'Unione Europea elabora due progetti per l'Algeria; il primo riguarda l'appoggio per la modernizzazione del settore finanziario e per esso sono stanziati 23,2 milioni di euro, il secondo progetto invece, punta sull'appoggio alle Organizzazioni non Governative (5 milioni di euro).

Tabella n.16: Impegni MEDA 1995-1999 in Algeria.

<b>SETTORE/PROGRAMMA</b>	<b>Milioni di €</b>	<b>RIPARTIZIONE</b>
<b>A) Appoggio alla transizione economica</b>	<b>129</b>	<b>79%</b>
BEI: disinquinamento industriale	10,7	
Appoggio alle piccole e medie imprese	57	
Ristrutturazione industriale	38	
Modernizzazione del settore finanziario	23,2	
<b>B) Facilitazioni d'aggiustamento strutturale</b>	<b>30</b>	<b>18%</b>
<b>C) Rafforzamento dell'equilibrio economico</b>	<b>5</b>	<b>3%</b>
Appoggio alle ONG	5	
<b>TOTALE A+B+C</b>	<b>164</b>	<b>100%</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel du programme MEDA, Bruxelles, 2000, p. 27

## ❖ MAROCCO

Il 1999 segna la tappa finale del programma MEDA lanciato nel 1995. Gli obiettivi finanziari inizialmente previsti (580 milioni di Euro) sono ampiamente coperti anzi risultano finanziati 31 progetti per un ammontare di 656 milioni di Euro di cui il 55,4% per il rafforzamento dell'equilibrio economico, il 26,4% per l'appoggio alla transizione economica ed il 18,2% per le facilitazioni d'aggiustamento strutturale.

Nel campo delle riforme economiche, una facilitazione d'aggiustamento strutturale (FAS), è realizzata in collaborazione con la Banca Mondiale (120 milioni di Euro); con l'intento di migliorare l'ambiente economico, l'Unione Europea intraprende in Marocco numerosi progetti di assistenza tecnica: privatizzazione (5 milioni di Euro), la creazione di fondi di garanzia (30 milioni di Euro), la gestione della qualità (15,5 milioni di Euro), un programma di aiuti per la formazione professionale (38 milioni di Euro).

L'aiuto fornito nell'ambito dell'equilibrio socio-economico, si pone come fine principale la riduzione delle ineguaglianze delle condizioni di vita delle popolazioni rurali soprattutto nella parte nord del paese<sup>138</sup>; tra i progetti più importanti possiamo ricordare: lo sviluppo rurale (28

<sup>138</sup> Le difficoltà della regione nord sono essenzialmente legate alla debolezza dello sviluppo ed alla mancanza di investimenti. Gli sforzi della Commissione si concentrano qui a partire dal 1996; il 27% della programmazione MEDA 1996/1998 è destinata alla parte nord del paese; nel 1999, il 77% dei fondi è consacrato a questa regione.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

milioni di Euro)<sup>139</sup>, l'istruzione elementare (40 milioni di Euro), la costruzione di strade lungo la costa (80 milioni di Euro), la purificazione delle acque (40 milioni di Euro)<sup>140</sup>.

Tabella n.17: Impegni MEDA 1995-1999 in Marocco.

<b>SETTORE/PROGRAMMA</b>	<b>Milioni di €</b>	<b>RIPARTIZIONE</b>
<b>A) Appoggio alla Transizione Economica</b>	<b>173,5</b>	<b>26,4%</b>
formazione professionale	38,0	
promozione della qualità	15,7	
privatizzazioni	5,0	
liberalizzazione delle telecomunicazioni	5,0	
fondi di garanzia	30,0	
centro d'affari (Euro MarocEntreprise)	30,0	
associazioni professionali	5,0	
capitali a rischio BEI	45,0	
<b>B) Facilitazioni d'aggiustamento strutturale</b>	<b>120</b>	<b>18,2%</b>
<b>C) Rafforzamento dell'equilibrio socio-eco</b>	<b>363,3</b>	<b>55,4%</b>
bonifico d'interessi BEI	20,7	
bonifica rurale	40,0	
habitat insalubre (Tangeri)	7,0	
sanità	20,0	
istruzione primaria	40,0	
creazione di impiego	3,3	
giovani	6,0	
cultura	5,0	
associazioni di sviluppo	4,0	
strade nel nord	30,0	
collegamenti	80,3	
piano nazionale di cartografia geologica	5,0	
pesca artigianale	21,0	
zone forestiere	24	
miglioramento idro-agricolo di Sahla	28,6	
sviluppo rurale	28,4	
	n.d.	
<b>TOTALE A+B+C</b>	<b>656</b>	<b>100%</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel du programme MEDA, Bruxelles, 2000, p. 43

<sup>139</sup> Nel rispetto del terzo pilastro dell'euro-partenariato elaborato nella dichiarazione di Barcellona del 27-28 novembre 1995, quello del Partenariato Culturale, Sociale e Umano, l'Unione Europea elabora anche una serie di progetti che puntano al miglioramento del livello di vita nelle città. Tra questi progetti troviamo uno stanziamento di 6 milioni di euro a favore dei giovani e dello sport e progetti per favorire la creazione di posti di lavoro (3 milioni di euro).

<sup>140</sup> Nel 1999, ultimo anno di vita del programma MEDA, l'Unione Europea approva numerosi progetti a favore del Marocco; innanzi tutto stanZIA 12,8 milioni di euro per tre progetti, gestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti, per la bonifica di tre aree a rischio: Meknés, Settat e Agadir; stanZIA 21 milioni di euro in appoggio alla pesca tradizionale, impiega fondi per concedere appoggio alle Organizzazioni non Governative, al settore professionale, all'impiego ed alla cultura; senza dimenticare un ulteriore stanZIamento di ben 80,3 milioni di euro per la costruzione di strade lungo il Mediterraneo. In totale, nel solo ultimo anno di azione, MEDA concede al Marocco 172 milioni di euro.

## ❖ TUNISIA

Il programma MEDA fornisce un valido supporto al processo di transizione economica in Tunisia riservando particolare attenzione alle riforme strutturali, allo sviluppo del settore privato e all'equilibrio socio-economico. Tra il 1995 ed il 1999 la Commissione stanziava 428,4 milioni di Euro.

I finanziamenti accordati alla Tunisia dall'Unione Europea, al fine di sostenere il processo di transizione economica e di trasformazione del tessuto socio-economico, coprono principalmente le riforme del settore sociale, la privatizzazione delle imprese pubbliche e la modernizzazione del settore finanziario.

In seguito al grande successo di una prima operazione di aggiustamento strutturale (FAS I) realizzata nel 1998 (100 milioni di Euro), una seconda operazione di aggiustamento (FAS II) di 80 milioni di euro, è intrapresa nel febbraio 1999<sup>141</sup>.

Tra i progetti realizzati spiccano: un programma di privatizzazione (10 milioni di Euro), un piano per il rafforzamento dell'economia tunisina (10 milioni di Euro), una linea di capitali a rischio gestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti (30 milioni di Euro) destinata alla ristrutturazione delle imprese tunisine.

Tabella n.18: Impegni MEDA 1995-1999 in Tunisia.

<b>SETTORE/PROGRAMMA</b>	<b>Milioni di €</b>	<b>RIPARTIZIONE</b>
A) Appoggio alla Transizione Economica	<b>119,0</b>	<b>27,8%</b>
<b>formazione professionale (MANFORM)</b>	45,0	
<b>capitali a rischio BEI</b>	15,0	
<b>privatizzazioni BEI</b>	25,0	
<b>competitività economica</b>	10,0	
<b>investimenti esteri</b>	4,0	
<b>centro d'affari (Euro Tunisine Enterprise)</b>	20,0	
B) Facilitazioni d'aggiustamento strutturale	<b>220,0</b>	<b>51,4%</b>
<b>appoggio alle riforme economiche –</b>	100,0	
<b>Fase I</b>		
<b>appoggio alle riforme economiche –</b>	80,0	
<b>Fase II</b>		
<b>sistema sanitario</b>	40,0	

<sup>141</sup> Come abbiamo avuto già modo di evidenziare per l'Algeria ed il Marocco, il 1999 è l'ultimo anno di applicazione del programma MEDA. Sono quattro i progetti varati per la Tunisia nel solo 1999 ed inseriti nel programma MEDA, abbiamo un piano di appoggio alle riforme economiche (FAS II) di 80 milioni di euro, un programma per l'assicurazione malattie di 40 milioni di euro, uno per il disinquinamento di Gabès (11,5 milioni di euro) e l'ultimo, relativo all'appoggio al settore privato (30 milioni di euro). Nel solo 1999, la Tunisia ottiene, a titolo di programma MEDA, ben 161,5 milioni di euro.

C) Rafforzamento dell'equilibrio socio-economico	<b>89,4</b>	20,8%
sviluppo rurale integrato	50,0	
creazione d'impiego	9,6	
bonifico d'interessi BEI	18,30	
disinquinamento di Gabès	11,5	
<b>TOTALE A+B+C</b>	<b>428,4</b>	<b>100%</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel du programme MEDA, Bruxelles, 2000, p. 50

### 5.3.3 Un primo bilancio degli interventi

La creazione di uno spazio economico euro-mediterraneo di prosperità condivisa è un obiettivo ambizioso, per poterlo raggiungere la prima sfida è un'accelerazione della transizione economica; ma si pone anche il problema che una popolazione giovane e l'incremento delle donne che escono dal nucleo familiare, per svolgere attività lavorativa nei Paesi Terzi del Mediterraneo, accrescono considerevolmente le pressioni sul mercato del lavoro.

Secondo stime internazionali, 45 mila nuovi posti di lavoro dovranno essere creati nei prossimi venti anni affinché il tasso di disoccupazione resti all'attuale livello<sup>142</sup>.

Un maggior dinamismo del settore privato, un ambiente amministrativo favorevole, la modernizzazione e la trasformazione del sistema fiscale in un sistema equo ed efficace, un miglioramento dell'ambiente economico in grado di fungere da calamita per gli investimenti: sono queste le nuove sfide da affrontare e vincere per accelerare la transizione economica.

I progetti finanziati grazie al programma MEDA e alla Banca Europea per gli Investimenti rappresentano il più importante contributo alla transizione economica, MEDA è il motore del processo di modifica del tessuto economico nei Paesi Terzi del Mediterraneo, è la spinta necessaria per consentire al Maghreb di muovere un ulteriore passo lungo la strada che conduce ad un legame più saldo con l'Unione Europea.

Il regolamento MEDA (n. 1488/96) all'articolo 15 prevede l'obbligo di una regolare valutazione sia del programma nel suo insieme, sia di alcuni singoli suoi aspetti con l'obiettivo di migliorarne la trasparenza e di valutare, costantemente, l'efficacia dell'azione dell'Unione Europea nel Mediterraneo per poter intervenire di conseguenza<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel cit., p. 17 ss.

<sup>143</sup> L'articolo 15 del regolamento MEDA 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 euromediterraneo, specifica la procedura da seguire per la periodica valutazione dei programmi in corso. Il paragrafo 1 sottolinea che la Commissione dopo aver esaminato, in collaborazione con la Banca, lo stato di avanzamento delle azioni intraprese, sottopone al Parlamento ed al Consiglio una relazione annuale che deve contenere informazioni e valutazioni sull'andamento dei programmi. Il paragrafo 3 dell'articolo 15, aggiunge che ogni tre anni la Commissione,

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Tra il 1998 e il 1999, un gruppo di esperti indipendenti è incaricato di realizzare una serie di valutazioni del regolamento "MEDA", delle azioni in materia di aggiustamento strutturale e del programma "MEDA" in favore della democrazia.

E' utile questo processo di valutazione in quanto consente, partendo dall'esame dei risultati raggiunti, di capire come proseguire lungo la strada della cooperazione finanziaria.

Partiamo dall'esame dei risultati ottenuti dal comitato di esperti indipendenti in relazione al primo punto e cioè una valutazione del programma "MEDA"; il punto di partenza è la constatazione di una piena coerenza tra i progetti finanziati dell'Unione Europea e i programmi MEDA grazie soprattutto ai Piani Indicativi sia Nazionali sia Regionali.

Per rendere il sistema di Programmazione Indicativa più efficace, il comitato di esperti suggerisce l'elaborazione di piani strategici con tre obiettivi: misurare, attraverso indicatori, gli obiettivi e la capacità di assorbimento da parte dei Paesi Terzi del Mediterraneo, realizzare un rigoroso sistema di controllo in grado di verificare, costantemente, se i risultati ottenuti trovano piena corrispondenza con gli obiettivi fissati, semplificare le regole e le procedure tecnico-amministrative necessarie per rendere operativi questi programmi<sup>144</sup>.

Per ciò che concerne i risultati ottenuti dagli esperti in relazione alla valutazione delle azioni in materia di aggiustamento strutturale, si evidenzia l'utilità, per realizzare l'aggiustamento strutturale, di uno strumento ad hoc: le FAS (Facilitazioni d'Aggiustamento Strutturale).

Le Facilitazioni di Aggiustamento Strutturale costituiscono una quota rilevante del programma MEDA (il 15% tra il 1995 ed il 1999) e rappresentano un sostegno diretto a condizione della effettiva realizzazione di un programma di riforma deciso di concerto con i paesi partner mediterranei.

Il comitato di esperti constata che le FAS comportano effettivi benefici alle economie dei Paesi Terzi del Mediterraneo, contribuendo a migliorare la situazione macro-economica, nonostante le difficoltà di realizzazione delle condizioni imposte conduce ad inevitabili ritardi nella messa in opera delle azioni di aggiustamento.

L'ultimo punto esaminato dal comitato di esperti è una valutazione del programma "MEDA" in favore della democrazia; nel 1996, in seguito alla dichiarazione di Barcellona del 1995, l'Unione Europea lancia "l'iniziativa europea per la democrazia ed i diritti dell'uomo"; associazioni non

---

sempre in collaborazione con la Banca, presenta una valutazione, questa volta globale, della politica di cooperazione svolta a favore dei Paesi Terzi del Mediterraneo e la sottopone al Comitato MED.

<sup>144</sup> Il punto fondamentale evidenziato dagli esperti è che il processo per la negoziazione e la fissazione delle procedure relative alla cooperazione tecnica e finanziaria nell'ambito del programma MEDA, sono eccessivamente lunghe e complesse; questo determina enormi ritardi nel processo di messa in opera.

lucrative, centri di ricerca, università, ricevono sovvenzioni dall'Unione Europea per progetti a favore della democrazia e dei diritti dell'uomo. Fino al 1998, 148 operazioni sono finanziate dall'Unione per un totale di 22,85 milioni di Euro. Il comitato di esperti si dichiara soddisfatto dei progetti conclusi e della coerenza con altri programmi MEDA.

#### **5.4 MEDA II 2000-2006**

Il cardine giuridico per la messa in opera del programma MEDA è definito dal regolamento adottato dal Consiglio nel 1996 (regolamento n. 1488/96).

E' importante poter utilizzare l'esperienza acquisita nel corso della sua applicazione per migliorare ed accelerare l'aiuto dell'Unione Europea ai Paesi Terzi del Mediterraneo.

Uno degli insegnamenti che è possibile trarre dall'esperienza del programma MEDA I (1995-1999) è che se l'Unione Europea possiede una certa omogeneità politica, economica, e sociale, il Mediterraneo resta uno spazio nel quale le disparità socio-economiche e politiche risultano ancora considerevoli; ecco dunque che il Sistema Mediterraneo non può essere ricondotto a schemi unitari ma deve mantenere la sua "armoniosa natura differenziata".

Una valutazione del regolamento MEDA, fatta da un comitato di esperti indipendenti<sup>145</sup>, tra il 1998 e il 1999 mette in evidenza la lentezza e la rigidità delle procedure decisionali.

Tenendo conto delle conclusioni di quest'inchiesta, la Commissione propone al Consiglio, il 20 ottobre 1999, un progetto per una revisione del regolamento MEDA<sup>146</sup>.

La strategia definita in questo progetto, si sviluppa lungo tre grandi assi. Il primo consiste nella razionalizzazione delle procedure decisionali per una programmazione più efficace, i lavori del comitato MED<sup>147</sup> vanno reincentrati su una programmazione ed una pianificazione strategica, questo è possibile solo attraverso un esame più attento dei Programmi Indicativi Nazionali (PIN)<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Il comitato di esperti indipendenti ha valutato i risultati ottenuti attraverso l'attuazione delle disposizioni contenute nel regolamento MEDA; la relazione finale presentata da questo comitato è usata per la programmazione di MEDA II ed ha consentito un notevole perfezionamento nello stanziamento di somme a favore dei Paesi Terzi del Mediterraneo.

<sup>146</sup> EUROPEAN COMMISSION, The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process), Annual Reports on the implementation of MEDA programme, COM (2000) 472, Bruxelles, 2000, p. 1 ss.

<sup>147</sup> Il Comitato MED è un comitato di gestione composto dai rappresentanti degli Stati Membri dell'Unione Europea per aiutare la Commissione nella messa in opera del regolamento MEDA, l'articolo 11 paragrafo 1 del regolamento n. 2698/2000 (MEDA II) stabilisce che "è istituito un Comitato di Gestione (in appresso denominato Comitato MED), cui partecipa, senza diritto di voto, anche un rappresentante della Banca".

<sup>148</sup> Secondo il regolamento MEDA, i Piani Indicativi Nazionali sono il riflesso della pianificazione dei programmi per paese, essi contengono indicazioni sulle somme necessarie ed i settori prioritari di sostegno dell'Unione Europea.

triennali e del Programma Indicativo Regionale (PIR)<sup>149</sup>. Allo scopo di migliorare la coerenza delle sue proposte finanziarie, associati ai PIN e al PIR, la Commissione propone di presentare dei Piani Annuali di Finanziamento (PFP) per ciascun partner ed un Piano di Finanziamento Regionale (PFR).

Il secondo asse è il rafforzamento della capacità di programmazione e di messa in opera. Il programma MEDA è concepito per giocare un ruolo determinante per il successo delle riforme economiche, veicolo obbligato per la creazione di un'area di libero scambio.

Un più intenso dialogo politico, una maggiore integrazione delle rispettive strategie di riforma, sono elementi indispensabili per rafforzare il coordinamento tra Commissione e Stati membri dell'Unione Europea e quello tra cooperazione regionale e bilaterale.

Infine, accrescere l'efficacia delle procedure di messa in opera; per migliorare l'impatto del programma MEDA sulle riforme economiche e sociali nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, è necessario fare di questo programma uno strumento ancora più efficace attraverso l'introduzione di procedure più rapide di messa in opera.

Il programma MEDA rappresenta un importante salto di qualità rispetto al precedente meccanismo dei protocolli finanziari, ne è prova la decisione di mantenere inalterato il sistema di programmazione pluriennale collegato al bilancio annuale.

A Stoccarda, il 15 e 16 aprile 1999<sup>150</sup>, sono in agenda gli orientamenti e le procedure finanziarie della futura programmazione, MEDA II sarà scaglionato lungo un periodo di sette anni (2000-2006) per coincidere con il ciclo di attuazione di Agenda 2000<sup>151</sup>.

Sulla base delle importanti decisioni prese a Stoccarda, il Consiglio su proposta della Commissione e parere del Parlamento Europeo, adotta il 27 novembre del 2000, il regolamento (CE) n. 2698/2000: è in questa data che nasce MEDA II<sup>152</sup>.

Nel preambolo del regolamento, il Consiglio fa due importanti constatazioni che spiegano, in sintesi, il perché si sia avvertita la necessità di una revisione del regolamento n. 1488/96; la prima è

---

<sup>149</sup> Il Programma Indicativo Regionale presenta le priorità del programma MEDA che riguardano la regione nel suo insieme, è complementare ai Programmi Indicativi Nazionali.

<sup>150</sup> BALLONA SCANU E., *Recenti sviluppi della politica mediterranea dell'Unione Europea*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1999, p. 847 ss.

<sup>151</sup> AA. VV., *I nuovi strumenti del partenariato* cit., p. 1 ss.

<sup>152</sup> Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio del 27-11-2000 che modifica il regolamento (CE) n. 1488/1996 relativo a misure di 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, p. 1 ss.

che la regione mediterranea costituisce un'area prioritaria per l'Unione Europea, di conseguenza lo sviluppo politico, economico e sociale dei Paesi Terzi del Mediterraneo, rappresenta una sfida di proporzioni sempre maggiori.

Il secondo elemento evidenziato è l'importanza di proseguire ed intensificare la cooperazione avviata nell'ambito del partenariato euromediterraneo istituito dalla dichiarazione di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995.

L'articolo 1 paragrafo 1 del regolamento n. 2698/2000, precisa gli obiettivi che l'Unione Europea intende perseguire attraverso MEDA II, lo scopo è di adottare tutte le misure opportune per sostenere gli sforzi intrapresi dai singoli Paesi Terzi Mediterranei per la riforma delle strutture economico-sociali e l'attenuazione delle conseguenze che possono risultare dallo sviluppo economico sul piano sociale; la principale sfida è di attuare misure di sostegno in grado di realizzare uno sviluppo sostenibile che conduca alla stabilità ed alla prosperità a lungo termine.

L'importo stanziato dal Consiglio per l'esecuzione del programma nel periodo 2000-2006 è di 5.350 milioni di Euro.

A questo punto è opportuno esaminare in che modo operano le istituzioni comunitarie per garantire la realizzazione dei programmi inseriti nel pacchetto finanziario MEDA II; di concerto con la Banca Europea per gli Investimenti, sono redatti documenti strategici a livello nazionale e regionale relativi al periodo 2000-2006, lo scopo di tali documenti, è di individuare i settori prioritari di intervento<sup>153</sup>.

Sulla base di questi documenti strategici, sono redatti i Programmi Indicativi Triennali Nazionali e Regionali; questi ultimi definiscono gli obiettivi principali, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario, in essi troviamo gli importi indicativi (globale e per settore) ed i criteri di dotazione del programma<sup>154</sup>.

Allo scopo di adattare i programmi alle esigenze dei singoli paesi e ai mutamenti che si producono in ciascuno di essi, l'articolo 5 paragrafo 6 del regolamento MEDA stabilisce che i programmi siano sottoposti a revisione annuale; le eventuali modifiche possono essere fatte in funzione dell'esperienza acquisita o dei progressi ottenuti dai Paesi Terzi del Mediterraneo nei campi delle riforme strutturali e del progresso sociale.

---

<sup>153</sup> Tra i settori prioritari di intervento fissati dall'Unione Europea per MEDA II nell'Allegato II al regolamento n. 2698/2000, troviamo il sostegno alla transizione economica attraverso l'adozione di politiche volte a favorire l'occupazione, l'apertura dei mercati, lo sviluppo del settore privato, la modernizzazione ed il sostegno alle politiche sociali attraverso una più intensa partecipazione della società civile ai programmi elaborati, favorendo un armonioso sviluppo rurale e migliorando la condizioni di vita delle popolazioni più disagiate.

<sup>154</sup> Regolamento CE n. 2698/2000, articolo 5 paragrafi 2-6, in GUCE n. L 311, del 12 dicembre 2000, p. 2 ss.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Tutto il sistema MEDA II è posto sotto lo stretto controllo della Commissione la quale esamina, di concerto con la Banca Europea per gli Investimenti, lo stato di avanzamento delle azioni intraprese in virtù del regolamento MEDA II e sottopone al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione annuale entro il 30 giugno.

La relazione deve contenere informazioni sulle azioni finanziate nel corso dell'esercizio e deve esprimere una valutazione dei risultati ottenuti nel contesto globale dei documenti strategici.

Ogni tre anni la Commissione, in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti, presenta una relazione di valutazione globale dell'assistenza fornita ai Paesi Terzi del Mediterraneo che include l'efficacia dei programmi ed il riesame dei documenti strategici.

Il regolamento CE n. 2698/2000 all'allegato II, contiene l'indicazione degli obiettivi e delle modalità di applicazione dell'articolo 2, è interessante l'esame dell'allegato in questione perché indica i singoli campi di intervento di MEDA II.

Sono tre i principali obiettivi, il sostegno alla transizione economica, il sostegno ad uno sviluppo socio-economico sostenibile e la cooperazione regionale, sub-regionale e transfrontaliera.

Nell'ambito del primo obiettivo, il programma MEDA II finanzia progetti volti a favorire la creazione di occupazione, l'apertura dei mercati, la promozione degli investimenti, la modernizzazione delle strutture economiche, la promozione degli scambi<sup>155</sup>.

MEDA II finanzia anche programmi elaborati per dare sostegno ad uno sviluppo socio-economico sostenibile, è in tal senso che vanno intesi i programmi di partecipazione della società civile allo sviluppo, quelli tesi al miglioramento dei servizi sociali (sanità, istruzione primaria, pianificazione familiare), al miglioramento del livello di vita, alla tutela dell'ambiente e ad uno sviluppo sociale armonioso.

Il terzo obiettivo finanziato da MEDA II, è la cooperazione regionale, sub-regionale e transfrontaliera; i fondi MEDA II sono impiegati in progetti volti ad istituire le necessarie infrastrutture per migliorare gli scambi, e il quadro normativo, a favorire gli scambi tra società civili, incrementare la cooperazione tra grandi regioni geografiche e favorire il dialogo euro-arabo.

---

<sup>155</sup> Lo scopo dei programmi di sostegno alle riforme nei Paesi del Mediterraneo è di favorire la creazione di un contesto economico favorevole all'accelerazione della crescita contribuendo nel frattempo, a migliorare il benessere della popolazione. I programmi vanno adottati tenendo conto della situazione particolare di ogni paese; inoltre, vanno soddisfatti due criteri di ammissibilità: il paese interessato deve avviare un programma di riforme approvato dalle istituzioni di Bretton Woods e, secondo criterio, si tiene conto della situazione economica del paese (debito pubblico, bilancia dei pagamenti, tasso di disoccupazione).

MEDA II si pone un obiettivo ambizioso: continuare lungo la strada già tracciata da MEDA I ed in più, forte dei risultati e dell'esperienza acquisita, affrontare sfide nuove, più grandi e più impegnative.

### **5.5 La Banca Europea per gli Investimenti e i rapporti con i PTM.**

La Banca Europea per gli Investimenti (BEI)<sup>156</sup> concede prestiti ai Paesi Terzi del Mediterraneo attingendo dalle proprie risorse; di norma, il suo intervento è richiesto per il finanziamento di progetti su vasta scala (come quelli relativi allo sviluppo del settore privato e delle infrastrutture).

La regione mediterranea è la prima, al di fuori dell'Unione Europea, a beneficiare di prestiti della Banca Europea per gli Investimenti; per l'identificazione di progetti di interesse comune, si procede ad un'azione concertata tra la Commissione e la Banca Europea per gli Investimenti al fine di conciliare i rispettivi metodi di lavoro che risultano complementari anche se la prima si prefigge obiettivi politici, mentre la seconda obiettivi finanziari.

Più del 60% delle somme messe a disposizione dei paesi del Maghreb nell'ambito dei protocolli finanziari, tra il 1978 ed il 1990, costituiscono prestiti della BEI, ecco perché non è affatto superfluo esaminare gli interventi della Banca Europea per gli Investimenti nel Mediterraneo.

Bisogna innanzi tutto precisare che la Banca Europea per gli Investimenti pratica principalmente due tipi di finanziamenti: i prestiti su risorse proprie e gli interventi sulle risorse del budget comunitario.

Le risorse proprie sono costituite essenzialmente dalle entrate dei prestiti concessi sui mercati mondiali; il tasso di interesse dei prestiti della BEI dipende dalle condizioni prevalenti sui mercati dei capitali, tuttavia sono spesso accompagnati da un bonifico del 2%.

Gli interventi sulle risorse del budget comunitario si distinguono in capitali a rischio e prestiti a condizioni speciali; i capitali a rischio sono usati, prevalentemente, per fornire assistenza alle imprese pubbliche e private; possono assumere la forma di prestiti condizionali (il cui rimborso è legato al rispetto delle condizioni prefissate al momento della concessione del prestito da parte della Banca), acquisizione di partecipazioni o finanziamento di studi di fattibilità; questo tipo di finanziamento è gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti su mandato della Comunità.

---

<sup>156</sup> La BEI è la Banca Europea per gli Investimenti creata nel 1958 nell'ambito del trattato di Roma. Accorda prestiti ai paesi membri per il finanziamento di infrastrutture e per alcune operazioni di riconversione industriale.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

I prestiti a condizioni speciali sono progressivamente eliminati a partire dalla terza generazione di protocolli finanziari; gestiti sia dalla BEI che dalla Commissione, consistono in prestiti a condizioni vantaggiose: tasso dell'1%, durata di 40 anni.

Per ciascuno dei paesi maghrebini, possiamo mostrare gli interventi della Banca Europea per gli Investimenti, il tipo di progetto finanziato e la ripartizione dei prestiti per settore.

Tabella n.19: Interventi BEI in Algeria (1978-1990).

<b>Periodo</b>	<b>Prestiti su risorse proprie (mil. ecu)</b>	<b>Operazioni su Budget CE</b>	<b>N. progetti finanziati</b>	<b>Ripartizione per settore</b>	<b>Totale (mil. ecu)</b>
<b>1978-1982</b>	30	-	2	<b>Energia: 20</b> <b>Infrastr.: 10</b>	<b>30</b>
<b>1983-1987</b>	157	-	4	<b>Energia: 22</b> <b>Infrastr.: 135</b>	<b>157</b>
<b>1988-1990</b>	113	1	4	<b>Energia: 1</b> <b>Infrastr.: 113</b>	<b>114</b>

Fonte: BICHARA K., Le grand Maghreb et l'Europe enjeux et perspectives, Louvain-la-Neuve, 1992.  
Elaborazione a cura dell'autore.

Tabella n.20: Interventi BEI in Marocco (1978-1990).

<b>Periodo</b>	<b>Prestiti su risorse proprie (mil. ecu)</b>	<b>Operazioni su Budget CE</b>	<b>N. progetti finanziati</b>	<b>Ripartizione per settore</b>	<b>Totale (mil. ecu)</b>
<b>1978-1982</b>	56	19	4	<b>Energia: 55</b> <b>Infrastr.: 20</b>	75
<b>1983-1987</b>	98,5	-	5	<b>Energia: 36</b> <b>Infrastr.: 34</b> <b>Agricoltura: 28,5</b>	98,5
<b>1988-1990</b>	91	1	5	<b>Energia: 30</b> <b>Infrastr.: 11</b> <b>Agricoltura: 50</b> <b>Industria: 11</b>	102

Fonte: BICHARA K., Le grand Maghreb et l'Europe enjeux et perspectives, Louvain-la-Neuve, 1992.  
Elaborazione a cura dell'autore.

Tabella n.21: Interventi BEI in Tunisia (1978-1990).

<b>Periodo</b>	<b>Prestiti su risorse proprie (mil. ecu)</b>	<b>Operazioni su Budget CE</b>	<b>N. progetti finanziati</b>	<b>Ripartizione per settore</b>	<b>Totale (mil. ecu)</b>
<b>1978-1982</b>	41	15	5	<b>Agricolt.:</b> 12 <b>Infrastr.:</b> 32 <b>Servizi:</b> 12	56
<b>1983-1987</b>	79,1	19,9	10	<b>Agricolt.:</b> 82 <b>Infrastr.:</b> 17	99
<b>1988-1990</b>	121	6	6	<b>Servizi:</b> 77 <b>Agricolt.:</b> 33 <b>Infrastr.:</b> 17	127

Fonte: BICHARA K., *Le grand Maghreb et l'Europe enjeux et perspectives*, Louvain-la-Neuve, 1992.

Elaborazione a cura dell'autore

Tra il 1978 ed il 1990, la Banca Europea per gli Investimenti concede ai tre paesi del Maghreb 858,5 milioni di ECU, l'Algeria riceve 301 milioni di ECU, il Marocco riesce ad ottenere 275,5 milioni di ECU e la Tunisia 282 milioni di ECU<sup>157</sup>.

Le operazioni su risorse proprie costituiscono più del 90% del totale dei prestiti accordati dalla Banca Europea per gli Investimenti.

Nella regione mediterranea, l'attività di prestito esercitata dalla Banca Europea per gli Investimenti si iscrive nell'ambito dell'euro-partenariato al fine di accompagnare lo sviluppo socio-economico dei Paesi Terzi del Mediterraneo.

I prestiti accordati dalla Banca Europea per gli Investimenti, danno sostegno a specifici progetti di investimento, soprattutto a favore delle piccole e medie imprese.

Nel contesto dell'euro-partenariato, i prestiti concessi dalla BEI sono accompagnati da bonifici di interessi (sui prestiti relativi al settore dell'ambiente) e da operazioni di capitali a rischio provenienti dal budget dell'Unione Europea ma gestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti.

Con l'attuazione del programma MEDA nel 1996, il lavoro congiunto di Commissione e Banca Europea di Investimenti, ottiene il sostegno di un'ulteriore struttura istituzionale, il comitato di cui all'articolo 14 del regolamento MEDA (n. 1488/1996), che decide i finanziamenti da concedere a carico delle risorse della BEI<sup>158</sup>.

Dall'inizio degli anni '90, la BEI concentra la sua azione di finanziamento in "attività di prestito"; nella regione mediterranea, la Banca sigla 21 prestiti in sette paesi nel 1999 per un totale

<sup>157</sup> KHADER B., *Le grand Maghreb cit.*, p. 88 ss.

<sup>158</sup> L'articolo 14 del regolamento MEDA (n. 1488/96) sottolinea, al paragrafo 1, che "è istituito presso la Banca un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri, in appresso denominato Comitato dell'articolo 14. Tale comitato è presieduto dal rappresentante dello stato membro che esercita la presidenza del Consiglio dei Governatori della Banca".

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

di 745 milioni di euro; il 60% dell'ammontare totale dei prestiti accordati riguarda progetti elaborati per il Marocco e la Tunisia.

Esaminiamo ora quali sono i principali settori finanziati dalla BEI. Il 16% dei finanziamenti (22 milioni di Euro) sono destinati al settore "gestione delle acque" perché, che è vita per l'uomo, è una risorsa molto scarsa in questa parte del mondo; il "settore energetico" riceve il 4% dei finanziamenti (28 milioni di euro); il Marocco e Tunisia possono beneficiare di prestiti a favore dell'industria e dei servizi per 130 milioni di Euro che costituiscono il 44% del finanziamento totale.

Un progetto di trasporto ferroviario in Tunisia ed uno di trasporto stradale in Marocco sono finanziati con 170 milioni di Euro (il 23% di finanziamenti); i prestiti globali costituiscono il 13% del finanziamento totale (95 milioni di Euro).

Abbiamo già evidenziato che il regolamento MEDA n. 2698/2000, attribuisce alla Banca Europea per gli Investimenti un ruolo chiave nella gestione dei fondi provenienti dal budget MEDA; numerose operazioni di capitale a rischio sono gestite dalla Banca Europea per gli Investimenti nel 1999, tra esse, troviamo 2 milioni di Euro sotto forma di partecipazione ad attività in Marocco e 34 milioni di Euro per la costituzione di capitali di compagnie private ed un prestito per favorire lo sviluppo delle banche in Tunisia.

Le attività della Banca Europea per gli Investimenti nel Mediterraneo sono condotte nell'ambito delle politiche definite dall'Unione e si inscrivono in un approccio concertato in stretta collaborazione con la Commissione ed altre istituzioni finanziarie internazionali.

## PARTE SECONDA : IL CONTESTO SOCIALE, ECONOMICO E POLITICO- ISTITUZIONALE DEI TRE PAESI DELL'ISOLA DEL MAGHREB

### 6. L'Algeria

L'Algeria, uno dei paesi più vasti dell'Africa, rappresenta la metà della superficie del Maghreb<sup>1</sup>. Ricostruire l'evoluzione delle relazioni euro-algerine a partire dall'indipendenza del paese non è semplice; la difficile situazione politica interna influenza profondamente il progetto dell'Europa di rafforzare le relazioni con i tre paesi maghrebini con l'obiettivo 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.

Capire l'evoluzione della società algerina ci consente di inquadrare in un'ottica più corretta l'evoluzione delle relazioni euro-algerine. La situazione politica interna è caratterizzata dalla lotta tra le forze governative e gruppi islamici armati, dal 1992, anno di annullamento delle elezioni legislative.

Gli assassini ed i massacri dei civili, continuano a suscitare grande sdegno nell'opinione pubblica internazionale<sup>2</sup>, ed è questo che spinge ad organizzare la visita in Algeria di due delegazioni.

La prima delegazione è costituita da alcuni membri del Parlamento Europeo e si reca in Algeria nel marzo del 1998; la seconda composta di "eminenti personalità" designate dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel luglio 1998<sup>3</sup>.

Oggi la situazione algerina è molto instabile, sia da un punto di vista politico, sia economico, ed è quest'instabilità che genera incertezza e frena le relazioni euro-algerine, i cui accordi di associazione sono stati firmati soltanto nel 2005.

Esaminiamo come si giunge a questa situazione di crisi. Per contrastare la violenza politica, frutto di anni di dominio straniero, nel 1988 le autorità algerine tentano una nuova sfida, quella dell'apertura politica; è introdotto il multipartitismo e quando alla fine dell'estate del 1989 Hamrouche è nominato primo ministro, porta al potere un'equipe decisa ad intraprendere riforme

---

<sup>1</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 43 ss.

<sup>2</sup> E' proprio quest'ondata di violenza che non trova tregua a rallentare i negoziati tra Unione Europea ed Algeria per la stipulazione dell'accordo di associazione che rappresenta l'essenziale presupposto per la creazione della Zona di Libero Scambio entro il 2010. Mentre con gli altri due paesi maghrebini sono già stati stipulati accordi, il 17 luglio del 1995 con la Tunisia ed il 26 febbraio del 1996 con il Marocco, la difficile situazione interna algerina rappresenta un freno per l'evoluzione delle trattative.

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001, p. 1 ss.

d'avanguardia. L'obiettivo del nuovo governo diventa il raggiungimento di un punto di non ritorno nei mutamenti istituzionali e nelle scelte sociali<sup>4</sup>.

Tra il dicembre del 1991 ed il giugno del 1992, gli eventi politici subiscono una forte accelerazione, il successo del fronte islamico alle elezioni legislative frena il processo elettorale; le dimissioni del presidente Chadli e l'assassinio del presidente Boudiaf innescano un processo di violenze che blocca ogni tentativo di innovazione democratica<sup>5</sup>.

Il 1999 è dominato dalle elezioni presidenziali (aprile 1999); il presidente M. Abdelaziz Boutéflika ottiene il 73,8% dei voti. Il nuovo presidente, appena salito al potere, lancia un programma di ritorno alla concordia ed alla pace civile, con lo scopo di riabilitare l'immagine dell'Algeria sul piano internazionale<sup>6</sup>.

Il progetto ha grande successo nonostante la violenza suscitata dalle azioni terroristiche continui a provocare duecento vittime al mese<sup>7</sup>.

L'obiettivo del nuovo governo è la definizione di regole per il corretto funzionamento democratico della società algerina, l'introduzione delle libertà fondamentali e dei principi democratici. Il nuovo governo sa che è questa l'unica strada da percorrere per rafforzare le relazioni con l'Europa comunitaria ed evitare di restare indietro rispetto agli altri paesi maghrebini.

---

<sup>4</sup> L'obiettivo del nuovo governo è la definizione di regole per il corretto funzionamento democratico della società algerina, l'introduzione delle libertà fondamentali e dei principi democratici. Il nuovo governo sa che è questa l'unica strada da percorrere per rafforzare le relazioni con l'Europa comunitaria ed evitare di restare indietro rispetto agli altri paesi maghrebini.

<sup>5</sup> BENSIDOUN I. e CHEVALLIER A., *op. cit.*, p. 57 ss.

<sup>6</sup> Il programma di concordia civile ottiene il 98,6% dei consensi nel corso del referendum del 16 settembre 1999, a testimonianza del forte desiderio della popolazione algerina di ritrovare un clima di stabilità e di pace.

<sup>7</sup> Il progetto di concordia civile, permette, attraverso una nuova legge, ai membri dei gruppi armati che depongono le armi, di beneficiare di misure di clemenza; riconosce le libertà fondamentali ed i diritti dell'uomo e consente, alle principali organizzazioni internazionali che agiscono a tutela dei diritti umani, di visitare l'Algeria.

Tabella n.22: Scheda Paese Algeria. (2007)

<b>SCHEDA PAESE - ALGERIA</b>	
<b>Nome ufficiale</b>	Repubblica Algerina Democratica e Popolare
<b>Tipologia Istituzionale</b>	Repubblica presidenziale, popolare e democratica
<b>Popolazione</b>	34,9 milioni (2007)
<b>Superficie</b>	2.381.740 km quadrati
<b>Capitale</b>	Algeri
<b>Disoccupazione</b>	21,1
<b>Crescita annua</b>	4,5
<b>Moneta</b>	1 € = 65,7 dinari algerini (stima 12/2000)
<b>Riserve</b>	9,6 milioni di \$ (2000)
<b>PIL procapite a parità di potere d'acquisto \$ USA</b>	6.710 (2007)
<b>Composizione etnica</b>	Arabi e berberi 99%, europei meno dell'1%
<b>Religioni</b>	Islam (religione di stato 99%), cristiani e ebrei 1%
<b>Lingue</b>	Arabo (ufficiale), francese (commerciale e culturale), dialetti berberi, i Tuareg parlano arabo e tfinagh.
<b>Divisione amministrativa</b>	48 province con a capo un walid, governatore di nomina presidenziale, con ampi poteri, anche nel settore economico.
<b>Costituzione</b>	In vigore dal 22 novembre 1976, modificata il 23 novembre 1988, il 23 febbraio 1989 ed emendata con referendum il 28 novembre 1996.
<b>Governo</b>	Nominato dal Presidente della Repubblica
<b>Elezioni</b>	Il Presidente viene eletto a suffragio universale per un periodo di cinque anni.
<b>Potere legislativo</b>	Il Parlamento bicamerale, è costituito dall'Assemblea Nazionale Popolare, con 389 membri, eletti a suffragio diretto e rimanenti in carica per cinque anni e dal Consiglio Nazionale con 144 membri, di cui un terzo nominati dal Presidente e due terzi dai consigli locali. Non sono ammessi partiti politici la cui ideologia si richiami alla razza, alla religione, al sesso o alla lingua.

Fonte: Rapporti ICE/MAE ITALIA - Elaborazione dell'autore.

Partendo da questa premessa, possiamo meglio comprendere in che modo si articolano, dall'indipendenza ad oggi, i rapporti tra Algeria ed Europa. Le relazioni tra la Comunità e l'Algeria si sviluppano in ritardo rispetto a quelle con Marocco e Tunisia che risalgono al 1969.

I primi passi dell'Algeria indipendente, risalgono al 1962; l'obiettivo è di conservare lo status quo sul piano degli scambi<sup>8</sup>.

A partire dal 1963, le autorità algerine manifestano il desiderio di intraprendere negoziati con la Comunità Economica Europea per concludere un accordo di associazione secondo il dettato dell'articolo 238 del trattato di Roma del 1957 (ora articolo 310)<sup>9</sup>. I negoziati si protraggono per molti anni e solo nel 1972 si concretizzano i presupposti di un accordo.

Mancando un accordo di riferimento, le relazioni tra l'Algeria e la Comunità si caratterizzano per una totale anarchia: i prodotti algerini conservano il libero accesso al mercato francese, mentre in Germania e in Belgio possono beneficiare della tariffa esistente tra i paesi comunitari nel 1962<sup>10</sup>.

Di fronte ad una simile situazione la Comunità decide, nel 1972, di aprire i negoziati con l'Algeria sulla base di un'offerta che riguarda esclusivamente il regime degli scambi commerciali.

Il 26 aprile 1976, l'Algeria e la Comunità Economica Europea firmano un accordo di associazione<sup>11</sup>.

Le relazioni dell'Unione Europea con l'Algeria si basano sull'accordo concluso nel 1976, completato da quattro generazioni di protocolli finanziari e, dal 1995, dal programma di lavoro annesso alla dichiarazione di Barcellona e dal regolamento MEDA.

I negoziati per la stipulazione dell'accordo euromediterraneo di associazione sono avviati solo nel 1997<sup>13</sup>, ma sono sospesi tra il giugno del 1997 e l'aprile del 2000 dalle autorità algerine.

Il difficile contesto politico e le esitazioni algerine di fronte alla sfida del libero scambio con l'Unione Europea spingono questa situazione.

---

<sup>8</sup> Fino al 1962, anno dell'indipendenza, l'Algeria è parte del territorio francese, infatti, l'articolo 227 paragrafo 2 del Trattato di Roma del 1957 (ora articolo 299), fa esplicitamente riferimento ai dipartimenti francesi d'oltremare e ad essi applica, fin dall'entrata in vigore del trattato, tutte le disposizioni generali relative alla "*libera circolazione delle merci, l'agricoltura, la liberalizzazione dei servizi, le regole di concorrenza e le istituzioni*".

<sup>9</sup> L'art. 238 (ora articolo 310) stabilisce che "la Comunità può concludere con uno Stato terzo, un'unione di Stati o organizzazioni internazionali, accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

<sup>10</sup> RICHARD P. (sous la direction de), *op. cit.*, p. 99 ss.

<sup>11</sup> Il contenuto dell'accordo è dettagliatamente spiegato al paragrafo 2.

<sup>13</sup> L'intenzione dell'Unione Europea è di aprire prima i negoziati, contemporaneamente a quelli avviati con Marocco e Tunisia, ma l'annullamento delle elezioni legislative del 1992 e l'esplosione del fondamentalismo islamico con fenomeni di violenza e di uccisione di civili, bloccano ogni possibilità di dialogo costruttivo. L'occidente, paradossalmente, rappresenta il modello economico da raggiungere e l'antagonista politico disprezzato. Come scrive I. Bensidoun nel suo libro "Euro-Méditerranée: le pari de l'ouverture", l'Algeria non potrà uscire dalla crisi economica fino a quando la pace civile ed un compromesso politico non saranno stabili; è questa una delle ragioni per cui l'aiuto comunitario è così importante.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Dal 1995, la cooperazione tra l'Unione Europea e l'Algeria s'inserisce nel contesto di un rafforzamento delle relazioni dell'Unione Europea con l'insieme dei vicini del Mediterraneo, sancita nel corso della prima Conferenza Euro-Mediterranea di Barcellona.

L'accordo di associazione che l'Unione Europea ha in progetto di stipulare con l'Algeria, prevede gli stessi tre obiettivi che costituiscono i tre assi portanti dell'europartenariato sanciti a Barcellona; la cooperazione nel campo politico e di sicurezza, quella in campo economico e finanziario ed infine quella sociale, culturale ed umana.

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>14</sup>.

In attesa della conclusione e della messa in opera dell'accordo di associazione, le relazioni tra Unione Europea ed Algeria continuano a basarsi sull'accordo del 1976, un trattato che si occupa quasi esclusivamente del regime degli scambi commerciali, accennando appena alle relazioni sociali e tacendo sulla cooperazione politica.

### **6.1 L'accordo di cooperazione Algeria-UE**

Il 26 aprile 1976, nel contesto della Politica Mediterranea Globale appena inaugurata dall'Europa comunitaria, e su pressioni delle autorità algerine che dall'indipendenza (1962) auspicano un rafforzamento delle relazioni con la CE, la Comunità Europea stipula con l'Algeria un accordo di cooperazione che trova la base giuridica di riferimento nell'articolo 238 del Trattato di Roma (ora articolo 310)<sup>15</sup>.

Nel preambolo dell'accordo troviamo l'indicazione dei motivi che inducono le parti a concludere il trattato, tra essi emergono 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<sup>16</sup>.

L'oggetto dell'accordo è fissato all'articolo 1; 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<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001, p. 5 ss.

<sup>15</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 ss.

<sup>16</sup> La forza con cui le parti intendono collaborare è ben evidenziata dall'uso dell'espressione "*le parti, risolte a...*" posta all'inizio del preambolo.

<sup>17</sup> L'articolo 1 del trattato enuncia anche gli ambiti specifici della cooperazione tra la Comunità Economica Europea e l'Algeria; prevede, infatti, che per realizzare l'oggetto dell'accordo, "*saranno emanate disposizioni e*

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Come risulta evidente dall'articolo 1, pur essendo il trattato inserito nel contesto degli accordi di associazione previsti dall'articolo 238 del trattato di Roma, contiene disposizioni di natura quasi esclusivamente commerciali<sup>18</sup> ed è questa una peculiarità che non appartiene esclusivamente all'accordo concluso con l'Algeria, ma è comune anche ai trattati conclusi negli stessi anni con Marocco e Tunisia<sup>19</sup>.

Il Titolo I è dedicato alla cooperazione economica, tecnica e finanziaria, le disposizioni in questo campo si aprono con l'articolo 2; questo articolo stabilisce che la cooperazione tra la Comunità Europea e l'Algeria si pone, 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.

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati all'articolo 2, l'articolo 3 prevede 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.

Tra i fini che le parti intendono perseguire attraverso questo accordo, 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>20</sup>.

Il Titolo II dell'accordo, dedicato agli scambi commerciali, si apre con l'articolo 8, il quale evidenzia che in campo commerciale, lo scopo del trattato è di promuovere gli scambi reciproci,

---

*saranno decise e realizzate azioni nel settore della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, in quella degli scambi commerciali nonché nel settore sociale”.*

<sup>18</sup> Può essere utile distinguere gli accordi commerciali da quelli di associazione proprio per comprendere perché alcuni autori sottolineano che gli accordi del 1976 pur qualificandosi come accordi di associazione inquadrabili nell'articolo 238 del trattato CEE, in realtà sono molto simili, per ciò che concerne il contenuto, agli accordi commerciali previsti dall'articolo 113 del trattato di Roma (ora articolo 133). Mentre gli accordi tariffari e commerciali dovrebbero limitare il loro contenuto alle materie indicate all'articolo 113, cioè quelle comprese nella politica commerciale comune (riduzioni tariffarie, misure di liberalizzazione degli scambi, misure di difesa commerciale), gli accordi di associazione dovrebbero avere un contenuto più ampio, sia per quanto riguarda la generalità degli scambi, sia soprattutto per ciò che concerne l'inclusione in essi di ulteriori materie oltre a quelle strettamente attinenti agli scambi commerciali.

<sup>19</sup> POCAR F., *op. cit.*, p. 8 ss.

<sup>20</sup> L'articolo 4 dell'accordo precisa che “la cooperazione tra la Comunità e l'Algeria si prefigge in particolare la partecipazione della Comunità a tutte le azioni intraprese dall'Algeria per lo sviluppo dell'infrastruttura economica, allo scopo di diversificare la struttura della sua economia”. Naturalmente un obiettivo del genere nasconde una tale ampiezza di possibilità di intervento comunitario in territorio algerino che spetta poi alle singole parti accordarsi sui progetti da realizzare in concreto e per i quali la Comunità stanziava fondi di bilancio.

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'è una distinzione tra la disciplina applicabile ai prodotti industriali e quella relativa ai beni agricoli.

Nel caso 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>21</sup>.

Nel caso dei prodotti agricoli, l'obiettivo di modernizzare e diversificare la produzione agricola algerina, va coniugato con quello di proteggere gli agricoltori comunitari.

L'articolo 15 prevede che per tutta una serie di prodotti, elencati in appositi protocolli allegati all'accordo, i dazi doganali all'importazione nella Comunità siano ridotti secondo percentuali fissate per ciascun prodotto.

Per ciò che concerne il regime di cui godono i prodotti comunitari al momento dell'ammissione in territorio algerino, l'articolo 25 paragrafo 1, stabilisce che l'Algeria concede alla Comunità, nel settore degli scambi, un trattamento non meno favorevole del regime della nazione più favorita<sup>22</sup>.

Con lo scopo di garantire un'adeguata tutela alla già debole economia algerina, l'articolo 26 paragrafo 2 prevede 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>23</sup>.

---

<sup>21</sup> L'articolo 9 stabilisce che "tutti i prodotti originari dell'Algeria sono ammessi all'importazione nella Comunità senza restrizioni quantitative, né misure di effetto equivalente, in esenzione da dazi doganali e da tasse di effetto equivalente". L'articolo 12 aggiunge che le importazioni di tutta una serie di prodotti elencati in un apposito allegato del trattato, sono soggette a dei massimali annui che variano di anno in anno.

<sup>22</sup> Per regime o clausola della nazione più favorita s'intende l'estensione a tutti i partner commerciali di qualsiasi riduzione reciproca di dazi, negoziata da un paese con qualsiasi altro paese.

<sup>23</sup> Le misure che le autorità algerine possono adottare ai sensi dell'articolo 26 paragrafo 2, vanno comunicate alla Comunità e, per l'applicazione di tali misure sarà prima necessario attivare delle consultazioni in sede di Consiglio di Cooperazione su richiesta dell'altra parte contraente.

Nel caso in cui gravi problemi dovessero colpire un particolare settore economico, l'articolo 35 consente alla parte contraente interessata, la possibilità di adottare particolari misure definite "*misure di salvaguardia*"; queste ultime sono indicate all'articolo 36 il quale precisa che prima di adottare misure del genere, la parte contraente è tenuta a fornire al Consiglio di Cooperazione, tutti gli elementi utili per consentire un esame accurato della situazione, al fine di giungere ad una soluzione considerata accettabile per entrambe le parti contraenti. Le misure di salvaguardia vanno comunque considerate un'eccezione, ecco perché vanno scelte quelle che causano meno alterazioni al funzionamento dell'accordo e, soprattutto, vanno applicate per il tempo strettamente indispensabile a sanare gli squilibri che hanno

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Pur essendo quest'accordo del 1976 un trattato ispirato essenzialmente alla regolamentazione del regime degli scambi – e quindi di natura commerciale anche se inquadrato nel dettato dell'articolo 238 del trattato CEE siglato a Roma nel 1957 e non nell'articolo 113<sup>24</sup> - si occupa anche di settori come quello sociale; infatti, il Titolo III è dedicato alla cooperazione nel settore della manodopera.

L'articolo 38 tutela 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<sup>25</sup>.

L'Algeria, sempre secondo l'articolo 38, concede 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 prevede 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>26</sup>.

Per ciò che concerne le somme stanziare dalla Comunità, il protocollo n. 1 allegato all'accordo, relativo alla cooperazione tecnica e finanziaria, stabilisce all'articolo 2 che dall'entrata in vigore

---

indotto ad adottarle. Tra gli squilibri che possono giustificare l'adozione di simili misure, l'articolo 37 annovera gli squilibri della bilancia dei pagamenti dell'Algeria o di uno degli Stati comunitari.

<sup>24</sup> L'articolo 113 del Trattato di Roma (ora articolo 133), inserito nel Titolo VII, fa riferimento alla politica commerciale; dopo aver sottolineato, al paragrafo 1, che *“la politica commerciale comune è fondata sui principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione [...]”* aggiunge al paragrafo 3 che, qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione previa consultazione di un Comitato speciale designato appositamente dal Consiglio per assisterla in questo compito.

<sup>25</sup> L'articolo 38 stabilisce che “ogni Stato membro concede ai lavoratori di cittadinanza algerina all'interno del proprio territorio, un regime che in termini di condizioni di lavoro e di retribuzione è caratterizzato dall'assenza di discriminazione basata sulla nazionalità rispetto ai propri cittadini”.

<sup>26</sup> Secondo l'articolo 43 il Consiglio di Cooperazione è composto da alcuni membri del Consiglio delle Comunità Europee, da membri della Commissione e da alcuni membri del governo algerino. Aggiunge l'articolo 45 che nello svolgimento dei suoi compiti il Consiglio è assistito da un Comitato di Cooperazione composto da un rappresentante per ogni Stato Membro, da un rappresentante della Commissione e da un rappresentante del governo algerino.

dell'accordo fino al 31 ottobre 1981, la Comunità stanziava 114 milioni di unità di conto<sup>27</sup>, divisi in questi termini: 70 milioni di ECU sotto forma di prestiti della Banca Europea per gli Investimenti, 19 milioni di ECU sotto forma di prestiti a condizioni speciali e 25 milioni di ECU di aiuti non rimborsabili.

L'articolo 3 del primo protocollo addizionale spiega in che modo possono essere investiti i finanziamenti comunitari; un primo campo prioritario di azione è l'investimento nel settore delle infrastrutture economiche, segue la modernizzazione del settore agricolo e la formazione.

I beneficiari della cooperazione finanziaria possono essere lo Stato algerino, tutti gli apparati pubblici, gli organismi privati che operano nel campo dello sviluppo e le imprese algerine (articolo 8 del primo protocollo addizionale).

Dopo una buona partenza, nel 1976, la cooperazione tra Comunità Economica Europea ed Algeria si blocca per più di un anno, fino a quando, nel settembre 1976, una missione di funzionari della Comunità Economica Europea si reca in Algeria per riattivare la cooperazione.

Molti progetti che figurano nella prima lista redatta dal governo algerino ed approvata dai paesi comunitari, sono abbandonati; ormai le autorità algerine hanno una nuova priorità, i progetti di infrastruttura economica.

Tra i primi programmi approvati, che giovano dei finanziamenti comunitari, possiamo annoverare l'assistenza alle piccole e medie imprese, il miglioramento dei collegamenti stradali e la formazione professionale.

Anche se sotto molti punti di vista l'accordo del 1976 risulta obsoleto e si avvertirà l'urgenza di stipulare anche con l'Algeria un accordo di associazione inserito nel contesto dell'euro-partenariato inaugurato a Barcellona.

## **6.2 Gli effetti dell'accordo sulle riforme sociali ed economiche in Algeria**

Un esame del sistema economico algerino e delle scelte che nel corso degli anni le autorità hanno compiuto, è necessario principalmente per due ragioni, la prima è che esaminare la struttura economica algerina ci consente di capire 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 spiegano il perché, si è tardato nell'adottare un accordo di associazione tra Unione Europea ed Algeria (entrato in vigore il 1 settembre del 2005) quando risalgono al 1995 e al 1996 quelli elaborati con gli altri due paesi maghrebini.

---

<sup>27</sup> Per Unità di Conto s'intende l'ECU (European Currency Unit). L'unità di conto europea creata nel 1979 nell'ambito del Sistema Monetario Europeo, è definita come media ponderata delle valute dei paesi membri.

All'indomani dell'indipendenza (1962) la politica di sviluppo scelta dall'Algeria s'indirizza verso un'opzione di ispirazione socialista, basata sul concetto trainante delle "industrie industrializzanti"<sup>28</sup> e su un unico mezzo, il reddito proveniente dagli idrocarburi<sup>29</sup>.

Una simile scelta, mantenuta nonostante gli shock petroliferi successivi, conduce il paese, nel corso di venti anni, attraverso un audace programma di investimenti, ad aver un'industria che si estende dalla siderurgia alla metallurgia, passando per la petrolchimica, la meccanica e l'elettronica<sup>30</sup>.

Sul piano sociale, il modello di sviluppo algerino genera una spirale di disoccupazione che raggiunge il 21% della popolazione attiva nel 1991<sup>31</sup>.

A seguito della crisi economica degli anni '80, che vede il suo apice nella drastica caduta del prezzo del petrolio nel 1986, l'Algeria deve far fronte ad una forte riduzione dei finanziamenti esteri e ad un'inflazione ed un tasso di disoccupazione senza precedenti. In Algeria si rende necessaria una drastica revisione delle regole base del funzionamento dell'economia.

Un primo tentativo di riformare il sistema algerino, è condotto tra il 1986 ed il 1988, attraverso una maggiore apertura politica e l'accelerazione delle riforme economiche<sup>32</sup>.

In una seconda fase, la ripresa delle riforme economiche è accompagnata dall'intervento del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione Europea.

Nel 1994, l'Unione Europea sblocca la seconda rata (150 milioni di ECU) di un credito di 400 milioni concesso nel 1991 e nel 1994 approva la concessione di un nuovo credito di 200 milioni di ECU.

I costi sociali dell'aggiustamento strutturale sono alti e l'affermarsi dei movimenti integralisti non è casuale.

In un simile contesto, l'obiettivo principale del nuovo governo algerino è la creazione di un ambiente favorevole ad una ripresa durevole e sana della crescita economica<sup>33</sup>, e la creazione di

---

<sup>28</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 68 ss.

<sup>29</sup> Petrolio e gas naturale sono le due risorse di cui l'Algeria è dotata in misura considerevole e costituiscono la quota più rilevante delle sue esportazioni.

<sup>30</sup> La scelta delle autorità algerine di concentrare tutti gli sforzi produttivi in un unico settore, aggrava la dipendenza del paese verso l'estero, in particolare verso l'Europa comunitaria, una dipendenza soprattutto tecnologica, finanziaria e commerciale.

<sup>31</sup> ZALLIO F., *op. cit.*, p. 33 ss.

<sup>32</sup> Tra le più importanti misure adottate abbiamo la riforma del settore agricolo, attraverso lo smantellamento delle aziende collettivizzate e la riforma delle imprese pubbliche.

<sup>33</sup> I nuovi assi di sviluppo considerati essenziali sia per la ripresa economica, sia per consentire all'Algeria di soddisfare il desiderio di rafforzare i suoi legami con l'Europa comunitaria, sono la riabilitazione dei settori produttivi

condizioni favorevoli al rafforzamento dei legami con l'Unione Europea nel rispetto della politica di partenariato inaugurata a Barcellona nel 1995.

### **6.3 La cooperazione finanziaria UE-Algeria**

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

La situazione raggiunge 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>34</sup>.

Attraverso le quattro generazioni di protocolli finanziari che accompagnano la cooperazione euro-algerina dal 1976 al 1996, il paese ottiene finanziamenti per 949 milioni di Euro<sup>35</sup>.

Tra tutti i Paesi Terzi del Mediterraneo, l'Algeria dimostra la più debole capacità di assorbimento delle risorse stanziata dall'Unione Europea; alla fine del settembre 2000, infatti, il tasso di impiego dei fondi comunitari, è il 66,3% mentre il tasso effettivo di pagamento è di appena il 47,2%<sup>36</sup>.

---

arretrati come l'agricoltura e il turismo ed il rilancio dell'industria attraverso provvedimenti in grado di favorire l'allargamento del mercato interno, l'integrazione economica e la diversificazione produttiva. Grande attenzione in questo frangente rivestono sia una maggiore attenzione ai bisogni sociali, sia un maggior coinvolgimento dei cittadini nell'attuazione di un partenariato reale e mirato con i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo.

<sup>34</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001 p. 3 ss.

<sup>35</sup> 309 milioni di euro, provengono dal bilancio comunitario, e 640 milioni di euro sono risorse proprie della Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>36</sup> I principali settori di intervento che giovano dei fondi stanziati dai quattro protocolli finanziari sono 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%).

Tabella n. 23: Principali progetti finanziati in Algeria (1976-1999).

<b>ALGERIA</b> (Nome del Progetto)	<b>Costo del Progetto</b> (in milioni di euro)
<b>Protocollo Finanziario n. 1</b>	
Creazione di un centro di formazione professionale	5,8
Formazione di addetti alla gestione agricola	4,1
Bonifico d'interessi	5,9
Aggiustamento strutturale	2,4
Aiuto alle aziende artigianali di Sonelgaz	5,9
<b>TOTALE 1° Protocollo Finanziario</b>	<b>24,1</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 2</b>	
Formazione di addetti alla gestione agricola II	2,1
Strade nazionali	4,9
Aggiustamento strutturale	2,5
Porto di Bejeaia	2,9
<b>TOTALE 2° Protocollo Finanziario</b>	<b>12,4</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 3</b>	
Misure di cooperazione scientifica	3,8
Miglioramento del sistema produttivo	4,2
Pesca artigianale	12,6
Aggiustamento strutturale	4,1
<b>TOTALE 3° Protocollo Finanziario</b>	<b>24,7</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 4</b>	
Appoggio al programma d'aggiustamento strutturale	15,0
Finanziamento di piccole e medie imprese	11,0
Studi nel settore agricolo	0,6
<b>TOTALE 4° Protocollo Finanziario</b>	<b>26,6</b>
+ Aggiustamento Strutturale (Politica Med. Rinnov.)	95,0
+ Prestiti della BEI	640,0
<b>TOTALE PROTOCOLLI ALGERIA</b>	<b>822,8</b>

Fonte: COMMISSION EUROP EENNE, *Union Européenne-Maghreb:*

*25 ans de coopération 1976-2001, Bruxelles, 2001.*

I principali settori di intervento che giovano dei fondi stanziati dai quattro protocolli finanziari sono 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 basa sul programma MEDA<sup>37</sup>.

In Algeria, il programma MEDA finanzia in particolare 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

<sup>37</sup> Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo, in GUCE n. L 189 del 30 luglio 1996, p. 1 ss.

imprese, la modernizzazione del settore finanziario, l'appoggio al settore sociale e le facilitazioni d'aggiustamento strutturale<sup>38</sup>.

Gli ultimi programmi triennali sono approvati nel 1998; c'è un progetto per appoggiare lo sviluppo delle piccole e medie imprese, per il quale l'Unione Europea stanziava 57 milioni di Euro, ed un piano di appoggio alla privatizzazione di 38 milioni di Euro<sup>39</sup>.

Nell'attesa della 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 muta orientamento, puntando sull'appoggio alla transizione verso l'economia di mercato ed il miglioramento degli equilibri sociali del paese.

Tra il 1996 ed il 1999, il programma MEDA varato dall'Unione Europea, impiega 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); ancora una volta la capacità di assorbimento algerina mostra tutta la sua debolezza<sup>40</sup>.

I risultati positivi ottenuti con MEDA, inducono l'Unione Europea a ripetere l'esperienza attraverso MEDA II<sup>41</sup>.

Il Programma Indicativo Nazionale MEDA 2000-2002, conferma gli orientamenti strategici precedenti e pone l'accento sul miglioramento dell'ambiente economico ed il sostegno ai programmi nel settore sociale<sup>42</sup>.

Il 13 gennaio 2001, nel corso della sua visita in Algeria, il presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, ed il ministro algerino degli affari esteri, Abdelaziz Belkhadem, firmano

---

<sup>38</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *L'Union Européenne et l'Algérie*, Algeri, 2000, p. 2 ss.

<sup>39</sup> L'obiettivo è di rafforzare la competitività delle imprese algerine in funzione della progressiva apertura dell'economia algerina e della realizzazione di una Zona di Libero Scambio entro il 2010 che abbracci entrambe le sponde del Mediterraneo.

<sup>40</sup> Tra i programmi a favore dell'Algeria finanziati da MEDA tra il 1996 ed il 1999, abbiamo una facilitazione d'aggiustamento strutturale di 125 milioni di euro, una convenzione di finanziamento, siglata nel novembre 1999 e operativa dall'ottobre del 2000, di 57 milioni di euro, per favorire il rafforzamento delle piccole e medie imprese ed un progetto di appoggio alla società civile di 5 milioni di euro stanziati alla fine del 1999 con l'obiettivo di fornire assistenza tecnica e finanziaria a più di cinquanta Organizzazioni non Governative che operano in territorio algerino.

<sup>41</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 euromediterraneo, in GUCE n. L 311 del 12 dicembre 2000, p. 1.

<sup>42</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Algeria – an overview*, Bruxelles, 2001, p. 4 ss.

tre convenzioni per un totale di 30 milioni di Euro, che s'inseriscono nel contesto del programma MEDA II<sup>43</sup>.

Il primo progetto, per il quale l'Unione Europea stanZIA 17 milioni di Euro, riguarda lo sviluppo della società dell'informazione.

Con lo scopo di rafforzare la competitività algerina, questo programma si propone di sostenere lo sviluppo del settore delle poste e telecomunicazioni<sup>44</sup>.

Il secondo programma si pone l'obiettivo di appoggiare i giornalisti e la stampa indipendente in Algeria; per questo progetto l'Unione Europea stanZIA 5 milioni di Euro<sup>45</sup>.

L'ultimo progetto finanziato con MEDA II è la modernizzazione del sistema di polizia algerina (5 milioni di Euro), soprattutto attraverso politiche di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nel caso 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 vuole creare entro il 2010, non deve essere solo una zona per gli scambi economici, deve diventare il fulcro di un dialogo politico costruttivo e di una cooperazione sociale efficace, ecco perché diventa così importante la stipulazione di un accordo euro-mediterraneo, inserito nello spirito di Barcellona, anche con l'Algeria.

## **7. Il Marocco**

Il Marocco ottiene l'indipendenza dalla Francia nel 1956 e, dal 1957, vige un sistema di monarchia costituzionale, in cui il sovrano governa insieme al parlamento ed alla camera dei rappresentanti<sup>1</sup>.

La situazione interna marocchina è caratterizzata da significativi progressi in tema di diritti umani, passi avanti considerevoli sono fatti ogni giorno lungo la strada dell'apertura ai principi democratici; restano, tuttavia, ancora importanti riforme da realizzare sul piano legislativo e su quello pratico<sup>2</sup>.

---

<sup>43</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process), The MEDA programme*, Bruxelles, 2001, p. 1 ss.

<sup>44</sup> Programma di durata quadriennale, permetterà di creare centri di formazione nel settore delle telecomunicazioni e di fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria per consentire alle imprese algerine di allinearsi agli standard comunitari ed essere in grado di competere su un piano paritario.

<sup>45</sup> Questo programma si inserisce nel contesto delle azioni intraprese per favorire la democratizzazione della società algerina; borse di studio, centri di formazione e documentazione, e sostegno alle imprese di stampa sono solo alcuni dei fini che tale programma intende realizzare.

<sup>1</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 87 ss.

<sup>2</sup> Se in tema di detenuti politici passi avanti sono stati compiuti, la situazione personale delle donne resta uno dei tasti dolenti da affrontare se il Marocco aspira, veramente, ad un legame più saldo con l'Europa comunitaria. Dopo l'accesso al trono di Mohamed VI, numerosi segni dimostrano quanto sia forte nell'anima del Marocco la volontà di una

## Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.

Oggi il Marocco raccoglie i frutti delle politiche di educazione e di pianificazione familiare varate negli anni settanta, con una forte riduzione della natalità<sup>3</sup>.

Tabella n.24: Scheda Paese Marocco. (2007)

<b>SCHEDA PAESE - MAROCCO</b>	
<b>Nome ufficiale</b>	Regno del Marocco
<b>Tipologia Istituzionale</b>	Monarchia Costituzionale a sfondo confessionale (dal 28 marzo del 1956)
<b>Popolazione</b>	30,5 milioni (HCP Maroc 2006)
<b>Superficie</b>	711.000 km quadrati
<b>Capitale</b>	Rabat
<b>Disoccupazione</b>	10 % (2007)
<b>Crescita annua</b>	2,2 (2007)
<b>Moneta</b>	dirham marocchino (DH) 1€=10DH
<b>Riserve (mld \$ USA)</b>	21,8 miliardi di DH (2007)
<b>PIL procapite a parità di potere d'acquisto \$ USA</b>	5.230 (2007)
<b>Composizione etnica</b>	Arabi 65%, berberi 33%.
<b>Religioni</b>	Musulmani (sunniti) 98.7%, cristiani 1.1%, ebrei 0.2%.
<b>Lingue</b>	Arabo (ufficiale), francese, dialetti berberi.
<b>Divisione amministrativa</b>	39 province e 8 prefetture. Il potere è gestito da governatori nominati dal Ministro degli Interni
<b>Costituzione</b>	In vigore dal 10 Marzo del 1972, modificata il 4 Settembre del 1992 ed emendata il 13 Settembre del 1996 con referendum.
<b>Governo</b>	È' formato da Primo Ministro e dal Consiglio di Ministri.

maggiore apertura e liberalizzazione della vita politica; oggi il Marocco è presente ed attivo nei progetti di integrazione regionale, soprattutto nel processo di partenariato euro-mediterraneo, partecipa attivamente ai lavori della Organizzazione dell'Unione Africana e all'Unione del Maghreb Arabo. Oggi i marocchini hanno tante aspettative, sognano un lavoro, il benessere, più democrazia, ma soprattutto l'ingresso in Europa, e se c'è un momento propizio nel quale queste aspettative possono diventare realtà, questo è quello giusto, perché sul Marocco soffia un vento di libertà e un desiderio di cambiamento senza precedenti. Merito anche del nuovo re, Mohamed VI che, salito al trono nel luglio del 1999, provoca in tutto il Marocco un terremoto benefico. Mohamed VI è un re che parla di rispetto dei diritti dell'uomo, promette dura lotta alla corruzione, auspica maggiore dignità per le donne, intende premiare la meritocrazia, vuole portare il Marocco in Europa.

<sup>3</sup> Il tasso di crescita media annuale della popolazione passa dal 2,66% del decennio 1974 –1984 al 2,02% nel successivo decennio; bisogna però rilevare che si registra una scarsa omogeneità all'interno del paese, con tassi di natalità molto al di sopra della media nel centro-nord e più bassi nella restante parte del paese.

<b>Elezioni</b>	Il Re nomina il Primo Ministro. Il Primo Ministro a sua volta dovrà formare il Consiglio dei Ministri e sottoporlo ad approvazione del Re. Il governo è censurabile sia dalla Camera dei Rappresentanti che dalla Camera dei Consiglieri. È composto dalla Camera dei Rappresentanti, o Camera Bassa, con 325 seggi e dalla Camera dei Consiglieri, o Camera Alta, con 270 membri. La Camera dei Rappresentanti è eletta a suffragio universale ogni cinque anni, la Camera dei Consiglieri è eletta indirettamente da un Collegio elettorale (per 3/5 espresso dagli organismi locali e per il resto dalle categorie professionali, per nove anni e rinnovabile ogni tre anni per 1/3).
<b>Potere legislativo</b>	

Fonte: Rapporti ICE/MAE ITALIA.

Elaborazione dell'autore.

Nel 1956 il Marocco ottiene l'indipendenza dalla Francia e, dagli anni sessanta, inizia a fare pressioni per l'apertura di trattative con la Comunità Economica Europea. I negoziati, conclusi nel 1969, conducono ad un primo accordo commerciale, della durata di cinque anni, che stabilisce un regime preferenziale di scambi<sup>4</sup>.

L'accordo di associazione<sup>5</sup>, firmato a Rabat il 31 marzo 1969, entrato in vigore il 1° settembre 1969, tra Comunità Economica Europea e Marocco, si limita a disciplinare il regime degli scambi commerciali, come quello stipulato con la Tunisia. Rappresenta 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*"<sup>6</sup>.

Il Titolo I del Trattato, dedicato al regime degli scambi, stabilisce all'articolo 2 che tutti i prodotti originari del Marocco, sono ammessi all'importazione in territorio comunitario senza alcuna restrizione quantitativa e in esenzione di diritti di dogana e tasse di effetto equivalente<sup>7</sup>.

Secondo l'accordo dunque, è garantito al Marocco il libero accesso al mercato comunitario per la quasi totalità dei prodotti industriali ed un regime preferenziale per alcuni prodotti agricoli.

Per ciò che concerne i prodotti comunitari importati in Marocco, il regime previsto dall'accordo all'articolo 2 paragrafo 2 è quello della reciprocità, ma soltanto per le restrizioni quantitative<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> L'accordo commerciale con il Marocco è firmato a Rabat il 31 marzo 1969 ed entra in vigore il 1° settembre 1969. Per il contenuto dell'accordo vedi capitolo I, paragrafo 1.3, "Gli accordi commerciali del 1969: aspettative e limiti".

<sup>5</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 ss.

<sup>6</sup> Si legge nel preambolo dell'accordo che "...riferendosi alla dichiarazione di intenti degli Stati membri della Comunità Economica Europea in vista dell'associazione alla Comunità Economica Europea dei paesi indipendenti della Zona Franca, [...] il Consiglio della CEE e sua maestà il re del Marocco, hanno deciso di concludere un accordo di associazione tra la CEE ed il Marocco conformemente all'articolo 238 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea.

<sup>7</sup> Secondo l'articolo 3 dell'accordo, entrambe le parti si impegnano a eliminare, progressivamente, tutte le misure o pratiche interne di natura fiscale che, direttamente o indirettamente, possono favorire una discriminazione tra i prodotti di una parte contraente e quelli simili originari dell'altra parte contraente.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Con lo scopo di gestire l'accordo e sorvegliare la sua corretta esecuzione, l'articolo 10 paragrafo 1 prevede la creazione di un Consiglio di Associazione incaricato di adottare decisioni vincolanti<sup>9</sup>.

Secondo l'articolo 14, il trattato è concluso per un periodo di cinque anni; poiché già allora è evidente la volontà di entrambe le parti di consolidare le relazioni già esistenti, si sottolinea 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 Comunità Economica Europea e Marocco intensificano i negoziati per arrivare ad un nuovo accordo.

Nel 1976 la Comunità inaugura la Politica Mediterranea Globale con l'intenzione di affrontare una nuova sfida: considerare il Mediterraneo un'area omogenea, non più somma di paesi diversi ma unione di Stati accomunati da un unico desiderio, rafforzare i legami con l'Europa.

E' in questo contesto che l'Europa comunitaria firma con il Marocco un accordo di cooperazione il 27 aprile 1976<sup>10</sup>.

Nel 1976 la cooperazione euro-marocchina diventa più intensa, i finanziamenti comunitari aumentano, è varato il primo protocollo finanziario e c'è l'intervento della Banca Europea per gli Investimenti<sup>11</sup>.

A Rabat, nel marzo 1977, inizia la missione di identificazione dei progetti suscettibili di ricevere gli aiuti comunitari, tra questi troviamo il riassetto idro-agricolo di numerose aree, l'installazione di fonderie e la costruzione di strade e canali<sup>12</sup>.

Una serie di prestiti gestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti completa i finanziamenti comunitari al Marocco<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Annessi all'accordo del 1969, troviamo tre allegati che spiegano dettagliatamente qual è lo specifico regime applicabile per ciascuno dei prodotti industriali ed agricoli oggetto di scambio tra Comunità Economica Europea e Marocco.

<sup>9</sup> Il Consiglio di Associazione istituito dall'articolo 10 paragrafo 1, è composto da una parte da membri del Consiglio e della Commissione e, dall'altra parte, da alcuni membri del governo del Marocco (Titolo II, articolo 11, paragrafo 1). Il secondo paragrafo dell'articolo 12 aggiunge che il Consiglio di Associazione si riunisce una volta all'anno su iniziativa del suo presidente ed ogni altra volta che le necessità lo richiedono; ha inoltre la possibilità di istituire dei Comitati in grado di assisterlo nell'esercizio delle sue funzioni (articolo 13).

<sup>10</sup> Accanto alle disposizioni di natura commerciale, già presenti nel precedente accordo, il trattato del 1976 estende la cooperazione al campo tecnico, finanziario e sociale. Per il contenuto dell'accordo vedi il capitolo I, paragrafo 2.2, "Gli accordi di cooperazione del 1976".

<sup>11</sup> Il contenuto degli accordi del 1976 è esaminato nel capitolo I al paragrafo 2.1.

<sup>12</sup> RICHARDS P. (sous la direction de), Les accords méditerranéens de la CEE en 1980 dans le contexte de l'élargissement, Bruxelles, 1990, p. 196 ss.

<sup>13</sup> Nel giugno 1979 la Banca Europea per gli Investimenti firma due contratti di prestito con le autorità marocchine per un totale di 40 milioni di ecu destinati a finanziare la costruzione di un porto, essenziale per le esportazioni di fosfati. Non dimentichiamo che il Marocco è il primo esportatore mondiale di fosfati e la costruzione di un porto agevola enormemente le esportazioni marocchine.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

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 siglano un accordo di associazione<sup>14</sup>.

Ci troviamo in presenza di un accordo che prevede, finalmente, un salto di qualità nei rapporti tra Unione Europea e Marocco, e che s'inserisce in quel grande filone strategico che è il partenariato euromediterraneo<sup>15</sup>.

Quest'ultimo ha un momento di grande svolta nel corso della Conferenza di Barcellona che sancisce come la nuova Europa, la nuova identità europea, siano legate non solo all'allargamento ad est, e non soltanto – come dice 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<sup>16</sup>.

Il trattato del 1996, è un accordo che possiamo definire “misto” proprio perché richiede non solo il consenso degli organi dell'Unione Europea (e ovviamente quello del Marocco), ma anche che i singoli Stati lo sottoscrivono affinché possa entrare in vigore. E' un accordo simile, per struttura e contenuto, a quelli stipulati con gli altri Paesi Terzi del Mediterraneo nel contesto dell'europartenariato; tra gli obiettivi perseguiti vi sono<sup>17</sup> un 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.

Nel contesto delle relazioni bilaterali tra Unione Europea e Marocco, va inserito anche un accordo in materia di pesca siglato nel 1995.

Arrivato a scadenza nel 1999, nonostante tutti gli sforzi da parte di entrambi gli interlocutori nel corso dei negoziati, non è stato possibile rinnovare l'accordo.

### **7.1 L'accordo di cooperazione Marocco-UE**

Il 26 febbraio 1996, Unione Europea e Marocco firmano un accordo di associazione; è il terzo di una serie di nuovi accordi conclusi nel contesto di un rafforzamento della politica mediterranea dell'Unione che si pone l'obiettivo di dare una nuova dimensione alle relazioni tra Unione Europea e Paesi Terzi del Mediterraneo.

---

<sup>14</sup> L'accordo di associazione tra Unione Europea e Marocco è firmato il 26 febbraio 1996 ed entra in vigore il 1° marzo del 2000.

<sup>15</sup> PARLAMENTO ITALIANO, Seduta n. 560 del 2/7/1999 – Resoconto stenografico dell'Assemblea, Roma, p. 6ss.

<sup>16</sup> Il Mediterraneo rappresenta, nel pianeta, una delle aree più complesse, a più grande asimmetria per quanto riguarda le differenze culturali, religiose, economiche ed i differenziali di andamento demografico. Occorre dunque una strategia unitaria ed un governo politico per le tensioni presenti nel Mediterraneo.

<sup>17</sup> Per il contenuto dell'accordo vedi il capitolo V paragrafo 4.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Il Preambolo dell'accordo contiene una serie di considerazioni che permettono di spiegare cosa spinge le parti a stipulare un trattato del genere; la prima constatazione riguarda non solo la prossimità geografica ma, soprattutto, quell'interdipendenza e complementarietà creatasi attraverso decenni di relazioni politiche ed economiche.

C'è poi la volontà di rafforzare una concertazione bilaterale che risale 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; proprio perché, come sottolinea Mondher Gargouri, professore all'Università di Tunisi, *“se s'interroga la storia o la geografia, si osserva che non è sufficiente essere geograficamente vicini per esserlo anche economicamente e politicamente”*.

Seguendo le linee tracciate dalla dichiarazione di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995, l'accordo punta su tre ambiti di cooperazione: quella politica, economica e sociale.

Gli obiettivi dell'accordo sono 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.

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

Tutti questi obiettivi vanno realizzati sempre nel rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici così come precisa l'articolo 2<sup>18</sup>.

Per ciò che concerne il dialogo politico<sup>19</sup>, c'è 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>20</sup>.

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

In campo economico, si fissa 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).

Il regime previsto per i prodotti industriali è il libero accesso al mercato comunitario per i prodotti marocchini<sup>21</sup>; nel caso dei prodotti originari dell'Unione Europea invece, l'articolo 11 pur prevedendo la

---

<sup>18</sup> L'articolo 2 stabilisce che: "il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali dell'uomo quali enunciati nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ispira le politiche interne ed internazionali della Comunità e del Marocco e costituisce un elemento essenziale del presente accordo".

<sup>19</sup> Al dialogo politico è dedicato il Titolo I dell'accordo.

<sup>20</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".

progressiva eliminazione di tutti i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente, prescrive una riduzione scaglionata in dodici anni<sup>22</sup>.

L'accordo contiene un'importante concessione fatta al Marocco dall'Unione Europea; infatti, l'articolo 14 consente 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>23</sup>.

Nel caso dei prodotti agricoli, l'esigenza di tutelare le produzioni marocchine va bilanciata con il rispetto della Politica Agricola Comune, ecco perché l'accordo, all'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>24</sup>.

Il Titolo V del trattato, dedicato alla cooperazione economica, indica all'articolo 44, quali sono 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.

Gli ambiti della cooperazione sono numerosi<sup>25</sup> ed un ruolo chiave riveste soprattutto la cooperazione regionale; l'articolo 45 sottolinea, 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

---

<sup>21</sup> L'articolo 9 stabilisce che “i prodotti originari del Marocco sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e dalle tasse di effetto equivalente.

<sup>22</sup> L'articolo 11 prescrivendo un'eliminazione dei dazi non immediata ma scaglionata in dodici anni, consente di limitare gli effetti negativi, su un'economia debole come quella marocchina, di un'immediata soppressione di tutti i dazi doganali applicabili sui prodotti originari dell'Unione.

<sup>23</sup> L'articolo 14 prevede che in presenza di una delle condizioni previste, le autorità competenti marocchine informino il Comitato di Associazione delle misure eccezionali che s'intende adottare. Sarà il Comitato che dovrà esaminare le misure proposte dal Marocco e decidere se concedere o meno al paese la possibilità di adottarle. In caso di adozione di tali misure, il Marocco presenta al Comitato un calendario con le date di eliminazione dei dazi doganali introdotti. Il calendario prevede la graduale eliminazione di tali dazi a partire, al più tardi, dal termine del secondo anno della loro introduzione, a tassi annuali uniformi.

<sup>24</sup> Il secondo paragrafo dell'articolo 18 sottolinea che tenendo conto dei flussi di scambio dei prodotti agricoli tra le parti, nonché della particolare importanza di determinati prodotti, la Comunità ed il Marocco esaminano, nell'ambito del Consiglio di Associazione, prodotto per prodotto e su basi di reciprocità, la possibilità di accordarsi adeguate concessioni.

<sup>25</sup> L'accordo prevede la cooperazione nei settori dell'ambiente, dell'istruzione e della formazione, la cooperazione scientifica, tecnica e tecnologica, il riavvicinamento delle legislazioni, la pesca, l'agricoltura, i trasporti, l'energia, la lotta contro gli stupefacenti ed il riciclaggio di denaro sporco.

e che riguardi in particolare: il commercio intraregionale 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.

Anche in campo sociale, all'articolo 69 la parola d'ordine è “*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<sup>26</sup>.

Con lo scopo di garantire la piena realizzazione di tutte le disposizioni contenute nell'accordo, l'articolo 78 prevede l'istituzione di un Consiglio di Associazione che veglia sulla piena conformità all'accordo di tutte le iniziative intraprese<sup>27</sup>.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare nel caso della Tunisia, quest'accordo di associazione dell'Unione Europea con il Marocco è un passo fondamentale per il consolidamento delle relazioni euro-maghrebine, è l'essenziale preludio della Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea che vedrà la luce nel 2010.

## **7.2 Gli effetti dell'accordo sulle riforme sociali ed economiche in Marocco**

Nonostante i profondi mutamenti intervenuti a partire dall'indipendenza<sup>28</sup>, il settore primario continua ad occupare un posto di rilievo nella struttura produttiva del paese, senza essere riuscito a modernizzarsi e a diversificarsi<sup>29</sup>.

Per ciò che concerne la struttura industriale, quello che manca è una reale diversificazione produttiva e la capacità di rivolgersi ai mercati internazionali<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> L'articolo 71 sottolinea che per consolidare la cooperazione in campo sociale s'istituiscono azioni e programmi finalizzati alla riduzione della pressione migratoria, in particolare attraverso il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; la promozione del ruolo della donna nel processo di sviluppo economico e sociale, il consolidamento dei programmi marocchini di pianificazione familiare. Alla base di ogni forma di cooperazione si pone quindi la necessità di migliorare la qualità della vita della popolazione marocchina.

<sup>27</sup> L'articolo 79 dell'accordo sottolinea che il Consiglio di Associazione è composto da membri del Consiglio dell'Unione Europea e da membri della Commissione, da una parte, e da membri del governo del Regno del Marocco, dall'altra. Ai fini della realizzazione degli obiettivi stabiliti nell'accordo, l'articolo 80 del trattato concede al Consiglio di Associazione il potere di adottare decisioni vincolanti per le parti. L'articolo 81 dell'accordo consente l'istituzione di un Comitato di Associazione, incaricato della gestione dell'accordo, al quale il Consiglio ha la facoltà di delegare una parte delle proprie competenze.

<sup>28</sup> Durante il protettorato l'agricoltura occupa il 70% della popolazione attiva.

<sup>29</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 101 ss.

<sup>30</sup> Per effetto delle politiche di industrializzazione intraprese dal Marocco, si sviluppa un settore tessile ed agroalimentare molto forte, ma, essendo l'Unione Europea il principale mercato di sbocco di questi prodotti, si sostituisce, in pratica, una forma di dipendenza commerciale con un'altra.

## Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.

Dagli anni '70, per effetto della caduta del prezzo dei fosfati, le autorità marocchine cercano di modernizzare il sistema industriale e ridurre la dipendenza da una mono-produzione, puntando sulle industrie manifatturiere legate al settore tessile che trovano terreno fertile grazie al primo accordo multifibre.

Negli anni ottanta, di fronte al fallimento delle politiche di sviluppo adottate dalle autorità di governo, il Marocco inizia, sotto il controllo di alcuni organismi internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale), un processo di apertura, di liberalizzazione e di privatizzazione delle attività produttive.

I risultati di questa prima fase del programma di riforma delle strutture economiche sono positivi da un punto di vista economico ma i costi in termini sociali sono molto pesanti da sopportare: nel 1991 in Marocco ci sono 3,4 milioni di poveri, metà dei quali “*sotto la soglia minima di povertà*”, la spesa pubblica subisce ingenti tagli, c'è il blocco degli investimenti sociali; il Marocco paga, in termini sociali, un prezzo troppo alto per modernizzare la sua economia.

Come ben evidenzia Bichara Khader<sup>31</sup>, fra i tanti, il caso del Marocco è davvero emblematico, esso mostra come un paese può percorrere una strada che in meno di venti anni lo porta, direttamente, da un modello orientato verso le esportazioni ad un aumento di disoccupazione, denutrizione e povertà assoluta per una fetta importante della popolazione<sup>32</sup>.

La difficile situazione marocchina di questi anni, è efficacemente descritta dallo studioso Najib Akesbi, in un articolo pubblicato su “*Le Monde*”, con una frase “*Il paese finisce per produrre troppe cose che non consuma, e consumare troppe cose che non produce*”<sup>33</sup>.

Quando nel luglio 1999 il nuovo re Mohamed VI arriva al trono, la situazione economica del paese non è florida, il Marocco è ancora un paese di forti contraddizioni con un'agricoltura che garantisce 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. Nonostante tutti questi problemi, il Fondo Monetario Internazionale sottolinea “*l'encomiabile record di stabilità interna ed esterna*”<sup>34</sup>.

Le relazioni commerciali marocchine si basano per più della metà sugli scambi con l'Unione Europea<sup>35</sup>. I principali prodotti importati dall'Unione Europea sono tessuti e prodotti chimici; le esportazioni invece, riguardano pomodori, agrumi, fiori e prodotti tessili.

Tra il 1994 ed il 1995 il Marocco persegue con molta determinazione l'attuazione di un programma di privatizzazioni e, per la prima volta nel Maghreb, apre all'investimento privato il settore delle infrastrutture;

---

<sup>31</sup> SPATARO A. e KHADER B., *op. cit.*, p. 40 ss.

<sup>32</sup> GEORGE S., *Il debito del Terzo Mondo*, Roma, 1989, p. 1 ss.

<sup>33</sup> AKESBI NAJIB, in *Le Monde*, marzo 1994.

<sup>34</sup> L'inflazione, alla fine degli anni '90, si colloca sotto il 3% ed il programma di privatizzazioni marocchino è tra i più avanzati dell'Africa del Nord.

<sup>35</sup> Nel 1998, le importazioni dell'Unione Europea in provenienza dal Marocco sono di 5.323 milioni di euro mentre le esportazioni verso il Marocco di 6.548 milioni di euro.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

nel 1995 il governo approva una nuova legislazione relativa agli investimenti che determina un incremento nell'afflusso di capitali esteri<sup>36</sup>.

Il Marocco resta comunque un paese che necessita di tempo e di riforme profonde perché come scrive Abdelwahed Radi, presidente della Camera marocchina, *“abbiamo ancora troppi problemi, che possono rappresentare un rischio di destabilizzazione. I disoccupati sono tra il 16% ed il 20%, abbiamo ancora molti villaggi senza luce, acqua, scuole, medici. Quasi metà della popolazione, soprattutto nelle campagne ed in particolare le donne, non sa leggere e scrivere, l'agricoltura è arretrata”*.

### **7.3 La cooperazione finanziaria UE-Marocco**

La cooperazione finanziaria tra Unione Europea e Marocco, come quella con la Tunisia, si sviluppa lungo tre tappe che accompagnano l'evoluzione delle relazioni politiche ed economiche dagli anni settanta fino ad oggi.

Si passa da quattro generazioni di protocolli finanziari che per venti anni, dal 1976 al 1996, disciplinano 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.

Grazie ai quattro protocolli finanziari, il Marocco può beneficiare di 1.091 milioni di Euro<sup>37</sup>, di cui 574 milioni provengono dal budget comunitario e 517 milioni sono prestiti su risorse proprie della Banca Europea per gli Investimenti<sup>38</sup>; inoltre, nell'ambito della Politica Mediterranea Rinnovata, il Marocco è oggetto di un programma di aggiustamento strutturale di 80 milioni di Euro<sup>39</sup>.

Esaminiamo ora i progetti realizzati in Marocco grazie ai quattro protocolli.

---

<sup>36</sup> La nuova legislazione relativa agli investimenti, unifica i precedenti otto codici settoriali. Facilitando le lungaggini burocratiche, questo nuovo codice favorisce l'afflusso di capitali stranieri, soprattutto provenienti dall'area comunitaria.

<sup>37</sup> DOCUMENTS, Coopération CEE-Maroc, CEE-Algérie, CEE-Tunisie, in Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, 1991, p. 741 ss.

<sup>38</sup> L'aiuto comunitario è concesso sia sotto forma di aiuti non rimborsabili (438 milioni di euro) sia di prestiti speciali della Banca Europea per gli Investimenti (100 milioni di euro tra il primo ed il secondo protocollo).

<sup>39</sup> 20 milioni di euro sul quarto protocollo e 60 milioni di euro come concessione speciale a titolo di aggiustamento strutturale. L'orientamento settoriale dei protocolli, privilegia largamente lo sviluppo rurale (46%), seguono le infrastrutture economiche (17%), il settore sociale (15,6%) e l'appoggio al settore privato (10%).

Tabella n. 25: Principali progetti finanziati in Marocco.

<b>MAROCCO</b> (Nome del Progetto)	<b>Costo del Progetto</b> (in milioni di euro)
<b>Protocollo Finanziario n. 1</b>	
Costruzione del porto minerario di Jorf Lasfar	40,0
Costruzione del canale di Rocate	16,0
Acqua alle città di Nadir e Safi	15,5
Ufficio di sviluppo industriale	5,0
Credito agricolo	8,5
Crediti alle piccole e medie imprese	15,0
<b>TOTALE 1° Protocollo Finanziario</b>	<b>100</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 2</b>	
Centrale di Amouguez	34,0
Estensione del porto di Mohammedia	18,0
Cassa Nazionale di Credito Agricolo	44,0
Sbarramenti collinari	53,0
<b>TOTALE 2° Protocollo Finanziario</b>	<b>149</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 3</b>	
Eletrificazione rurale	30,0
Riassetto di Tessaout-aval	34,1
Perimetro di irrigazione a Doukkala	60,0
Prestiti globali	50,0
Acqua potabile ai piccoli centri	11,9
<b>TOTALE 3° Protocollo Finanziario</b>	<b>186</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 4</b>	
Estensione della rete elettrica	60,0
Irrigazione di Haouz	40,0
Prestiti globali	50,0
Acqua potabile in sei città	40,0
Prestiti globali al settore finanziario	20,0
<b>TOTALE 4° Protocollo Finanziario</b>	<b>210</b>
<b>TOTALE PROTOCOLLI ALGERIA</b>	<b>645</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, Union Européenne-Maghreb:

25 ans de coopération 1976-2001, Bruxelles, 2001.

La capacità di assorbimento del Marocco è soddisfacente e la cooperazione con le autorità marocchine efficace. Il tasso di impiego dei fondi alla fine del mese di luglio del 1999 è del 97,82%, per le risorse del budget comunitario e del 95% per le risorse della Banca Europea per gli Investimenti<sup>40</sup>.

L'accordo di associazione firmato il 26 febbraio 1996<sup>41</sup> si pone un obiettivo ben preciso, integrare il Marocco in uno Spazio Economico Euro-Mediterraneo; ma per fare ciò l'Unione Europea si rende conto della necessità di rivedere gli orientamenti della cooperazione finanziaria.

Il Programma Indicativo Nazionale 1996-1998, tra i prioritari campi di cooperazione, pone, al primo posto, l'appoggio alla transizione economica. La cooperazione euro-marocchina si articola in vari campi, in

<sup>40</sup> Notizie dettagliate relative ai quattro protocolli finanziari sono riportate al capitolo III « Gli strumenti finanziari del partenariato euromediterraneo », dal paragrafo 1.1 a 1.5.

<sup>41</sup> DOCUMENTS, Signature de l'Accord Euro-Méditerranéen d'Association entre les Communautés Européennes et le Maroc, in Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, 1996, p. 404 ss.

### **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

tema di riforme economiche, in collaborazione con la Banca Mondiale, è concessa una Facilitazione d'Aggiustamento Strutturale di 120 milioni di Euro<sup>42</sup>.

C'è poi l'appoggio alla transizione economica; per favorire la transizione verso un'economia di mercato sono programmati numerosi progetti di assistenza tecnica, dalla privatizzazione (5 milioni di Euro), alla formazione professionale (38 milioni di Euro), ad un importante progetto che si pone l'obiettivo di studiare l'impatto che avrà una Zona di Libero Scambio sull'economia marocchina (1,3 milioni di Euro).

Per ciò che concerne il rafforzamento dell'equilibrio socio-economico, i mutamenti economici, soprattutto se radicali, hanno sempre costi elevati in campo sociale; ecco dunque l'impegno dell'Unione Europea di ammortizzare tali costi attraverso l'appoggio allo sviluppo rurale (28,4 milioni di Euro), alla sanità (20 milioni di Euro), al miglioramento agricolo (28,64 milioni di Euro).

La capacità di assorbimento dei fondi MEDA I da parte del Marocco è soddisfacente; i fondi impiegati raggiungono la somma di 660 milioni di Euro tra il 1995 ed il 1998<sup>43</sup>.

Chiusa l'esperienza MEDA I (1996-1999), e visti i risultati positivi ottenuti, l'Unione Europea decide di continuare sulla stessa strada e vara il programma MEDA II che copre il periodo 2000-2006.

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

Questo documento consente 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.

Nel corso del 2000, la Commissione approva cinque progetti a favore del Marocco per un totale di 140,5 milioni di Euro; tra essi troviamo 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>44</sup>.

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

Grazie a questi tre progetti, il Marocco potrà 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

---

<sup>42</sup> In seguito alla creazione di un nuovo governo nel marzo del 1998, gli orientamenti politici generali sono ridefiniti. Questo comporta un'ulteriore dilazione per l'esborso della seconda tranche che sarà pagata solo nel dicembre del 1999.

<sup>43</sup> 50 milioni di euro in più rispetto alle previsioni iniziali.

<sup>44</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Morocco an overview*, Bruxelles, 2001, p. 5 ss.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

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>45</sup>.

Partiamo dall'esame del primo progetto 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>46</sup>.

I principali beneficiari del programma saranno tutte le istituzioni e gli organismi del settore finanziario e, indirettamente, le imprese del Marocco che avranno un accesso più semplice ai finanziamenti<sup>47</sup>.

Il secondo programma riguarda l'appoggio al settore sanitario; approvato dalla Commissione nel 2000, questo programma sostiene il Piano di Sviluppo Sanitario 2000-2004 del Marocco<sup>48</sup>.

L'ultimo progetto, è quello relativo al miglioramento dell'habitat di Tangeri, approvato dalla Commissione nel 1999; s'inscrive nell'ambito del Programma Nazionale Speciale di lotta contro l'habitat insalubre.

Il progetto metterà a disposizione delle popolazioni più sfavorite, appezzamenti di terreno dotati di acqua ed infrastrutture, sui quali potranno edificare; inoltre, una parte dei fondi sarà utilizzata per alimentare una linea di credito che metterà a disposizione della popolazione una cooperativa per l'acquisto di materiali in grado di consentire l'accesso a prodotti qualitativamente buoni a prezzi bassi. Il progetto sarà realizzato dall'Agenzia Nazionale per la lotta contro l'habitat insalubre.

---

<sup>45</sup> EUROPEAN COMMISSION, The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process)-Visite du président Romano Prodi au Maghreb (11-15 janvier 2001), Bruxelles, 2001, p. 1.

<sup>46</sup> Questo progetto, approvato dal Comitato MED il 14 novembre 2000, rientra nel contesto delle riforme previste dal Piano di Sviluppo Economico e Sociale 2000-2004 studiato dal governo del Marocco.

<sup>47</sup> Per questo tipo di progetto il contributo comunitario è concesso sotto forma di appoggio diretto al budget dello Stato. La sovvenzione sarà elargita in tre tranches, la prima di due milioni di euro sarà pagata al momento della firma della Convenzione di finanziamento, mentre le altre due saranno pagate successivamente, in seguito ad una valutazione del grado di messa in opera delle riforme concordate.

<sup>48</sup> La sovvenzione comunitaria avrà la forma di un appoggio diretto al budget dello Stato e l'esborso sarà effettuato in due tranches sempre in funzione di una valutazione dell'avanzamento delle riforme da parte sia comunitaria, sia marocchina.

## 8. La Tunisia

La fine del protettorato francese segna una svolta nell'organizzazione politica tunisina. Il paese, sotto il regime monarchico, riacquista l'indipendenza dalla Francia il 20 marzo 1956 e circa un anno più tardi, il 25 luglio 1957, un'assemblea costituente proclama la repubblica<sup>1</sup>.

Oggi il potere esecutivo è esercitato dal presidente M. Zine El Abidine Ben Ali rieletto nel corso delle ultime elezioni presidenziali, il 24 ottobre 1999, con il 99,44% dei voti<sup>2</sup>.

In materia di politica estera, la Tunisia partecipa attivamente ai tentativi di rilanciare l'Unione del Maghreb Arabo<sup>3</sup>.

Le elezioni presidenziali e legislative del 24 ottobre 1999, rappresentano una svolta storica per il paese; è la prima volta che vengono introdotti due emendamenti al codice elettorale tunisino che consentono la partecipazione di altri candidati alle elezioni presidenziali e l'attribuzione di un minimo del 20% di seggi ai partiti di opposizione alle elezioni legislative.

La situazione politica interna, è caratterizzata da una sicurezza ed una stabilità certa, accompagnate da considerevoli progressi in campo economico e in tema di tutela delle popolazioni più disagiate<sup>4</sup>.

Tabella n.26: Scheda Paese Tunisia. (2007)

<b>SCHEDA PAESE - TUNISIA</b>	
<b>Nome ufficiale</b>	Repubblica Tunisina
<b>Tipologia Istituzionale</b>	Repubblica Presidenziale basata sulla Costituzione del 1959.
<b>Popolazione</b>	10,4 Milioni (2007)
<b>Superficie</b>	163.610 km quadrati
<b>Capitale</b>	Tunisi
<b>Disoccupazione</b>	14,1 % (2007)

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION (External Relations), *Les relations UE-Tunisie*, Bruxelles, 2001, p. 1 ss.

<sup>2</sup> Le elezioni presidenziali e legislative del 24 ottobre 1999, rappresentano una svolta storica per il paese; è la prima volta che vengono introdotti due emendamenti al codice elettorale tunisino che consentono la partecipazione di altri candidati alle elezioni presidenziali e l'attribuzione di un minimo del 20% di seggi ai partiti di opposizione alle elezioni legislative.

<sup>3</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *UE-Maghreb: les relations bilatérales entre l'UE et les trois partenaires méditerranéens du Maghreb*, Bruxelles, 2000, p. 1 ss.

<sup>4</sup> La stabilità economica e sociale è uno dei punti chiave della cooperazione tra Unione Europea e Tunisia proprio perché ci si è resi conto che la stabilità dell'Europa e del Mediterraneo in generale è strettamente legata a quella tunisina, motivo per cui preme ad entrambi i partners agire insieme e velocemente, per favorire l'applicazione di progetti di sviluppo locale finalizzati soprattutto alla lotta contro la povertà e l'analfabetismo e a garantire un'adeguata tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

<b>Crescita annua</b>	6,3 (2007)
<b>Moneta</b>	1 dinaro = 0,78 euro (stime 05/2000)
<b>Riserve (mld \$ USA)</b>	7,8 miliardi di DH (2007)
<b>PIL procapite a parità di potere d'acquisto \$ USA</b>	3.548 (2007)
<b>Composizione etnica</b>	Arabi 98%; europei 1%; ebrei e altre 1%.
<b>Religioni</b>	Musulmani (religione di stato 98%), cristiani 1%, ebrei e altre 1%.
<b>Lingue</b>	Arabo (ufficiale), francese (amministrativo), italiano, inglese, tedesco.
<b>Divisione amministrativa</b>	23 governatorati, 254 delegazioni e consigli locali di sviluppo, 257 municipi.
<b>Costituzione</b>	In vigore dal 1° Giugno 1959; emendata il 12 luglio 1988. Garantisce: 1) l'indipendenza del potere giudiziario; 2) libertà di coscienza e libera professione dei culti; 3) il pluralismo politico. Aderisce alle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, della donna e del fanciullo..
<b>Governo</b>	Formato dal Consiglio dei Ministri, presieduto dal Capo dello Stato.
<b>Elezioni</b>	Il Presidente della Repubblica viene eletto a suffragio universale per un periodo di cinque anni.
<b>Potere legislativo</b>	Assemblea Nazionale, composta da 182 membri eletti a suffragio universale per un periodo di 5 anni.

Fonte: Rapporti ICE/MAE ITALIA.

Elaborazione dell'autore.

Le relazioni tra Unione Europea e Tunisia risalgono al marzo del 1969, con un accordo limitato al regime degli scambi commerciali. Bisogna attendere il 1976 affinché si arrivi ad una forma di cooperazione più forte, con un nuovo accordo di cooperazione attraverso il quale la Tunisia può beneficiare di milioni di ECU, di cui 324 sotto forma di doni e 459 sotto forma di prestiti della Banca Europea per gli Investimenti<sup>5</sup>.

Il rispetto dei diritti umani e l'emergere della società civile sono solo alcuni degli scopi fondamentali della cooperazione euro-tunisina, ma non possono essere perseguiti al di fuori di un processo di sviluppo economico.

Tali fattori sono assolutamente interdipendenti in quanto la povertà assume un ruolo destabilizzante a livello politico e sociale, favorendo la crescita dei fondamentalismi religiosi e di tensioni politiche a livello nazionale ed internazionale.

All'Unione Europea quindi, preme favorire lo sviluppo politico, economico e sociale in Tunisia proprio perché le conseguenze future del non-intervento potrebbero essere molto più dispendiose di un intervento immediato.

<sup>5</sup> AA. VV., *I nuovi strumenti del Partenariato cit.*, p. 1 ss.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Adeguate politiche di sviluppo possono favorire il radicamento delle popolazioni sul proprio territorio d'origine (con effetti positivi sui consistenti flussi migratori), ridurre le tensioni sociali, evitare la perdita di identità culturale; inoltre, il miglioramento del livello di vita potrebbe dare alla società civile la capacità di resistere alle ondate di estremismo religioso, facilitando un processo di pace e di integrazione sociale<sup>6</sup>.

La prima forma di cooperazione tra Comunità Europea e Tunisia, è dunque un accordo siglato a Tunisi il 28 marzo 1969 ed entrato in vigore il 1° novembre del 1970<sup>7</sup>.

Abbiamo già sottolineato, parlando della politica comunitaria con i paesi maghrebini prima del 1976<sup>8</sup>, quali sono le disposizioni degli accordi del 1969 comuni Algeria, Tunisia e Marocco; esaminiamo ora le disposizioni specifiche per la Tunisia.

Nel preambolo dell'accordo, si sottolinea che il trattato è stipulato nell'intento di creare un'associazione tra Comunità Economica Europea e Tunisia, ed ha come base giuridica di riferimento l'articolo 238 del Trattato di Roma del 1957 (ora articolo 310).

Il Titolo I è dedicato al regime degli scambi commerciali e stabilisce all'articolo 2 paragrafo 1 che i prodotti originari della Tunisia sono ammessi in territorio comunitario senz'alcuna restrizione quantitativa ed in esenzione di diritti di dogana e di tasse di effetto equivalente; per ciò che concerne i prodotti comunitari, il trattamento concesso è quello dell'applicazione di una tariffa minima al momento del loro ingresso in territorio tunisino<sup>9</sup>.

Il trattato del 1969, non ha una durata illimitata infatti, l'articolo 14 paragrafo 1, sottolinea che l'accordo ha una durata di cinque anni a partire dal momento dell'entrata in vigore; aggiunge il 2° paragrafo dell'articolo 14 che a partire dal terzo anno dall'entrata in vigore possono essere intrapresi negoziati al fine di concludere un nuovo accordo<sup>10</sup>.

Alla scadenza dei tre anni fissati dal paragrafo 2 dell'articolo 14, Comunità e Tunisia danno inizio ai negoziati che condurranno all'accordo del 26 aprile 1976.

---

<sup>6</sup> La Tunisia è molto legata all'Europa da un punto di vista storico e strategico, ma questi legami hanno bisogno di essere rinsaldati attraverso politiche di co-sviluppo che tengano adeguatamente conto degli interessi reciproci attraverso uno sviluppo sostenibile in grado di bilanciare due esigenze altrettanto importanti: equità sociale ed efficienza economica.

<sup>7</sup> Accordo istitutivo di un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Tunisia, con Allegati, Tunisi 28 marzo 1969, in *Diritto Internazionale*, 1970.

<sup>8</sup> Vedi capitolo I, paragrafo 1.2.

<sup>9</sup> L'articolo 2 paragrafo 2 dell'Accordo stabilisce che “*i prodotti originari della Comunità beneficiano, al momento dell'importazione in Tunisia, delle disposizioni contenute nell'Allegato III*”. L'articolo 1 paragrafo 1 dell'Allegato III sottolinea che “*i diritti di dogana applicabili all'importazione in Tunisia dei prodotti originari della Comunità (indicati in un'apposita lista), sono quelli della tariffa minima tunisina ridotta secondo condizioni fissate nell'ambito della suddetta lista*”.

<sup>10</sup> Le disposizioni dell'accordo sono di natura esclusivamente economiche; infatti, è disciplinato solo il regime degli scambi tra Comunità e Tunisia senza alcun riferimento a questioni finanziarie né tanto meno di natura politica.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Quest'accordo, si pone nel contesto di un profondo mutamento nel modo di concepire il Maghreb da parte dell'Europa comunitaria; è proprio nel 1976 che è inaugurata la Politica Mediterranea Globale che copre tutto l'arco di tempo che va dal 1976 al 1990.

L'accordo del 1976, stipulato con la Tunisia, ha un contenuto analogo a quelli conclusi con l'Algeria e il Marocco.<sup>11</sup>

Il nuovo accordo di associazione tra Unione Europea e Tunisia del 17 luglio 1995, è il primo degli accordi conclusi con i Paesi Terzi del Mediterraneo nell'ambito della nuova politica di partenariato euro-mediterranea inaugurata a Barcellona; si tratta di una nuova generazione di accordi che alle tradizionali forme di cooperazione, sostituisce il concetto di associazione, è un accordo in cui entrambe le parti hanno voce in capitolo, si tratta di discutere e decidere su un piano paritario, finalmente anche il Maghreb può far sentire la sua voce.

Possiamo chiederci da dove nasce questo nuovo modo di concepire i Paesi Terzi del Mediterraneo, come scrive Immacolata Caruso<sup>12</sup>, *“c'è un forte desiderio di stimolare la conoscenza dei nostri vicini arabi, perché solo la coscienza dell'altro ed il rispetto delle differenze, possono condurre alla costruzione di quell'area comune che è il Mediterraneo, in un'ottica non eurocentrica, ma che tenga conto anche di quelle che sono le percezioni, le preoccupazioni e le esigenze dei maghrebini”*.

L'accordo di associazione del luglio 1995<sup>13</sup> prevede essenzialmente<sup>14</sup> 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.

### **8.1 L'accordo di cooperazione Tunisia-UE**

Il 17 luglio 1995, l'Unione Europea stipula con la Tunisia un accordo di associazione, è il primo trattato concluso nell'ambito della politica di partenariato euro-mediterranea che troverà piena legittimazione nel corso della Conferenza di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995.

Nel preambolo dell'accordo di associazione le parti enunciano i motivi che inducono a stipulare un simile accordo; tra essi troviamo la volontà di rafforzare i tradizionali legami che le uniscono, anche in

---

<sup>11</sup> I tre accordi del 1976, con Algeria, Marocco e Tunisia sono strutturati nello stesso modo ed hanno il medesimo contenuto perché frutto della volontà dell'Europa comunitaria di adottare un approccio globale verso i Paesi Terzi Mediterranei (è questa la novità della Politica Mediterranea Globale); non considerarli più quindi, singole unità, con ognuna delle quali stipulare un accordo diverso ma guardare ad essi come ad un'unica grande regione, sicuramente con profonde differenze, ma da inserire in una visione globale ed omogenea.

<sup>12</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 13.

<sup>13</sup> Accordo euromediterraneo 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, p. 2 ss.

<sup>14</sup> Per il contenuto dell'accordo vedi il paragrafo 4 del capitolo IV.

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

considerazione dei notevoli progressi compiuti dalla Tunisia nel perseguimento dell'obiettivo di integrazione della sua economia nel contesto dell'economia mondiale<sup>15</sup>.

L'accordo si basa 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<sup>16</sup>.

La cooperazione tra Unione Europea e Tunisia si basa 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 enunciati all'articolo 1 paragrafo 2 dell'accordo<sup>17</sup> 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.

Questi obiettivi, vanno 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 sottolinea 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 sentono 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 Immacolata Caruso definisce “*regione cerniera tra Europa, Africa Nera e Medio Oriente*”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'Associazione tra la Comunità Europea ed i suoi stati membri, da una parte, e la repubblica tunisina dall'altra, in GUCE n. L 097 del 30 marzo 1998, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Il preambolo del trattato si conclude con un'espressione significativa che mostra quanto sia forte la convinzione sia dell'Unione Europea, sia della Tunisia, di rafforzare le loro relazioni; 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'ammmodernamento tecnologico, hanno convenuto quanto segue [...]*” vi è poi l'elenco degli obiettivi che le parti intendono perseguire.

<sup>17</sup> Un esame attento degli obiettivi del trattato siglato ci consente di notare come, rispetto ai due precedenti accordi del 1969 e del 1976, l'ambito della cooperazione si sia notevolmente ampliato, non più soltanto un'intesa di tipo commerciale, ma un accordo su ogni aspetto possibile della cooperazione, quello politico e sociale, quello economico e finanziario, tutto diventa elemento d'intesa.

<sup>18</sup> 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*”.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Secondo l'articolo 5, il dialogo politico si svolge a scadenze regolari sia a livello ministeriale<sup>19</sup> sia a livello di alti funzionari mediante l'uso dei normali canali diplomatici. Per ciò che concerne l'aspetto economico, l'articolo 6 fa 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, istituiscono progressivamente una Zona di Libero Scambio.

L'articolo 9 dell'accordo, fa 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>20</sup>.

L'accordo, tenendo conto delle difficoltà in cui versa l'economia tunisina, consente 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 incontrano gravi difficoltà, in particolare nel momento in cui tali difficoltà producono danni seri a livello sociale<sup>21</sup>.

Nel caso dei prodotti agricoli la situazione è più complessa in quanto ci troviamo in presenza di beni che hanno un peso rilevante sia sull'economia europea sia tunisina; per questo motivo le parti si limitano, all'articolo 17, a prevedere una progressiva liberalizzazione degli scambi affidando al Consiglio di Associazione il compito di decidere, prodotto per prodotto, le misure da applicare (articolo 18)<sup>22</sup>.

L'accordo si occupa anche del diritto di stabilimento e dei servizi, infatti, l'articolo 31 garantisce il diritto di stabilimento delle società di una parte sul territorio dell'altra.

La cooperazione in campo economico è molto ampia e riguarda essenzialmente: la cooperazione a livello regionale<sup>23</sup>, l'istruzione e la formazione professionale, la cooperazione scientifica, tecnica e tecnologica<sup>24</sup>, la

---

<sup>19</sup> A livello ministeriale il dialogo si svolge nell'ambito del Consiglio di Associazione, quest'ultimo ha un ruolo chiave nel garantire la corretta attuazione delle disposizioni del trattato.

<sup>20</sup> L'articolo 11 dell'accordo precisa che a decorrere dall'entrata in vigore del trattato e scaglionate in un periodo di dodici anni, sono soppressi tutti i dazi doganali applicabili alle importazioni in Tunisia di tutta una serie di prodotti industriali originari della Comunità (la percentuale media annua di abbattimento progressivo è del 10%).

<sup>21</sup> Tra le misure che è concesso di adottare in queste circostanze abbiamo la maggiorazione o la reintroduzione di dazi doganali.

<sup>22</sup> L'articolo 18 è elaborato proprio per consentire alle parti di trovare, in materia di prodotti agricoli, soluzioni "su misura" suscettibili di mutare in funzione delle esigenze sia della Politica Agricola Comune, sia delle scelte tunisine. Quest'articolo prevede che dal 1° gennaio 2000, la Comunità e la Tunisia, esaminano la situazione dei prodotti agricoli e fissano, di concerto, le misure di liberalizzazione da applicare a partire dal 1° gennaio 2001; inoltre, tenendo conto dell'importanza di tali prodotti, il secondo comma dell'articolo 18 affida al Consiglio di Associazione il compito di esaminare, prodotto per prodotto, i beni oggetto di transazione e fissare le eventuali concessioni.

<sup>23</sup> L'articolo 45 precisa che *"al fine di consentire all'accordo di sviluppare appieno i suoi effetti, le parti si impegnano a favorire ogni iniziativa ad impatto regionale [...] che riguardi in particolare:*

- a) il commercio intraregionale a livello del Maghreb,*
- b) il settore dell'ambiente,*
- c) lo sviluppo delle infrastrutture economiche,*

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

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<sup>25</sup>, i trasporti, le telecomunicazioni, l'energia, il turismo, la lotta contro il traffico di stupefacenti.

Nel campo sociale gli obiettivi chiave sono fissati all'articolo 71 e sono 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>26</sup>.

E' evidente che questo nuovo accordo fa un grande passo avanti rispetto ai precedenti trattati prescrivendo un tipo di cooperazione ad ampio raggio; ogni settore, ogni aspetto della vita diventa oggetto di dialogo e di concertazione.

---

*d) la ricerca scientifica e tecnologica,*

*e) il settore della cultura."*

<sup>24</sup> In questo campo l'articolo 47 prevede la necessità di favorire l'instaurazione di vincoli permanenti tra le comunità scientifiche attraverso politiche che consentano alla Tunisia di accedere ai programmi comunitari di ricerca e sviluppo tecnologico e siano di stimolo all'innovazione tecnologica, il trasferimento di nuove tecnologie di know-how.

<sup>25</sup> L'articolo 54 dell'accordo enuncia tra gli obiettivi da perseguire in questo campo, l'ammodernamento delle infrastrutture e delle attrezzature, il miglioramento dei circuiti di distribuzione e di commercializzazione, la diversificazione produttiva e la cooperazione in campo sanitario e fito-sanitario.

<sup>26</sup> Il dialogo politico serve, secondo l'articolo 69 dell'accordo, a ricercare strumenti e modalità attraverso i quali realizzare progressi in tema di libera circolazione dei lavoratori, di parità di trattamento e di integrazione sociale nello Stato ospite. Il comma 3 dell'articolo 69 sottolinea che il dialogo riguarda in particolare i problemi relativi alle condizioni di vita e di lavoro delle comunità immigrate, all'immigrazione clandestina, ai programmi volti a promuovere la parità di trattamento tra cittadini della Tunisia e dell'Unione Europea.

## **8.2 Gli effetti dell'accordo sulle riforme sociali ed economiche in Tunisia**

La politica di interventi che la Tunisia intraprende per favorire lo sviluppo economico e sociale del Paese, la pone in una posizione “particolare”, quasi di rilievo rispetto agli altri paesi maghrebini.

La fine del protettorato e la proclamazione della repubblica<sup>27</sup>, sono il punto di partenza per intraprendere un cammino di revisione e di rinascita non facile, perché segnato da un forte squilibrio tra le varie regioni del paese<sup>28</sup>.

L'obiettivo principale perseguito dalla politica economica e dai piani di sviluppo economico-sociale, tende 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>29</sup>.

Tra i punti chiave del settimo piano di sviluppo tunisino (1987-1991), figura proprio il contenimento della crescita demografica<sup>30</sup>.

Il settore primario, e nello specifico l'agricoltura, occupa 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<sup>31</sup>.

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

Grazie ad un programma di riforme economiche varato nel 1986 con il supporto della Commissione Europea, della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, la Tunisia riesce ad ottenere buoni

---

<sup>27</sup> Il protettorato francese sulla Tunisia copre il periodo 1881-1956, nel 1957 Burghiba proclama la repubblica.

<sup>28</sup> Tali disparità si accentuano ancor più per il rafforzamento, negli anni settanta, del dualismo tra città e campagna, tra popolazione urbana e rurale, per la debolezza finanziaria degli imprenditori locali e la conseguente dipendenza dai paesi più industrializzati.

<sup>29</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 141 ss.

<sup>30</sup> La popolazione tunisina ha registrato negli ultimi trent'anni un forte incremento (mediamente il 2,3 % annuo). Nonostante ciò le attuali tendenze confermano sia un ridimensionamento della natalità, sia una riduzione della mortalità; questi risultati sono l'effetto di svariate cause tra cui l'attuazione di un programma di pianificazione familiare, una campagna per la regolamentazione delle nascite, il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie e della qualità della vita.

<sup>31</sup> Il ruolo chiave che l'agricoltura occupa nell'economia tunisina spiega le difficoltà negli accordi tra Unione Europea e Tunisia di bilanciare due esigenze: il rispetto della Politica Agricola Comune e la necessità di favorire l'accesso al mercato comunitario dei prodotti agricoli tunisini.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

risultati in termini di crescita del prodotto interno lordo e di riduzione dell'inflazione con riflessi positivi in campo sociale<sup>32</sup>.

A partire dal 1993, in previsione del nuovo accordo con l'Unione Europea, la Tunisia procede 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, sono il frutto di una scelta coraggiosa: preparare un terreno fertile per favorire la creazione di una zona di libero scambio con l'Unione Europea<sup>33</sup>.

L'accordo di associazione, siglato nel 1995, prevede per ciò che concerne le esportazioni, 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>34</sup>.

Per quanto riguarda il regime delle esportazioni in Tunisia dei prodotti provenienti dall'area comunitaria, i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente sono soppresse per il 60% dei prodotti industriali dell'Unione Europea durante un periodo di cinque anni; per la parte restante di prodotti (indicati in appositi elenchi), l'eliminazione sarà realizzata entro un periodo transitorio di dodici anni<sup>35</sup>.

Sul piano commerciale, comincia un'opera di smantellamento tariffario a partire dal 1996, in anticipo rispetto all'entrata in vigore dell'accordo nel marzo del 1998; questo consente di accelerare la sua integrazione commerciale nel mercato europeo<sup>36</sup>.

Nel campo agricolo, l'Unione Europea e la Tunisia attuano progressivamente una maggiore liberalizzazione nei reciproci scambi, proseguendo sulla strada della liberalizzazione e della diversificazione della produzione agricola tunisina avviata con l'accordo del 1976<sup>37</sup>.

Per rendere la sua economia competitiva e favorire la creazione di una zona di libero scambio, la Tunisia deve affrontare delle sfide nuove: creazione di impiego, programmi di privatizzazione, modernizzazione del settore finanziario, liberalizzazione dei servizi, politiche in grado di attirare gli investimenti esteri; sono

---

<sup>32</sup> Il Prodotto Interno Lordo tunisino passa dal 4,6% nel periodo 1992-1999, al 6% nel 1999; l'inflazione invece, scende dal 5,2% registrato tra il 1991 ed il 1997 al 3% nel 1999.

<sup>33</sup> ZALLIO F., *op. cit.*, p. 51 ss.

<sup>34</sup> COMMISSION EUROPEENNE, I nuovi strumenti del Partenariato cit., p. 1 ss.

<sup>35</sup> L'accordo concede alla Tunisia la possibilità di adottare, secondo modalità precedentemente concordate, misure eccezionali per tutelare le industrie nascenti o taluni settori in fase di ristrutturazione che affrontano serie difficoltà.

<sup>36</sup> L'Unione Europea assorbe l'80% delle esportazioni della Tunisia e fornisce il 71% delle importazioni tunisine.

<sup>37</sup> La Tunisia ha un interesse strategico alle condizioni di accesso del suo olio d'oliva sul mercato europeo. Nel novembre 2000 i negoziati permettono di arrivare ad un accordo sotto forma di scambio di lettere che consente di mantenere i contingentamenti tariffari ed anzi di aumentarli di 10.000 tonnellate; in cambio la Tunisia offre all'Unione Europea concessioni sulle esportazioni di grano e oleaginose.

queste le chiavi che consentiranno a questo paese di spalancare le porte su una zona di libero scambio euro-mediterranea.

### **8.3 La cooperazione finanziaria UE-Tunisia**

La cooperazione finanziaria è elemento essenziale delle relazioni tra Unione Europea e Tunisia fin dall'accordo del 1976; si passa 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.

Tra il 1976 ed il 1996, la Tunisia beneficia, attraverso quattro generazioni di protocolli finanziari, di 472 milioni di Euro, di cui il 98% del totale effettivamente impiegato<sup>38</sup>.

Tabella n. 27 : Protocolli Finanziari Tunisia (1976-1996). [in milioni di euro]

	<b>TUNISIA</b>	<b>MAGHREB</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 1 (1976-1981)</b>	95	339
<b>Protocollo Finanziario n. 2 (1981-1986)</b>	139	489
<b>Protocollo Finanziario n. 3 (1986-1991)</b>	224	787
<b>Protocollo Finanziario n. 4 (1991-1996)</b>	284	1.167
<b>TOTALE (1976-1996)</b>	<b>742</b>	<b>2.782</b>

Fonte: COMMISSION EUROP EENNE, Union Européenne-Maghreb: 25 ans de coopération 1976-2001, Bruxelles, 2001.

<sup>38</sup> Notizie dettagliate sono indicate al capitolo III (Gli strumenti finanziari del partenariato euro-mediterraneo) dal paragrafo 1.1 al paragrafo 1.5.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Esaminiamo ora, quali sono i progetti realizzati effettivamente in Tunisia grazie agli importi stanziati nell'ambito dei quattro protocolli finanziari dall'Unione Europea.

Tabella n.28: *Principali progetti realizzati in Tunisia.*

<b>TUNISIA</b> (Nome del Progetto)	<b>Costo del Progetto</b> (in milioni di euro)
<b>Protocollo Finanziario n. 1</b>	
Miglioramento urbano di 17 città	26,3
Collegamento ferroviario Gafsa-Gabés	15,0
Creazione di tre centri di formazione professionale	3,9
Bonifico d'interessi	5,0
Cooperazione scientifica e tecnica	1,2
Prestiti globali	12,0
Acquedotti nel nord del paese	12,0
Progetti di sviluppo agricolo	12,0
<b>TOTALE 1° Protocollo Finanziario</b>	<b>87,4</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 2</b>	
Studi di assistenza tecnica	8,0
Bonifico d'interessi	7,2
Linea di credito ai piccoli operatori	18,0
Sviluppo delle cooperative	21,0
Prestiti concessi alle cooperative	14,0
Progetti nel settore della pesca	3,0
<b>TOTALE 2° Protocollo Finanziario</b>	<b>71,2</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 3</b>	
Messa in valore della zona agricola di Kef	10,0
Sviluppo rurale integrato di Sejnane	3,0
Linea di credito agricolo	12,0
Bonifico d'interessi	18,9
Appoggio ai progetti di protezione ambientale	35,0
Appoggio alle infrastrutture	17,0
Appoggio al settore turistico	27,0
Appoggio alle piccole e medie imprese	24,0
<b>TOTALE 3° Protocollo Finanziario</b>	<b>146,9</b>
<b>Protocollo Finanziario n. 4</b>	
Conservazione delle acque	45,0
Capitali a rischio	7,0
Formazione professionale	8,0
Conservazione delle acque e del suolo	20,0
Assistenza tecnica	0,1
<b>TOTALE 4° Protocollo Finanziario</b>	<b>80,1</b>
Prestiti della BEI	<b>168,0</b>
<b>TOTALE PROTOCOLLI TUNISIA</b>	<b>553,6</b>

Fonte: COMMISSION EUROPEENNE, *Union Européenne-Maghreb: 25 ans de coopération 1976-2001*, Bruxelles, 2001.

La firma dell'accordo di associazione nel luglio del 1995, che ha come obiettivo l'integrazione della Tunisia nello Spazio Economico Euro-Mediterraneo, esige una revisione della cooperazione finanziaria. E' in quest'ottica che l'Unione Europea decide 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) alla fine del suo periodo di validità, il 31 dicembre 1999, l'Unione

## **Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Europea approva e finanzia progetti e programmi di cooperazione in Tunisia per un totale di 428,4 milioni di Euro. Questo pone la Tunisia tra i primi partner mediterranei dell'Unione Europea in tema di cooperazione finanziaria<sup>39</sup>.

Basandosi sugli obiettivi fissati dal nono Piano di Sviluppo Tunisino (1997-2001), la cooperazione euro-tunisina si basa su alcuni campi fondamentali; partiamo da quello delle riforme economiche. 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.

Percorso obbligato della cooperazione euro-tunisina è 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 Tunisie Entreprise (20 milioni di euro)<sup>40</sup>.

Per ciò che concerne l'equilibrio sociale, altro elemento chiave della cooperazione euro-tunisina, un programma di sviluppo rurale integrato (50 milioni di Euro) contribuisce 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.

Infine, c'è la cooperazione orizzontale: la Tunisia ottiene 29,8 milioni di Euro che usa per la cooperazione economica, l'ambiente e l'aiuto alimentare<sup>41</sup>.

Visti i risultati positivi, ottenuti con la linea di budget MEDA; nel 2000 l'Unione Europea decide di mantenere inalterata la struttura della cooperazione finanziaria varando MEDA II.

Il programma MEDA II copre il periodo 2000-2006, abbiamo visto però, che esso opera sulla base di Programmi Indicativi Regionali e Nazionali di durata triennale (PIR e PIN)<sup>42</sup>.

Nel caso tunisino il Programma Indicativo Nazionale MEDA 2000-2002 punta sull'appoggio alla transizione economica e si articola intorno a tre elementi essenziali: l'appoggio al processo di riforme<sup>43</sup>, accelerare lo smantellamento tariffario<sup>44</sup> e portare a termine le riforme strutturali<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Tunisia*, Bruxelles, 2001, p. 2 ss.

<sup>40</sup> Questi programmi inclusi nell'ambito dello sviluppo del settore privato sono complementari alle facilitazioni di aggiustamento strutturale. Alle somme stanziare dal bilancio comunitario, la Banca Europea per gli Investimenti aggiunge capitali a rischio con lo scopo di rafforzare e sostenere le imprese nel processo di ristrutturazione.

<sup>41</sup> La Tunisia beneficia della linea MEDA-Democrazia soprattutto in tema di diritti dell'uomo ed è particolarmente attiva nel programma regionale Euromed-Heritage in tema di cultura.

<sup>42</sup> Il Programma Indicativo Nazionale attualmente in corso per la Tunisia è il PIN MEDA II che copre il triennio 2000-2002.

<sup>43</sup> Il periodo 2000-2006 costituisce una fase decisiva per l'attuazione delle riforme del sistema economico in vista del 2010, anno di creazione della Zona di Libero Scambio.

<sup>44</sup> Anche se quest'operazione tocca settori sensibili è fondamentale per allineare il paesi agli standard comunitari.

<sup>45</sup> Le riforme strutturali vanno portate a termine per garantire un tasso di crescita adeguato alle previsioni fatte.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Nell'ambito MEDA II, lo sviluppo del settore privato continua ad essere un obiettivo chiave dalla cooperazione; le strategie messe a punto dall'UE puntano sulla necessità di migliorare l'ambiente nel quale devono muoversi gli operatori economici attraverso un rafforzamento delle strutture di sostegno delle imprese<sup>46</sup>.

Un altro punto dolente affrontato dall'Unione Europea con MEDA II, è rappresentato 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, presidente della Commissione Europea e M. Fethi Merdassi, ministro tunisino della Cooperazione Internazionale e dell'Investimento Estero, siglano due progetti iscritti nell'ambito del Programma Indicativo Nazionale MEDA II (2000-2002).

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>47</sup>.

Il primo progetto riguarda l'educazione di base e per esso sono stanziati 40 milioni di Euro<sup>48</sup>.

Tra le sfide principali che il governo tunisino si propone 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 mira a favorire la concreta messa in opera di tali obiettivi, soprattutto aiutando la Tunisia a garantire una migliore gestione delle risorse umane e finanziarie<sup>49</sup>.

Il secondo progetto approvato riguarda gli sbarramenti collinari, per esso l'Unione Europea stanziava 14,5 milioni di Euro. Lo scopo del progetto è di proteggere e valorizzare le risorse naturali tunisine, in particolare l'acqua, nell'ambito di uno sviluppo durevole. I fondi saranno utilizzati per rafforzare e migliorare diciotto sbarramenti collinari, sono due le sfide che il governo tunisino intende 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.

---

<sup>46</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The EU's relations with Tunisia*, Bruxelles, 2001, p. 4 ss.

<sup>47</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Process) Visit du président Romano Prodi au Maghreb (11-15 janvier 2001)*, Bruxelles, 2001, p. 1 ss.

<sup>48</sup> La riforma dell'educazione di base si pone in continuità e complementarietà con le trasformazioni già intraprese dalla Tunisia in questo settore e mira in particolare a sviluppare la qualità del sistema educativo tunisino

<sup>49</sup> I principali beneficiari di questo programma saranno tutti gli attori del sistema educativo tunisino ed in particolare gli alunni del 1° e del 2° ciclo dell'istruzione di base, gli insegnanti, gli ispettori e gli assistenti pedagogici.

## **PARTE TERZA: IL LIVELLO DI CRESCITA DEL MAGHREB IN UN OTTICA DI LIBERO SCAMBIO NEL MEDITERRANEO: L'INDICE LI.C.O.L.S.**

### **9. L'obiettivo di medio periodo (2010) della Conferenza Intergovernativa di Barcellona.**

Il 27 e 28 novembre 1995, i quindici paesi dell'Unione Europea, e dodici paesi del sud e dell'est del Mediterraneo, riuniti a Barcellona per la prima Conferenza Euro-Mediterranea dei ministri degli esteri, pongono le basi di un'importante iniziativa comune, il partenariato euro-mediterraneo<sup>1</sup>.

Tale progetto si basa su una cooperazione in campo politico, economico e culturale più approfondita di tutte le precedenti azioni europee nell'area, attraverso un grado d'istituzionalizzazione, ed un nucleo di obiettivi, mai riscontrati nelle precedenti iniziative comunitarie<sup>2</sup>.

La conferenza di Barcellona formalizza la volontà dei paesi dell'Unione Europea di considerare i Paesi Terzi del Mediterraneo partner privilegiati.

Nonostante il forte accento sulle problematiche di ordine politico, l'intera struttura mira principalmente alla creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea da realizzarsi entro il 2010<sup>3</sup>.

L'idea di creare un'area di libero scambio nasce già nel 1991, da un'iniziativa del Marocco<sup>4</sup>, timoroso di perdere il legame economico privilegiato con l'Europa per l'irrompere, sullo scenario internazionale, di nuovi potenziali attori della cooperazione con l'Europa, i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Per partenariato euro-mediterraneo s'intende l'insieme delle forme che può rivestire la cooperazione tra Stati, enti pubblici e privati, imprese, università, organizzazioni di paesi diversi (dell'Unione Europea e del Mediterraneo), in cui ciascuna parte apporta il suo contributo in termini di capitale, lavoro, conoscenza e tecnologia e lo mette a disposizione dell'altra parte agendo in sinergia con essa.

<sup>2</sup> La struttura portante di questo nuovo modo di intendere le relazioni euro-mediterranee è costituita dalla dichiarazione adottata a Barcellona il 27 e 28 novembre 1995 dalle ventisette delegazioni presenti, e dal programma di lavoro ad essa annesso.

<sup>3</sup> Nell'area di libero scambio sono eliminate tutte le barriere al commercio (dazi doganali, tasse di effetto equivalente, limitazioni quantitative), fra i paesi membri; lasciando però che ogni paese conservi le proprie barriere commerciali nei confronti dei paesi non membri. Un esempio è l'EFTA (European Free Trade Association), nata nel 1960 tra Regno Unito, Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera.

<sup>4</sup> Nel 1991 il Marocco è legato all'Europa Comunitaria da un accordo del 1976 stipulato sulla base dell'art. 238 del trattato di Roma, e da tre generazioni di protocolli finanziari, nati nel 1976 e che si concluderanno nel 1996.

Il principio, timidamente adombrato dal Marocco nel 1991, è accolto dalla Conferenza di Barcellona che ne fa uno degli obiettivi chiave del suo programma<sup>6</sup>.

Dal punto di vista dei Paesi Terzi del Mediterraneo, un primo fattore da considerare, in chiave negativa, è quello relativo all'erosione del proprio accesso preferenziale al mercato europeo. E' forse proprio in questo quadro che, nel timore di perdere flussi commerciali e d'investimento a proprio vantaggio, i Paesi Terzi del Mediterraneo cercano di allacciare rapporti più stretti con i vicini dell'Unione Europea<sup>7</sup>.

La dichiarazione finale firmata a Barcellona il 28 novembre del 1995<sup>8</sup>, rappresenta un punto di riferimento centrale per capire quelli che saranno i nuovi orizzonti della cooperazione dell'UE con i PTM in funzione della creazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea auspicata per il 2010.

Per fare in modo che il Bacino del Mediterraneo diventi, effettivamente, una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione, è necessario creare nuovi rapporti basati sulla cooperazione e la solidarietà<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> I PECO sono tutti i paesi dell'Europa centro orientale nati dal processo di disgregazione del blocco sovietico. I timori del Marocco, così come quelli degli altri Paesi Terzi del Mediterraneo, sono giustificati dal fatto che questi paesi dell'Europa Orientale non chiedono solo il rafforzamento dei legami economici con l'area comunitaria ma, in ragione della loro particolare posizione geografica, auspicano, fin dalle origini, la possibilità di diventare paesi membri dell'Unione Europea.

<sup>6</sup> RUOTOLO G., La creazione di un'area di libero scambio nel Mediterraneo: problematiche e prospettive, in *Diritto Internazionale*, 2000, p. 1 ss.

<sup>7</sup> All'interno dei Paesi Terzi del Mediterraneo, i nuovi scenari internazionali si traducono in una serie di misure per intensificare le prime riforme economiche strutturali avviate in collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Le aree di intervento prioritarie dei PTM sono molte vaste; esse mirano alla correzione di quelle politiche statali che per molti anni contraddistinguono il sistema di questi paesi e i cui segni più evidenti, ancora oggi, sono il ruolo preponderante del settore pubblico e l'esistenza di barriere protezionistiche che ancora non accennano ad abbassarsi. A questi elementi, che già di per sé non influenzano positivamente le relazioni euro-maghrebine, vanno aggiunti altri fattori che hanno una forte valenza sociale come sistemi impregnati da fenomeni di corruzione e clientelismo, ed un mercato del lavoro non sorretto da un buon sistema educativo né da un'adeguata legislazione.

<sup>8</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Dichiarazione di Barcellona adottata dalla Conferenza euro-mediterranea (27-28 novembre 1995), in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1996, p. 426 ss.

<sup>9</sup> Lo strumento da usare per raggiungere questi obiettivi e spianare la strada che conduce all'area di libero scambio, è quello che la dichiarazione di Barcellona definisce "Partenariato Globale Euro-Mediterraneo" che si realizza attraverso un partenariato politico in grado di garantire sicurezza a tutti i paesi dell'area, un partenariato economico che assicuri prosperità economica ed un partenariato sociale, culturale ed umano per promuovere la reciproca comprensione. E' proprio dalla comprensione reciproca e dal mutuo rispetto che bisogna partire per costruire, insieme, un'area di prosperità condivisa; perché come scrive Paolo Blasi, il Mediterraneo è un luogo di complessità, di differenze

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

La realizzazione del partenariato economico e finanziario è il punto più importante in tal senso, proprio perché assicurare una crescita economica sostenibile e bilanciata nell'area mediterranea, è l'essenziale presupposto per la creazione dell'area di libero scambio progettata per il 2010<sup>10</sup>.

Secondo quanto stabilito dalla Dichiarazione di Barcellona, la zona di libero scambio sarà instaurata grazie ai nuovi accordi euro-mediterranei e agli accordi di libero scambio tra i partner dell'Unione Europea.

L'area di libero scambio verrà a svilupparsi progressivamente attraverso l'eliminazione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio dei prodotti industriali e la liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli<sup>11</sup>.

Il secondo pilastro della dichiarazione di Barcellona, quello economico e finanziario, alla lettera "A", fa esplicitamente riferimento alla zona di libero scambio<sup>12</sup>.

Allo scopo di sviluppare gradualmente il libero scambio in questa zona, saranno progressivamente eliminati tutti gli ostacoli al commercio secondo scadenziari negoziati con i singoli partner; sempre la lettera "A" del secondo pilastro della dichiarazione di Barcellona, elenca le misure da adottare per facilitare la progressiva realizzazione della zona di libero scambio; tra esse troviamo lo sviluppo di politiche basate sull'economia di mercato, l'adattamento e l'ammodernamento delle strutture economiche e sociali<sup>13</sup> e lo sviluppo di meccanismi volti a sviluppare trasferimenti di tecnologie.

I paesi del Maghreb, in particolare Marocco e Tunisia, sono i primi, tra i Paesi Terzi del Mediterraneo, a mettere in pratica i nuovi orientamenti comunitari firmando gli accordi di

---

da condividere, di tradizioni silenziose cui dare voce; forse nel Mediterraneo l'unità delle coscienze non esiste, ma esiste la

consapevolezza di una appartenenza comune, un legame profondo che, pur ripudiato, indissolubilmente rimane.

<sup>10</sup> Un'area di libero scambio nel Mediterraneo potrà consentire nel breve e medio termine una accelerazione del processo di sviluppo socio-economico in grado di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, aumentare i tassi di occupazione e ridurre i dislivelli di sviluppo nell'area; inoltre, potrà incoraggiare la cooperazione regionale.

<sup>11</sup> SENATO ITALIANO (Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Comunitari), *Schede sulla dimensione socio-economica e finanziaria del partenariato euromediterraneo*, Roma, 1998, p. 2 ss.

<sup>12</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Dichiarazione di Barcellona cit.*, p. 428 ss.

<sup>13</sup> In questo campo la priorità è accordata alla promozione ed allo sviluppo del settore privato, al miglioramento del quadro istituzionale e del sistema produttivo e, con lo scopo di attenuare le conseguenze sociali negative che possono risultare da simili mutamenti, l'adozione di programmi a favore delle popolazioni più povere.

associazione per la creazione dell'area di libero scambio che entro il 2010 abbraccerà le due sponde del Mediterraneo<sup>14</sup>.

I termini degli accordi, sono relativamente simili per i due paesi maghrebini<sup>15</sup>; per entrambi sono indicati i tempi e le modalità da seguire per la progressiva eliminazione delle barriere commerciali, allo scopo di favorire la libera circolazione di beni, servizi e capitali.

Bisogna rilevare che in seno all'Unione Europea non esiste un'univoca volontà di aprire i propri mercati a quelle produzioni che possono ledere gli interessi di produzioni comunitarie sensibili<sup>16</sup>, ecco perché un progetto così ambizioso come la creazione di un'area di libero scambio necessita, prima degli essenziali accorgimenti economici, di scelte politiche in grado di smussare gli inevitabili contrasti.

Una precisazione da fare, prima di esaminare tutte le implicazioni legate alla creazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea, è che esistono profonde disparità tra i paesi dell'Unione Europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo, sono asimmetrie politiche, economiche e sociali; la domanda che possiamo porci è se queste disparità saranno attenuate dalla creazione della zona di libero scambio o se invece, come sostengono alcuni studiosi, si assisterà ad una forte accentuazione dei divari esistenti e, almeno a breve termine, i costi sociali dei necessari aggiustamenti economici saranno così elevati, da suscitare reali preoccupazioni sull'effettiva possibilità delle popolazioni maghrebine di sopportarli in vista di miglioramenti a lungo termine.

Studi condotti in tal senso, dimostrano che a breve e a medio termine, gli squilibri esistenti si accentueranno e solo a lungo termine sarà possibile raccogliere i frutti di simili scelte a condizione però, dell'adozione di adeguate politiche di accompagnamento<sup>17</sup>.

La nuova sfida quindi, consiste qui, nel Mediterraneo, nel fare incontrare le parole ed i fatti, lo sviluppo dei sistemi civili e produttivi, e i progetti concreti in grado di farli camminare, vivere, respirare, in un'area di grande valore strategico.

---

<sup>14</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 233 ss

<sup>15</sup> Solo Marocco e Tunisia firmano l'accordo di associazione con l'Unione Europea, con l'Algeria l'Unione Europea non è ancora riuscita a raggiungere un'intesa.

<sup>16</sup> La Spagna ed in seguito la Germania, il Belgio e l'Olanda, si oppongono a lungo alla firma degli accordi di associazione, in particolare di quello sottoscritto con il Marocco, per timore delle ripercussioni negative provocate dall'ingresso delle produzioni marocchine di pomodori, patate e fiori sui prezzi delle produzioni europee.

<sup>17</sup> TALAHITE F., Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud, in *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, 1996, p. 47 ss.

## 9.1 L'area di Libero Scambio Euro-Mediterraneo

La proposta europea di creare un'area di libero scambio con i Paesi Terzi del Mediterraneo va attentamente valutata.

Un'area del genere mira principalmente all'abolizione di tutte quelle restrizioni commerciali, in primo luogo i dazi doganali, che pesano nelle transazioni tra gli Stati che ne fanno parte; la situazione però, si presenta abbastanza complessa nella regione mediterranea per le forti differenze esistenti tra gli Stati rivieraschi<sup>18</sup>.

Il progetto elaborato dall'Unione Europea, incontra nella realtà una serie di problemi di grande importanza; in primo luogo, emerge una lacuna giuridica, infatti, l'area progettata non nasce da un trattato, o comunque da uno strumento di concertazione multilaterale, bensì da accordi bilaterali stipulati tra l'Unione Europea e i singoli Paesi Terzi del Mediterraneo<sup>19</sup>.

Sul processo pesano molte incognite; infatti, non è possibile sottovalutare da un lato i problemi relativi all'effettivo smantellamento delle barriere tariffarie da parte di molti Paesi Terzi Mediterranei, dall'altra le incognite della politica europea nell'area, soprattutto a proposito dei prodotti agricoli<sup>20</sup>.

Gli stessi accordi di associazione, firmati nel 1995 con la Tunisia e nel 1996 con il Marocco; sono oggetto di controversia proprio perché accusati di arretratezza nei confronti di quelli siglati dall'Unione Europea con i paesi dell'est, soprattutto a causa delle loro limitate ambizioni nel campo del diritto di stabilimento e dei movimenti di capitali<sup>21</sup>.

Ci si è chiesti se gli accordi, così come sono strutturati, siano realmente efficaci come ponte verso l'area di libero scambio o se invece, sarebbe opportuna una maggiore liberalizzazione; studi elaborati, anche attraverso simulazioni all'interno dell'area maghrebina, conducono tutti ai

---

<sup>18</sup> RUOTOLO G., La creazione di un'area cit., p. 1 ss.

<sup>19</sup> La situazione si presenta particolarmente ambigua se si considera che uno Stato ha la possibilità di negoziare con l'Unione Europea la sua adesione alla zona in questione, ma, paradossalmente, continuare a non farlo con altri Stati suoi vicini ad esempio, per motivi politici.

<sup>20</sup> Molti studiosi si chiedono come sia possibile parlare di una vera libertà economica, presupposto indispensabile per la creazione di un'area di libero scambio come quella auspicata nel Mediterraneo, ponendo un freno a materie come la completa liberalizzazione del settore agricolo, dei servizi e, in particolare, dei flussi migratori.

<sup>21</sup> Nel caso del diritto di stabilimento, l'Unione Europea è molto cauta negli accordi proprio perché teme che una rapida liberalizzazione in questo campo possa produrre flussi migratori incontrollati; infatti, nonostante i tre paesi maghrebini abbiano adottato, a partire dagli anni '70, politiche di controllo delle nascite che hanno consentito una riduzione della natalità, sono paesi che presentano ancora un tasso di crescita elevato che, combinato con fattori quali un tasso di disoccupazione elevato ed una povertà diffusa, innescano flussi migratori molto consistenti che spaventano i paesi dell'Unione Europea. Per ciò che concerne i movimenti di capitali, l'accordo del 1995 garantisce esclusivamente la libera circolazione dei capitali relativi agli investimenti diretti europei nei Paesi Terzi del Mediterraneo.

medesimi risultati: un'apertura dei mercati troppo veloce e troppo ampia sfavorirebbe, nell'ambito dei Paesi Terzi del Mediterraneo, quelle industrie più inefficienti che in passato hanno usufruito di cospicui aiuti statali<sup>22</sup>.

Sul processo di creazione di una zona di libero scambio nel Mediterraneo pesano ancora tanti interrogativi e sono ancora molti i problemi cui dare risposta; nonostante il forte accento posto sul dialogo politico, come logica premessa per la stabilità in tutta l'area, l'iniziativa del partenariato resta ancora fundamentalmente imperniata sugli aspetti economici; non a caso essa mira alla realizzazione di un'area di libero scambio entro il 2010, ed è diretta a paesi che, nonostante molti anni di politiche guidate dal Fondo Monetario Internazionale o dalla Banca Mondiale, ancora forniscono una consistente protezione statale ad alcuni settori chiave come quello dei manufatti<sup>23</sup>.

Dopo anni di forte centralizzazione dell'economia, oggi, i Paesi Terzi del Mediterraneo poggiano tutte le loro speranze sugli aiuti comunitari per stimolare, al loro interno, le forze di mercato.

Il programma elaborato a Barcellona nel 1995, pur essendo di fondamentale importanza e ben definito in linea di principio, ha ancora molti punti che vanno sviluppati e chiariti; ad esempio non è ancora chiara la struttura giuridica che dovrà emergere da un simile dialogo e quali saranno le reazioni e le sanzioni dell'Unione Europea in caso di violazione delle regole da parte di un paese del Mediterraneo.

La creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea, è indubbiamente un progetto di vasta portata che coinvolge ogni singolo operatore, sia dell'Unione Europea, sia dei Paesi Terzi del Mediterraneo, ma come tutti i progetti ambiziosi porta con sé dei rischi che non vanno sottovalutati, senza però trascurare i vantaggi che i Paesi del Mediterraneo possono trarre da una simile esperienza di cooperazione forse non a breve termine ma di certo a lungo termine<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> RUOTOLO G., La creazione di un'area cit., p. 1 ss.

<sup>23</sup> RUOTOLO G., La Conferenza di Barcellona cit., p. 7 ss.

<sup>24</sup> Sono numerosi i vantaggi che i Paesi Terzi del Mediterraneo ed i paesi maghrebini in particolare possono trarre da una simile esperienza; innanzi tutto è questa un'iniziativa che favorirà un'apertura dei mercati che comunque questi paesi avrebbero dovuto adottare in un'epoca come quella attuale caratterizzata dalla globalizzazione; il vantaggio offerto dall'Unione Europea è di aiutare i Paesi Terzi del Mediterraneo a percorrere una strada comunque obbligata ma con l'adozione di criteri di flessibilità. Un altro vantaggio è sicuramente un maggiore afflusso di denaro, pensiamo a tutte le somme messe a disposizione dei Paesi del Mediterraneo attraverso quelli che abbiamo definito al capitolo III "gli strumenti finanziari del partenariato" (quattro generazioni di protocolli finanziari, MEDA I, MEDA II, i prestiti forniti dalla Banca Europea per gli Investimenti).

Nonostante gli indubbi vantaggi per entrambe le parti, l'instaurazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea non si presenta come un processo di facile attuazione, per i Paesi Terzi del Mediterraneo si tratta di modificare alla radice una struttura politica ed economica che non si presta, oggi, così com'è articolata all'esperienza del partenariato, per poter prendere parte ad un simile progetto hanno bisogno dell'aiuto e soprattutto dell'assistenza finanziaria dell'Unione Europea.

Tra le misure più urgenti adottate c'è lo snellimento della regolamentazione amministrativa doganale, la modernizzazione della legislazione commerciale e la riforma della normativa relativa al diritto di stabilimento<sup>25</sup>.

Da alcuni anni, molti autori sottolineano l'importante contributo che al progetto relativo alla creazione di un'area di libero scambio, potrebbe derivare dalla creazione di una struttura finanziaria regionale, una Banca Mediterranea per lo Sviluppo (BMS) con compiti simili a quelli della Banca Europea per gli Investimenti.

Poiché la situazione generale dell'area mediterranea è ancora oggi di grande incertezza, frutto delle forti disparità esistenti tra gli Stati Europei e quelli del sud e dell'est del Mediterraneo, la creazione di una struttura in grado di garantire il finanziamento dei progetti di sviluppo nei Paesi Terzi del Mediterraneo, sarebbe di enorme utilità.

Creare un'area di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010, è un progetto ambizioso ma, nel realizzarlo, bisogna tenere in debita considerazione le forti differenze e le disomogeneità che esistono tra i Paesi del Mediterraneo; nonostante tutto, possiamo partire da una constatazione, esistono situazioni omogenee rispetto alle quali tutti i Paesi Terzi del Mediterraneo devono confrontarsi.

Gli elementi che accomunano tutti i Paesi Terzi del Mediterraneo, sono costituiti da una crisi sociale causata, sostanzialmente, dal fallimento delle strategie di sviluppo, una forte pressione demografica, una popolazione agricola numerosa e al contempo la creazione di aree fortemente urbanizzate, lo sviluppo di movimenti d'opposizione spesso a connotazione religiosa, una insufficiente diversificazione della produzione e degli scambi industriali<sup>26</sup>.

---

Altri aspetti positivi da annoverare sono un forte incremento del flusso di investimenti, motore dell'intera iniziativa del Partenariato, una cooperazione politica forte, soprattutto in materia di sicurezza, ed una cooperazione in campi mai sperimentati prima come quello culturale, sociale ed umano.

<sup>25</sup> AOUDIA OULD J., *Les enjeux économique de la nouvelle cit.*, p. 24 ss.

<sup>26</sup> A questi fattori è possibile aggiungerne altri come la debolezza degli scambi intra-regionali, un settore pubblico estremamente esteso e scarsamente efficiente, il consolidamento della dipendenza dai paesi industrializzati, la forte incidenza del debito pubblico, la difficoltà di penetrazione delle tecnologie.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

In presenza di simili problemi, emerge con chiarezza come, i primi obiettivi da raggiungere nel contesto del partenariato euro-mediterraneo, sono la promozione della cooperazione e dell'integrazione regionale, il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni urbane e rurali, attraverso una riduzione dei divari esistenti in termini di prosperità ed un aumento del livello di occupazione e, l'accelerazione di un ritmo di sviluppo socio-economico sostenibile.

Al raggiungimento di tali obiettivi, è finalizzata l'instaurazione del partenariato, quale momento di transizione, in vista della realizzazione dell'area di libero scambio<sup>27</sup>.

Per i Paesi del Mediterraneo, l'essere così prossimi all'Europa ma all'esterno dell'Unione, ha delle implicazioni molto forti; il libero scambio, inaugurato con gli accordi di associazione, costituisce il primo passo verso l'integrazione regionale e se questo è già di per sé un progetto ambizioso, immaginare le tappe successive è ancora più arduo<sup>28</sup>.

Ciò che è importante sottolineare è che la creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea è più di un obiettivo ambizioso, è una necessità per i Paesi Terzi del Mediterraneo.

Una delle ragioni di una simile affermazione è che, individualmente, i mercati dei singoli paesi mediterranei sono troppo piccoli per attirare un significativo volume d'investimenti ma uniti tra loro, e con l'aiuto europeo, possono diventare una delle aree a più forte attrazione d'investimenti del mondo.

Il processo di Barcellona ha degli obiettivi a lungo termine ambiziosi, fare del bacino del Mediterraneo una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione in grado di garantire pace, stabilità e prosperità.

Questi obiettivi sono espressione di scelte politiche ben precise fatte dai quindici paesi dell'Unione Europea e da dodici Paesi Terzi del Mediterraneo, nel novembre 1995, a Barcellona<sup>29</sup>.

Dal 1995, grazie al partenariato euro-mediterraneo, è possibile raggiungere importanti traguardi, tutti funzionali all'instaurazione di un'area di libero scambio entro il 2010; la conferenza di

---

<sup>27</sup> MARCHISIO S., *op. cit.*, p. 18 ss.

<sup>28</sup> Da più parti si sottolinea che il traguardo del 2010 fissato a Barcellona è irrealistico. Se anche entro il 2000 fossero stati conclusi e ratificati tutti gli accordi di associazione (il che non è avvenuto, ad esempio con l'Algeria non è ancora stato stipulato alcun accordo), i Paesi Terzi del Mediterraneo non potranno completare, entro il 2010, tutto il processo di

liberalizzazione. Il mancato rispetto di questa data, costituirebbe per l'Unione Europea una trasgressione ai sensi dell'articolo XXIV del GATT, che prevede un periodo di transizione minimo di dieci anni per la creazione di una zona di libero scambio, con la possibilità di proroghe debitamente motivate. La Tunisia è la prima a beneficiare di un periodo di transizione eccezionalmente esteso a dodici anni ed un trattamento analogo sarà accordato ai futuri firmatari.

<sup>29</sup> PATTEN C., *Le processus de Barcelone cinq ans après: 1995-2000 avant-propos*, Luxembourg, 2000, p. 3 ss.

Barcellona (27 e 28 novembre 1995) diventa il simbolo di una volontà di cooperare a tutti i livelli che appartiene ad ognuno degli Stati che vi partecipano e che supera le difficoltà politiche presenti nella regione.

Significativi progressi si registrano in relazione alla negoziazione ed alla firma degli accordi di associazione, accompagnati da una consistente cooperazione finanziaria che consente ai Paesi Terzi del Mediterraneo di modernizzare la propria struttura economica ed arrivare preparati alla scadenza del 2010<sup>30</sup>.

Nel corso del prossimo decennio, le scelte effettuate a Barcellona dovranno condurre ad un certo numero di risultati positivi. Alcuni di questi risultati saranno il frutto di un lavoro costante e di sforzi ininterrotti, come l'entrata in vigore della Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo, la conclusione di tutti gli accordi euro-mediterranei di associazione ancora in sospeso ed il rafforzamento delle economie dei Paesi Terzi del Mediterraneo; altri saranno frutto delle nuove iniziative che l'Unione ha già in progetto di realizzare, con lo scopo di conferire un nuovo slancio al processo cominciato a Barcellona nel 1995 e che troverà piena realizzazione solo nel 2010, con la creazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea<sup>31</sup>.

Condizione essenziale per creare l'area di libero scambio euro-mediterranea è certamente quella di pervenire alla conclusione di tutti gli accordi di associazione con l'insieme dei Paesi del Mediterraneo<sup>32</sup>; questi accordi costituiscono il cuore del processo di Barcellona ed è evidente che l'impegno delle parti va indirizzato ad accelerare i processi di negoziazione e di ratifica<sup>33</sup>.

Chris Patten, membro della Commissione Europea ed incaricato delle relazioni estere dell'Unione Europea<sup>34</sup>, sottolinea un punto chiave che si lega strettamente al contenuto degli accordi di associazione. Gli accordi siglati dall'Unione Europea, ed inseriti nel contesto del

---

<sup>30</sup> I risultati positivi raggiunti, e sono tanti, lungo il percorso che conduce alla creazione di un'area di libero scambio, non devono però farci dimenticare che i problemi da risolvere sono ancora tanti. Il processo di stipulazione e ratifica degli accordi di associazione è ancora troppo lento, esistono disaccordi considerevoli su questioni commerciali sensibili come l'agricoltura; l'assistenza finanziaria fornita dall'Unione Europea è condizionata da procedure complesse e da lungaggini burocratiche. Sono questi i fattori che mettono a rischio l'effettiva possibilità di realizzare, entro il 2010, una zona di libero scambio che coinvolga le due sponde del Mediterraneo, ed è su questi elementi che occorre lavorare per accelerare il processo di trasformazione necessario alla creazione di quest'area di benessere comune.

<sup>31</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Le processus de Barcelone cit.*, p. 16 ss.

<sup>32</sup> L'Unione Europea ha intenzione di concludere accordi di associazione (secondo il dettato dell'articolo 238 del trattato CEE), con tutti i partners mediterranei ad eccezione dei Paesi Terzi del Mediterraneo candidati all'adesione (Cipro, Malta e Turchia).

<sup>33</sup> Le parti s'impegnano ad accelerare i tempi in modo da firmare questi accordi almeno prima della fine del primo semestre del 2001.

<sup>34</sup> PATTEN C., *op. cit.*, p. 3 ss.

partenariato elaborato a Barcellona, restano essenzialmente accordi bilaterali, stipulati cioè dall'Unione Europea con ciascuno dei dodici Paesi Terzi del Mediterraneo; ora, accordi del genere, mancano di una visione globale dell'area e di conseguenza non sono in grado di incoraggiare gli scambi "Sud-Sud", cioè tra gli stessi paesi del Mediterraneo<sup>35</sup>.

Per accrescere il volume degli investimenti nell'area, la scelta più importante è quella di creare grandi mercati in grado di fungere da calamita per gli investitori stranieri<sup>36</sup>, ma per fare ciò, è necessario fissare un calendario sufficientemente rigoroso per creare zone di libero scambio a livello sub-regionale.

Un altro punto fondamentale, sul quale l'Unione Europea dovrà lavorare molto nei prossimi anni, è quello di aiutare i Paesi del sud e dell'est del Mediterraneo a trasformare la loro struttura economica attraverso l'adesione alle regole del libero scambio<sup>37</sup>.

Il processo di creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010, è irreversibile, ciò non toglie che il libero scambio non deve esistere esclusivamente tra l'Unione Europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo, ma anche tra gli stessi paesi maghrebini (integrazione sud-sud), infatti, i dodici partner mediterranei prendono sempre più coscienza del fatto che la riuscita del partenariato economico e finanziario, non dipende unicamente dai programmi gestiti dall'Unione Europea ma, in larga misura, dagli sforzi che essi intraprendono in loro nome e tra loro<sup>38</sup>.

L'eliminazione degli ostacoli al commercio e lo snellimento delle procedure tecniche ed amministrative, faranno emergere mercati di grandi dimensioni, rafforzeranno in misura

---

<sup>35</sup> Gli scambi intra-regionali, non sono molto consistenti anzi, il commercio intra-maghrebino costituisce solo il 5% del volume degli scambi. Partendo dal presupposto che un incremento degli scambi all'interno dell'area (vale a dire tra i paesi maghrebini) non può che favorire la loro crescita economica, è di fondamentale importanza che l'Unione Europea cominci ad incoraggiare la creazione di aree di libero scambio a livello sub-regionale in grado di facilitare la creazione di una zona di libero scambio globale.

<sup>36</sup> MICHALET C., *Investissements étranger: les économies du sud de la Méditerranée sont-elles attractives ?*, in *Monde Arabe: Maghreb-Machrek*, 1997, p. 44 ss.

<sup>37</sup> Fino a quando i Paesi Terzi del Mediterraneo non avranno modificato il loro sistema economico in funzione del libero scambio non sarà possibile arrivare ad una vera cooperazione nel Mediterraneo; la stessa dichiarazione di Barcellona fa del libero scambio uno degli elementi essenziali del suo secondo pilastro, quello economico e finanziario. Si legge alla lettera "A" che allo scopo di sviluppare gradualmente il libero scambio, saranno progressivamente eliminati tutti gli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio di manufatti, sulla base di scadenze fissate dall'Unione Europea con ciascun Paese del Mediterraneo; nel caso dei prodotti agricoli invece, la regola generale fissata a Barcellona è quella di una progressiva liberalizzazione mediante l'accesso preferenziale e reciproco tra le parti, nel quadro dei negoziati GATT e nel rispetto delle politiche agricole delle singole parti.

<sup>38</sup> PATTEN C., *op. cit.*, p. 1 ss.

considerevole le attrattive della regione mediterranea per gli investimenti diretti esteri e i flussi di capitale favoriranno la crescita economica in tutto il bacino del Mediterraneo<sup>39</sup>.

Un altro punto cruciale da mettere a fuoco nei prossimi anni e sul quale lavorare assiduamente, è l'agricoltura, essa rappresenta un elemento essenziale non solo per l'economia dell'Unione Europea (la necessità di rispettare le regole della Politica Agricola Comune è uno degli scogli più difficili da superare), ma anche per quella dei Paesi Terzi del Mediterraneo (Tunisia e Marocco sono i due paesi maghrebini più sensibili nel campo dell'agricoltura), ecco perché è così difficile pervenire ad un'intesa in questo campo<sup>40</sup>.

A Barcellona, nel 1995, si fanno scelte e si tracciano strade che sono destinate a produrre risultati in un arco di tempo che non è breve ma medio-lungo; l'apertura dei mercati agli investitori stranieri, l'eliminazione degli ostacoli al commercio, la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone, dei capitali, l'apertura all'economia di mercato, sono scelte che necessitano di tempo per potersi tradurre in risultati concreti<sup>41</sup>.

Ecco dunque l'importanza di favorire l'aggiustamento strutturale all'interno dei singoli Paesi Terzi del Mediterraneo<sup>42</sup>.

Quando abbiamo preso in esame tutta l'articolazione del processo nato a Barcellona, abbiamo più volte evidenziato il ruolo chiave attribuito agli strumenti finanziari dell'euro-partenariato.

Fin dalle prime battute in tema di cooperazione con i paesi maghrebini, l'Europa comunitaria si rende conto della necessità di stanziare fondi per garantire ai partner mediterranei le risorse necessarie per intraprendere le modifiche a tutto il loro sistema politico-economico. Si passa attraverso quattro generazioni di protocolli finanziari (1976-1996), al programma MEDA (1995-2000), all'esperienza degli ultimi anni (MEDA II) a cui si aggiungerà la prossima programmazione 2007/2011.

---

<sup>39</sup> La liberalizzazione economica auspicata nel Mediterraneo, non consiste unicamente nello smantellamento delle barriere tariffarie, ma anche nell'esaminare tutte le regole base del sistema per creare un ambiente favorevole agli investimenti stranieri. La cooperazione deve abbracciare ogni aspetto del sistema, dalla materia doganale alle regole di concorrenza, dai sistemi produttivi alle scelte economiche.

<sup>40</sup> I Paesi Terzi del Mediterraneo dipendono fortemente dalle esportazioni di prodotti agricoli; un'integrazione economica accresciuta, richiederà sforzi enormi ai Paesi del Mediterraneo e all'Unione Europea soprattutto considerando che su entrambe le sponde del Mediterraneo il settore agricolo beneficia di consistenti sovvenzioni.

<sup>41</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Le processus de Barcelone cit.*, p. 17 ss.

<sup>42</sup> Gli aggiustamenti strutturali sono l'elemento essenziale per promuovere e favorire la transizione economica della regione; questo implica un'accelerazione delle riforme fiscali, amministrative e giuridiche e la deregolamentazione dei servizi pubblici. L'Unione Europea s'impegna, per i prossimi anni, a sostenere queste riforme attraverso l'assistenza tecnica e l'aiuto finanziario (MEDA II).

Nell'immediato futuro, l'Unione Europea punta a migliorare ed incrementare l'assistenza finanziaria ai Paesi Terzi del Mediterraneo attraverso programmi in grado di rendere MEDA più efficace.

Il campo politico e di sicurezza è un'altra importante priorità per l'Unione Europea, perché solo un Mediterraneo pacifico, stabile e sicuro, può diventare prospero e forte; ecco perché nei prossimi anni sarà essenziale concludere e rendere operativa la Carta Euro-Mediterranea per la Pace e la Stabilità con lo scopo di istituzionalizzare meccanismi adeguati di dialogo politico e promuovere la pace nella regione<sup>43</sup>.

Un altro obiettivo che l'Unione Europea si propone di realizzare proprio con lo scopo di intensificare i legami con il Maghreb, è di rafforzare la cooperazione in campo sociale ed umano<sup>44</sup>.

Nel campo della giustizia e degli affari interni, sarà lanciato, dall'Unione Europea, un nuovo programma regionale basato sulla concessione del diritto d'asilo a favore dei rifugiati, sulla cooperazione in materia di immigrazione clandestina e di crimine organizzato; anche un programma in campo culturale, Euromed Scienze Umane<sup>45</sup>.

Ciò che, più di ogni altra cosa, l'Unione Europea si propone di fare nei prossimi anni, è di "rafforzare la visibilità e il sentimento di appropriazione del processo di Barcellona".

Quello che è veramente necessario è diffondere, nella regione mediterranea, una visione chiara degli obiettivi e delle scelte da perseguire, fare in modo che in seno alle popolazioni del Bacino del Mediterraneo penetri quest'idea di appartenenza ad un'unica entità. E' importante che l'Europa sia consapevole che qui, nel Mediterraneo, si gioca una partita politica, economica e sociale di estremo rilievo e di grande delicatezza<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Un gruppo di esperti incaricato dalla Commissione, lavora da numerosi anni proprio per elaborare la Carta per la Pace e la Stabilità nel Mediterraneo. Nell'ambito della Carta, i diritti inviolabili dell'uomo, le libertà fondamentali ed i principi democratici, occuperanno un ruolo di fondamentale importanza e, per favorire il loro sviluppo ed il loro rafforzamento, l'Unione Europea si propone di appoggiare, economicamente, le Organizzazioni non Governative che operano nella regione, per favorire l'affermazione dei diritti inviolabili dell'uomo. Nei progetti dell'Unione Europea per l'avvenire, vi è anche il rafforzamento del programma MEDA-Democrazia.

<sup>44</sup> Il terzo pilastro della dichiarazione di Barcellona, dedicato al partenariato nei settori sociale, culturale ed umano, parte da un presupposto essenziale, il dialogo tra le culture, gli scambi a livello umano, scientifico e tecnologico, costituiscono un fattore essenziale per avvicinare i popoli e favorire la comprensione e la percezione reciproca.

Questo è uno dei punti più importanti della cooperazione ma è anche uno dei nodi più difficili da sciogliere perché ancora oggi, il Mediterraneo oltre ad essere un luogo d'incontro, è anche un luogo di divisione e di pregiudizi; qui, la cultura del dialogo s'intreccia e a volte viene soffocata dalla cultura dello scontro.

<sup>45</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Le processus de Barcelone cit.*, p. 18 ss.

<sup>46</sup> PARLAMENTO ITALIANO, *op. cit.*, p. 7.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Entro il 2010, grazie al progetto nato dalla Conferenza di Barcellona, rilanciato dalle conferenze interministeriali che sono seguite, si dovrà creare un'area di libero scambio tra le sponde nord e sud del Mediterraneo.

Non vi saranno più barriere doganali tra l'Unione Europea e i dodici partner del Mediterraneo, si costituirà una delle più grandi aree di libero scambio del pianeta; gli anni a venire saranno essenziali, perché stiamo costruendo la possibilità di avere un libero scambio di merci<sup>47</sup>.

Bisogna, però, fare una considerazione, gli esperti affermano che un'area di libero scambio rappresenta una sorta di equilibrio instabile: prima o poi, si trasforma in qualcosa di ancora più forte e, quindi, si instaurano legami politici ed economici più solidi oppure, nel giro di qualche anno, si rischia di regredire di nuovo a forme di competizione selvaggia.

Nei prossimi anni l'Unione Europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo dovranno lavorare insieme per realizzare la prima possibilità ed impedire che la seconda si verifichi.

Gli accordi firmati dalla Tunisia e dal Marocco, per la realizzazione della zona di libero scambio euro-mediterranea, sollevano molti dubbi, soprattutto perché non si tiene debitamente conto che, mentre le perdite derivanti dalle mancate entrate tariffarie e dalla eliminazione di quelle produzioni che non saranno in grado di sostenere la concorrenza europea saranno immediate, i benefici dell'allargamento dei mercati e dell'utilizzazione di nuove tecnologie saranno differiti nel tempo<sup>48</sup>.

Se si vuole raggiungere l'obiettivo di un partenariato economico e finanziario, attraverso la costituzione di un'area di libero scambio, diviene necessario introdurre dei meccanismi che aiutino i paesi maghrebini, primi firmatari degli accordi, a sopportarne i costi, soprattutto quelli sociali<sup>49</sup>.

L'integrazione economica, infatti, quando è inserita in un contesto in cui sono presenti anche dei paesi in via di sviluppo, va vista come un processo che deve portare alla creazione di una struttura istituzionale tale da ottimizzare le politiche economiche dei singoli Stati in modo da fungere da stimolo per l'intera area integrata.

Nello stesso tempo, i Paesi Terzi del Mediterraneo potrebbero moltiplicare gli sforzi per la realizzazione di forme di cooperazione orizzontale che permetterebbero loro di agire come un

---

<sup>47</sup> Ciò comporta due possibili soluzioni, la prima è il classico *laissez-faire*; si deve consentire che le singole economie dell'area mediterranea, attraverso conflitti ed aggiustamenti lasciati alla libertà del mercato, trovino spontaneamente e gradualmente un equilibrio. Ma questo significa sapere che vi sarà una competitività dura soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'industria a basso contenuto tecnologico quale quella tessile. La seconda soluzione prevede che siano stabilite regole e che vi sia un governo di questo processo.

<sup>48</sup> CARUSO I. e PETRONCELLI E., *op. cit.*, p. 235 ss.

<sup>49</sup> Sarà necessario rivedere la politica agricola comune ed il sistema sulle quote dei prodotti sensibili così da permettere, nel caso dei paesi maghrebini, di incrementare le esportazioni.

gruppo compatto, in grado di imporre con maggiore forza la propria volontà, e darebbero maggiore significato alla stessa realizzazione della zona di libero scambio<sup>50</sup>.

## **9.2 Lo scenario attuale**

Nel presente lavoro, per come sottolineato in premessa, si è cercato di proporre un'analisi di tipo storico sulle società dei Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e suoi processi di cambiamento che hanno accompagnato la loro storia politica, sociale, economica e anche istituzionale dal 1970 al 2000, mettendoli in diretta relazione con gli sviluppi del Partenariato Euro-Mediterraneo. La scelta, alla base delle ricerche, è stata quella di valutare un ciclo politico ed economico di trenta anni per meglio poter spiegare i meccanismi, interni ed esterni ai paesi analizzati, che hanno influito sulla loro crescita in un'ottica di libero scambio. Di questa crescita, orientata da investimenti materiali e immateriali spinti dalla cooperazione bilaterale e multilaterale innescata dal dopo Barcellona, si è infine cercato di proporre una misura attraverso un indicatore di sintesi (indice L.I.C.O.L.S.) che fotografa al 2006 gli effetti dei venti anni di riforme strutturali prese in esame.

Esigenze di trattazione, hanno quindi impedito di fornire ulteriori aggiornamenti sullo sviluppo del Partenariato Euro-Mediterraneo e, nello specifico, dei rapporti UE - Maghreb.

Ad oggi, lo scenario euro-mediterraneo è in continua evoluzione e, così come nel libero mercato bilaterale e "verticale" con l'Europa, i Paesi mediterranei sono impegnati nell'opera di realizzazione di un mercato "orizzontale", di una cooperazione sud-sud.

Dall'Accordo di Agadir del 2004, accordo di libero mercato sottoscritto da Giordania, Egitto, Tunisia e Marocco passando per il rafforzamento delle relazioni bilaterali (sud-sud) tra diversi paesi del Mediterraneo si registra, sempre con maggiore accelerazione, l'evoluzione del processo innescato a Barcellona e, anche se per molti attenti critici l'obiettivo della creazione di una ZLS sarà rinviato di almeno dieci anni (dal 2010 al 2020), la "convergenza" dei PTM con la UE appare sempre meno un'utopia e il regime di libero scambio dal punto di vista teorico è quello che sembra oggi offrire i maggiori vantaggi, per quanto distribuiti in maniera differenziata, a tutti i partecipanti.

Non era tra gli obiettivi di questo lavoro valutare quanto e come si sia evoluto il partenariato e quanto i suoi tre principi cardine, fissati nella Conferenza Intergovernativa di Barcellona, abbiano trovato piena attuazione.

Tralasciando quindi i diversi passaggi intermedi che dal 2001 in poi hanno caratterizzato gli ordini del giorno delle Conferenze Intergovernative dei Ministri degli Esteri in prospettiva di

---

<sup>50</sup> I paesi del Maghreb, attraverso il rafforzamento dell'UMA (Unione del Maghreb Arabo), potrebbero acquisire un'importanza ed una compattezza ancora maggiore verso l'Unione Europea.

rafforzare sempre di più la cooperazione multilaterale, passiamo alla cronaca di oggi che ci porta direttamente da Barcellona a Parigi.

### **9.3 Parigi 13 luglio 2008: nasce l'UPM (Unione per Il Mediterraneo)**

Nata con grandi ambizioni la proposta di “Unione Mediterranea” lanciata dal candidato Presidente Nicolà Sarkozy durante la sua campagna per le ultime elezioni presidenziali francesi del 2006, si è dunque trasformata nella nuova versione della politica europea per il Mediterraneo<sup>51</sup>, assumendo il nome di “Processo di Barcellona:Unione per il Mediterraneo”.

Il 13 luglio del 2008 è nata l'UPM (Unione per il Mediterraneo). L'UPM è stata battezzata da 43 capi di Stato e di Governo dei Paesi euro-mediterranei, sarà operativa entro la fine del 2008 e il suo assetto finale sarà deciso dai ministri degli Esteri a novembre 2008.

Tra i partecipanti, oltre ai 27 membri della UE e ai 13 membri e osservatori del Partenariato Euro-Mediterraneo non appartenenti alla UE (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Mauritania, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia e Turchia) sono stati invitati a Parigi anche tre stati balcanici (Bosnia-Erzegovina, Croazia e Montenegro) e il Principato di Monaco e come osservatore la Lega Araba.

È cambiata la Ue, nella sua dimensione, nelle sue politiche verso l'estero, nella sua struttura istituzionale fino al Trattato di Lisbona la cui entrata in vigore è oggi problematica. Sono cambiati i paesi mediterranei, che nel corso degli ultimi anni hanno registrato un consistente miglioramento economico. Sul piano politico regionale, inoltre, se le grandi speranze dei primi anni Novanta di una rapida soluzione dei conflitti mediorientali sono tramontate da tempo, negli ultimi mesi è emerso qualche segno positivo, se non di vero miglioramento almeno di interruzione del peggioramento. Infine, gli attori della cooperazione euro-mediterranea sono molto più numerosi che nel 1995, con un ruolo accresciuto dei parlamenti, delle istituzioni locali, delle imprese, della società civile.

Le novità principali del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” sono tre: un più ampio numero di paesi coinvolti, un maggiore impulso politico e un approccio fondato sulla promozione di una serie di progetti nel segno della concretezza e della visibilità. Il numero dei paesi coinvolti nella cooperazione euromediterranea è nettamente cresciuto nel corso degli anni, dai 27 del 1995 agli oltre 40 che del Vertice di Parigi.

È il risultato sia degli allargamenti dell'Unione europea (che nel 2004 ha accolto al suo interno due ex partner mediterranei: Cipro e Malta) sia dell'inclusione – proposta da Sarkozy ed adottata dal Consiglio europeo – tra i partner mediterranei del Principato di Monaco e dei paesi balcanici che

---

<sup>51</sup> Franco Zallio, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale – Policy Brief, 2008

costeggiano il Mediterraneo (un processo che in effetti si era già avviato nel 2007 quando l'Albania venne accolta nel Partenariato Euro-Mediterraneo).

L'attenzione europea viene dunque rivolta all'intero Bacino Mediterraneo.

L'impulso politico alla cooperazione nel Mediterraneo dovrebbe infatti rafforzarsi attraverso due strumenti: dei Vertici a livello di capi di stato e di governo da tenersi ogni due anni e la nomina di una presidenza congiunta. Il copresidente in rappresentanza dei paesi mediterranei – carica che toccherà inizialmente all'Egitto – dovrebbe restare in carica per l'intero biennio mentre la copresidenza in rappresentanza dei paesi Ue spetterà al paese che assicura la presidenza semestrale del Consiglio dell'Ue, in attesa degli sviluppi sul Trattato di Lisbona.

Il "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" si fonderà su di una serie di progetti che verranno concordati nel Vertice di Parigi. Almeno alcuni saranno progetti di grandi dimensioni, quelli che i francesi chiamano progetti strutturanti.

La Comunicazione della Commissione europea dello scorso 20 maggio individua quattro priorità (ambiente, trasporti, energia solare, protezione civile), indicando al loro interno anche alcuni progetti specifici.

Le aree tematiche menzionate dal presidente Sarkozy lo scorso aprile sono più numerose di quelle suggerite dalla Commissione europea: gestione delle risorse idriche, nucleare civile, protezione delle coste, immigrazione, sicurezza marittima, ricerca scientifica, cooperazione universitaria, formazione professionale. Alcuni di questi temi potrebbero essere incorporati nella lista di progetti su cui si avvierà l'azione pratica del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo"<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Il vertice di Parigi si è concluso con l'approvazione di una Dichiarazione Conclusiva e i punti cardini delineati per il nuovo progetto che dovrebbe divenire operativo per la fine del 2008 sono così riassumibili:

I partner, da eguali, si impegnano a costruire "un futuro di pace, democrazia, prosperità e intesa sul piano umano, sociale e culturale". Per raggiungere questi obiettivi continueranno "con rinnovato dinamismo" a cercare la pace e la collaborazione, esamineranno i problemi comuni e trasformeranno queste buone intenzioni nelle azioni di un "rinnovato partenariato.

Piuttosto che inseguire grandi obiettivi politici, l'Unione lancerà progetti regionali più modesti in sei settori: l'inquinamento del Mediterraneo; le autostrade e le nuove rotte marittime; il coordinamento della protezione civile; lo sfruttamento dell'energia solare; l'istruzione e la ricerca per aiutare le piccole e medie imprese. I finanziamenti verranno dal bilancio dell'Ue e dei Paesi partecipanti, dal settore privato e da istituzioni e partner internazionali.

Per tutti i Paesi che aderiscono all'Unione, una immigrazione legale e gestita in modo ordinato è nell'interesse comune. E così la lotta contro l'immigrazione clandestina e la promozione del legame tra migrazione e sviluppo. Per questo serve un "approccio globale, equilibrato e integrato".

I leader si incanteranno ogni due anni per redigere una dichiarazione politica e una lista di progetti regionali concreti sulla base di un programma di lavoro biennale. I ministri degli Esteri si incontreranno ogni anno per valutare progressi

Per tutti i progetti rimane irrisolta la questione finanziaria. Il loro buon esito dipenderà dalla capacità di promuovere e combinare finanziamenti di diversa provenienza visto che non sono previsti nuovi finanziamenti comunitari specificamente destinati al “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”.

L'elemento principale sulla cui base vanno valutate le potenzialità della nuova iniziativa è il netto miglioramento delle opportunità economiche offerte dai paesi mediterranei. Proprio questo fattore infatti è alla radice del nuovo interesse europeo per la cooperazione con il Bacino Mediterraneo.

Negli ultimi anni, per descritto nel presente lavoro relativamente ai paesi del Maghreb, i paesi mediterranei hanno registrato una accelerazione economica che ha finalmente messo in moto un processo di convergenza con la Ue: nel 2000- 2007 i paesi mediterranei sono cresciuti del 4,5% l'anno contro il 2,0% della Ue-27; in termini pro capite la crescita dei paesi mediterranei è stata del 2,9% contro l'1,9% della Ue.

Ciò sta finalmente producendo una convergenza di reddito tra nord e sud, certamente ancora lenta ma rilevante; è poi significativo è che la crescita economica abbia preso vigore nel 2007, quando ha superato in media il 5%, e che anche quest'anno si mantenga a tassi soddisfacenti nonostante il difficile quadro economico internazionale.

Ne è derivato un notevole impatto positivo sul reddito pro capite e sul mercato del lavoro nei paesi mediterranei: il tasso medio di disoccupazione è calato dal 15 al 12% nel giro di 4 anni.

La crescita è evidentemente sostenuta dal boom petrolifero, che ha beneficiato in maniera diretta i produttori di idrocarburi della regione (Algeria, Egitto, Libia, Siria) e in maniera indiretta quei paesi che hanno ricevuto ingenti investimenti diretti e flussi turistici dai paesi del Golfo (Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia).

Tuttavia, in misura molto rilevante, l'accelerazione della crescita economica è il risultato di una maggiore attrattività delle economie mediterranee.

Negli ultimi anni le riforme economiche – e in particolare le privatizzazioni e l'apertura all'estero – si sono approfondite in numerosi paesi della regione, nonostante il difficile contesto politico. Ad esempio, l'Egitto è stato segnalato quest'anno dalla Banca mondiale come *World's top reformer* in campo economico.

---

fatti, preparare i summit e approvare i progetti. I summit avranno presidenza congiunta (Ue a rotazione semestrale e altri Paesi su base biennale), mentre a un segretariato spetterà seguire e promuovere i progetti e la ricerca di partner internazionali. La composizione, le dimensioni e la sede saranno decisi in occasione della riunione dei ministri degli Esteri a novembre 2008.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Il Mediterraneo rappresenta dunque per la Ue una grande potenzialità la cui rilevanza non è ancora stata pienamente percepita. Qualche dato è sufficiente ad evidenziare l'importanza prospettica di una eventuale integrazione economica euro-mediterranea: i paesi invitati al Summit di Parigi hanno complessivamente il più elevato Pnl al mondo (superiore anche a quello dei paesi del Nafta), assorbono quasi la metà degli Ide mondiali e sono al primo posto nel mondo per utilizzo di telefonia mobile e internet; nonostante il declino demografico europeo, nel 2025 sarebbero ancora la quarta regione al mondo per popolazione (dopo Cina, India e Asean), con oltre 800 milioni di abitanti.

Vale la pena segnalare che le nuove opportunità offerte dai paesi mediterranei hanno già prodotto un'intensificazione dei rapporti commerciali con l'Europa e in particolar modo con l'Italia<sup>53</sup>.

In conclusione si può dire che il lancio nel 1995 del Partenariato Euro-Mediterraneo fu un'iniziativa politica fondata sulle speranze di una rapida soluzione dei conflitti regionali suscitate dalla Dichiarazione dei principi israelo-palestinese del 1993.

Data la difficile situazione delle economie mediterranee – allora caratterizzate da scarso sviluppo, limitata apertura verso l'estero, modesta integrazione regionale, deterioramento sociale – il Partenariato puntò a stimolare una loro riforma e progressiva integrazione attraverso la creazione di quella zona di libero scambio euromediterranea che si sta lentamente attuando.

La situazione odierna è assai diversa. La globalizzazione ha coinvolto tutti i paesi mediterranei, inclusi quelli che nel 1995 seguivano ancora un modello economico di stampo socialista, mettendo in moto profonde riforme economiche. Il boom petrolifero degli ultimi anni ha poi accelerato la crescita e accentuato l'interesse internazionale per la regione.

L'iniziativa che si avvierà dopo il Vertice di Parigi – a differenza dal Partenariato Euro-Mediterraneo – può quindi fondarsi su positivi processi economici già in corso, e potrà perciò offrire loro quella dimensione politica necessaria per il loro approfondimento.

Da qui l'importanza del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" come segnale politico prima ancora che per i suoi specifici contenuti progettuali e le sue eventuali ricadute finanziarie.

La nuova iniziativa europea potrà anche rafforzare il ruolo degli attori economici europei in una regione in cui è in atto una crescente competizione con nuovi attori come la Cina e i paesi del Golfo.

---

<sup>53</sup> Nel 2007 le esportazioni italiane verso i paesi mediterranei hanno registrato tassi di crescita molto positivi: +14% contro il +8% delle esportazioni complessive.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Le sfide della cooperazione euro-mediterranea sono grandi e il successo – come ha dimostrato la ormai lunga esperienza del Partenariato Euro-Mediterraneo – non è assicurato. Ma la nuova dinamicità della regione mediterranea e le sue grandi potenzialità ne fanno un elemento fondamentale per il futuro sviluppo dei paesi europei, giustificando l'accresciuta attenzione politica verso la regione.

Tuttavia, per essere all'altezza delle sue ambizioni, la nuova iniziativa dovrà allargarsi a tutti gli attori della cooperazione euro-mediterranea – i parlamenti, le istituzioni locali, le imprese, la società civile – uscendo dai limiti imposti dall'attuale approccio intergovernativo.

La struttura fondata su Vertici biennali e copresidenze è fortemente “verticalizzata” e dovrà essere affiancata da iniziative che siano in grado di cogliere tutta la molteplicità delle relazioni euro-mediterranee.

## **10. Un'analisi teorico-sperimentale:l'Indice LI.C.O.L.S**

### **9.4.1 Premessa**

Il piano di indagine, nel tentativo di approfondire l'analisi sulle principali dinamiche socio-economiche che hanno caratterizzato il processo di crescita in un'ottica di libero scambio dei Paesi del Mediterraneo, tutt'ora in corso e al centro del dibattito politico-istituzionale internazionale, ha incluso un modello di analisi teorico-sperimentale, nel quale si è voluto evidenziare, partendo dal monitoraggio dei dati strutturali e dalla valutazione di alcuni parametri di contabilità nazionale che concorrono a determinare il grado di inclusione ed apertura di un Paese, lo sforzo realizzato, nelle realtà esaminate, in un'ottica di zona di libero scambio (ZLS). Obiettivo principale di tale lavoro è stato, dunque, quello di fornire alcune utili indicazioni circa l'evoluzione del processo di crescita delle tre aree del Mediterraneo indagate: Algeria, Tunisia e Marocco. A tal fine è stato creato uno stimatore *ad hoc*, l'indice **LI.C.O.L.S.** (Livello di Crescita in un Ottica di Libero Scambio), in grado di prospettare, il più fedelmente possibile, i recenti sviluppi del fenomeno e le dimensioni che lo stesso ha assunto nei contesti esaminati.

Il modello di analisi proposto, pur non essendo uno studio esaustivo sulle dinamiche socio-economiche interne alle realtà osservate, rappresenta di sicuro un primo approccio alla reale possibilità di sperimentare e monitorare nel tempo, mediante la creazione di un indicatore di sintesi, l'evoluzione del processo di libero scambio e dell'istituzione di un partenariato globale euro-mediterraneo delineato dalla dichiarazione finale della Conferenza Interministeriale di Barcellona. L'analisi parte dall'attenta valutazione, fatta nei capitoli precedenti, delle specificità che la crescita strutturale assume nelle diverse aree avendo come riferimento alcuni indicatori economici, demografici e sociali. Il livello di potenziale crescita di queste aree ci viene quindi segnalato da un indicatore di sintesi, uno stimatore *ad hoc*, denominato **LI.C.O.L.S. (Livello di Crescita in un Ottica**

di Libero Scambio), opportunamente strutturato in modo da prospettare le potenzialità di crescita dei tre Paesi e, più specificatamente, nell'ottica dell'apertura dei mercati (Zona di Libero Scambio).

## 10.2 Obiettivi e nota metodologica

Il presente modello di analisi e studio nasce dall'esigenza di poter disporre di uno strumento di lettura del livello di crescita dei tre Paesi presi in esame in un'ottica di Libero Scambio.

Il piano di indagine, nel cui ambito si inserisce l'applicazione di questo modello, prevede infatti lo sviluppo di una "Ricerca/Analisi sperimentale" con l'obiettivo di sperimentare, in area pilota del Mediterraneo, un modello partecipato di sviluppo locale.

L'analisi risponde quindi all'obiettivo primario di fornire una possibile chiave di lettura dello sviluppo socioeconomico delle tre aree prese in considerazione, come strumento scientifico di supporto all'identificazione del bacino territoriale con maggiori potenzialità di crescita in un'ottica di Libero Scambio.

Al fine di costruire l'indicatore di sintesi, L.I.C.O.L.S., si è proceduto a selezionare una serie di indicatori di natura economica, demografica, sociale e finanziaria sulla base sia del significato che gli stessi assumono ai fini di una valutazione di sintesi del quadro strutturale di un'area o di un territorio, sia sulla base delle informazioni rese disponibili ed aggiornate dalle più autorevoli fonti in materia di valutazione socio-economica. Si è fatto, in tal senso, specifico riferimento ai dati elaborati dal Fondo Monetario Internazionale, dall'Economist Intelligence Unit, UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) e dall'Ufficio Cambi Italiani per la redazione delle singole schede Paese. Le variabili/indicatori presi in esame sono state divise in tre aree di valutazione: quelle che descrivono il contesto socio-demografico, quelle che denotano l'andamento del sistema economico e quelle relative al grado di apertura verso i mercati esteri.

Nel complesso, le informazioni rilevate nell'ultimo periodo utile in termini di aggiornamento del quadro statistico di riferimento, il 2006, contribuiscono a definire quale dei tre Paesi analizzati registra una maggiore potenzialità/livello di crescita rispetto all'obiettivo dichiarato nella Conferenza di Barcellona per il 2010, ovvero la creazione di una Zona di Libero Scambio, ed, allo stesso tempo, a valutare le possibili inclinazioni o i possibili accorgimenti strutturali su cui agire per migliorare le *performances* dei singoli Paesi in quest'ottica, anche in ragione degli investimenti realizzati durante il trentennio 1971-2001 (descritto nella prima e seconda parte del lavoro) che hanno prodotto effetti sugli indicatori macroeconomici registrati al 2006.

Sotto il profilo dei contenuti, come più volte evidenziato, l'obiettivo specifico dello studio è stato quello di elaborare un indicatore sintetico di crescita, attraverso il quale posizionare i tre diversi Paesi dell'area del Mediterraneo ed individuare i bacini più deboli.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Ovviamente, il concetto di “indicatore di crescita” è di per sé generico e va opportunamente qualificato; la scelta dei dati statistici che contribuiscono a formare l'indicatore sintetico, infatti, dipende dall'angolazione che si vuole dare al tema dello sviluppo socio-economico territoriale.

Nel nostro caso, gli obiettivi della mappa territoriale da ricostruire indicano tre priorità di analisi:

1. i riferimenti di performance economico-produttiva dei Paesi;
2. il peso significativo da attribuire alle variabili di “tenuta” demografica e della rete degli indicatori sociali in senso ampio;
3. il grado di apertura del territorio, sotto il profilo degli scambi commerciali.

In sostanza, l'indicatore che interessa deve rispondere da un lato *all'esigenza di esplicitare la “potenza” economica del territorio e il suo grado di crescita*, dall'altro *all'esigenza di verificare la dotazione minimale di condizioni che garantiscono livelli di socialità e di apertura adeguati*. Entrambe le componenti sono sostanziali per segmentare il territorio e individuare i bacini meno sviluppati (nel senso appena descritto).

Di seguito, viene riportato lo schema metodologico utilizzato per la costruzione dell'indice.

**Schema metodologico di riferimento**

<b>INDICATORI RELATIVI ALL'AREA DI VALUTAZIONE SOCIO-DEMOGRAFICO</b>	<b>ATTRIBUZIONE PUNTEGGIO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Tasso di crescita medio annuo della popolazione;</li><li>➤ Speranza di vita;</li><li>➤ Tasso di mortalità per mille abitanti;</li><li>➤ Tasso di natalità per mille abitanti;</li><li>➤ Tasso di crescita naturale;</li><li>➤ Tasso di analfabetismo.</li></ul>	<p>Al Paese che ottiene il miglior risultato per ciascuno degli indicatori/variabili presi in esame in ciascuna area di valutazione viene attribuito un valore massimo di 10 punti; i rimanenti punteggi si ottengono riparametrando ciascun risultato al valore massimo.</p>
<b>Indicatori relativi all'area di valutazione economica</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Tasso di disoccupazione;</li><li>➤ Tasso di inflazione;</li><li>➤ Tasso di crescita del PIL;</li><li>➤ Tasso di attività;</li><li>➤ Tasso di povertà.</li></ul>	
<b>Indicatori relativi all'area di interscambio</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Propensione all'export (export sul PIL);</li><li>➤ Propensione all'import (import sul PIL);</li><li>➤ Tasso/Grado di apertura (Export+Importa sul PIL);</li></ul>	

<b>INDICE L.I.C.O.L.S.</b>	Si ottiene dalla somma dei punteggi assegnati per ciascuna area di valutazione ai diversi Paesi in considerazione degli indicatori/variabili presi in esame e misura il Livello di Crescita complessivo realizzato dai Paesi, nel periodo preso in esame, in un'ottica di Libero Scambio.
----------------------------	---

### 10.3 I risultati principali dell'area socio-demografica

Dalla lettura dei dati e dei prospetti seguenti emerge che l'Algeria si trova in cima alla graduatoria provvisoria relativa all'osservazione degli indicatori relativi all'area socio-demografica, in quanto risulta essere il Paese che più di tutti denota performance migliori in relazione a quest'area di valutazione.

Il livello di crescita del sistema socio-demografico dell'Algeria, secondo lo schema metodologico predisposto nel seguente lavoro, è pari a 58,55 punti, e su tale risultato pesa considerevolmente il tasso di crescita medio annuo, la speranza di vita, il ridotto tasso di mortalità ed il tasso di crescita naturale. Viceversa, l'Algeria non eccede rispetto agli altri due Paesi presi in esame per quanto concerne il tasso di natalità ed il tasso di analfabetismo, indicatori rispetto ai quali si colloca, rispettivamente, in terza ed in seconda posizione.

Al secondo posto della graduatoria provvisoria troviamo la Tunisia con 53,71 punti complessivi, frutto di performance positive specie per quanto attiene le variabili inerenti il tasso di natalità ed il tasso di analfabetismo; quanto al Marocco, invece, che si colloca ovviamente in ultima posizione in questa area di valutazione, occorre rilevare che ad incidere considerevolmente sul suo piazzamento è soprattutto il maggior tasso di analfabetismo, dal momento che per tutti gli altri indicatori fa registrare valori intermedi.

Grafico 1 - Fonte: Elaborazione dell'autore.

#### La graduatoria finale dell'area socio-demografica

Anno 2008

Valori assoluti

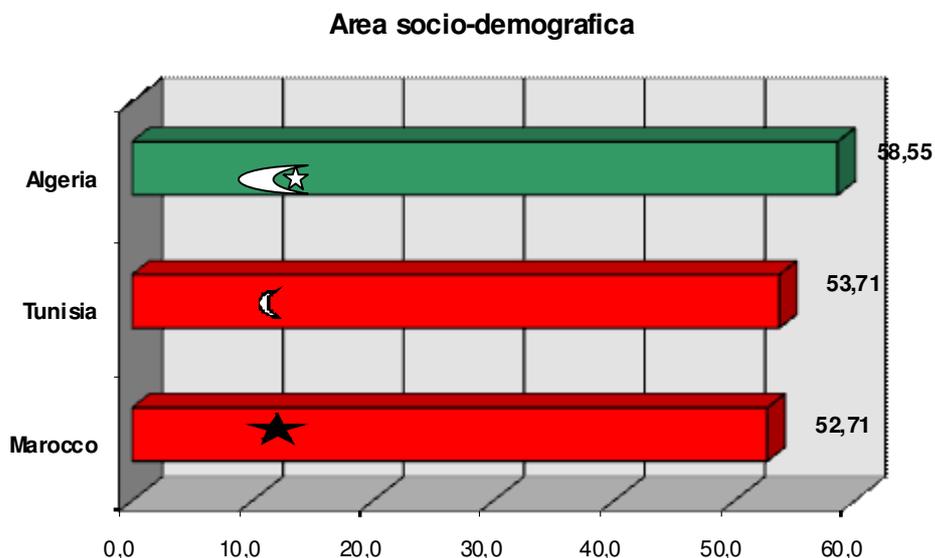


Tabella 1

**La graduatoria in base al tasso i crescita medio annuo della popolazione\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di crescita media annuo	Punteggio riparametrato
Algeria	1,5	10,00
Marocco	1,2	8,00
Tunisia	1,1	7,33

(\*) è il risultato della somma del tasso di crescita naturale e del tasso migratorio totale della popolazione.

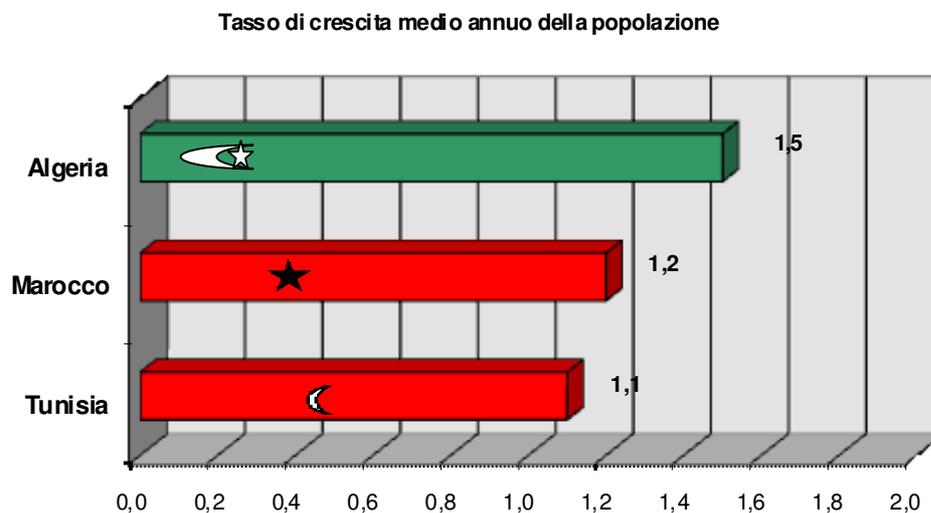
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 2

**La graduatoria in base al tasso i crescita medio annuo della popolazione**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 2

**La graduatoria in base alla speranza di vita della popolazione\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Speranza di vita	Punteggio riparametrato
Algeria	75,7	10,00
Tunisia	74,3	9,82
Marocco	73,9	9,76

(\*) è un indice statistico che indica il numero medio di anni che una persona può aspettarsi di vivere, all'interno della popolazione che è stata indicizzata, a partire dalla sua nascita.

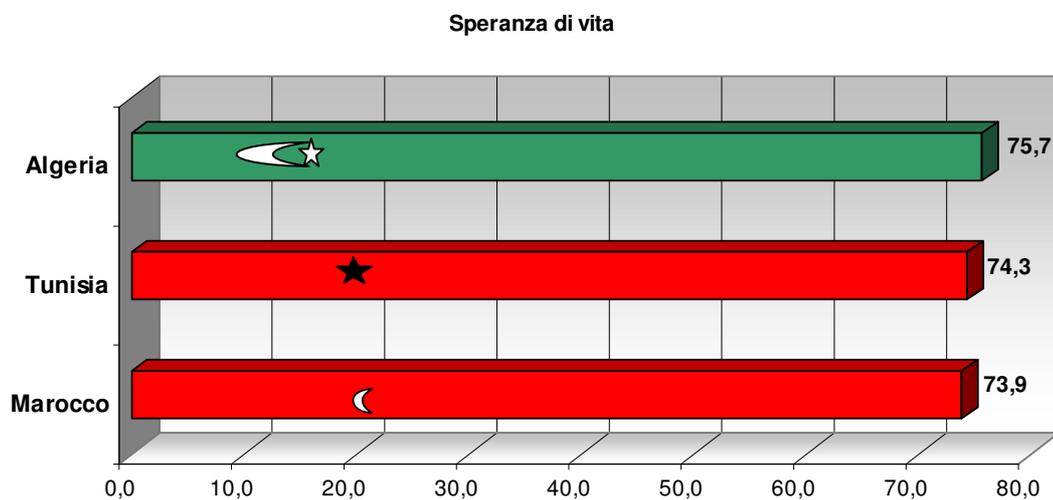
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 3

**La graduatoria in base alla speranza di vita della popolazione**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 3

**La graduatoria in base al tasso di mortalità\* 1000 abitanti \***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di mortalità	Punteggio riparametrato
Algeria	4,9	10,00
Marocco	5,2	9,42
Tunisia	5,6	8,75

(\*) esprime il numero di morti per mille abitanti in un certo periodo di tempo.

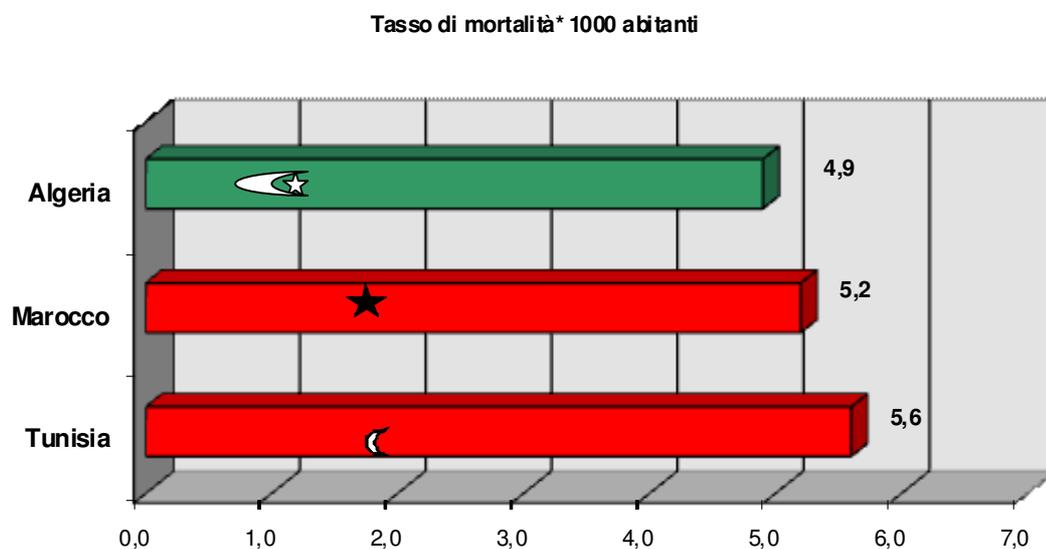
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 4

**La graduatoria in base al tasso di mortalità\* 1000 abitanti**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: E

Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 4

**La graduatoria in base al tasso di natalità\* mille abitanti\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di natalità	Punteggio riparametrato
Tunisia	6,92	10,00
Marocco	6,63	9,58
Algeria	6,59	9,52

(\*) esprime il numero di nati vivi per mille abitanti in un certo periodo di tempo.

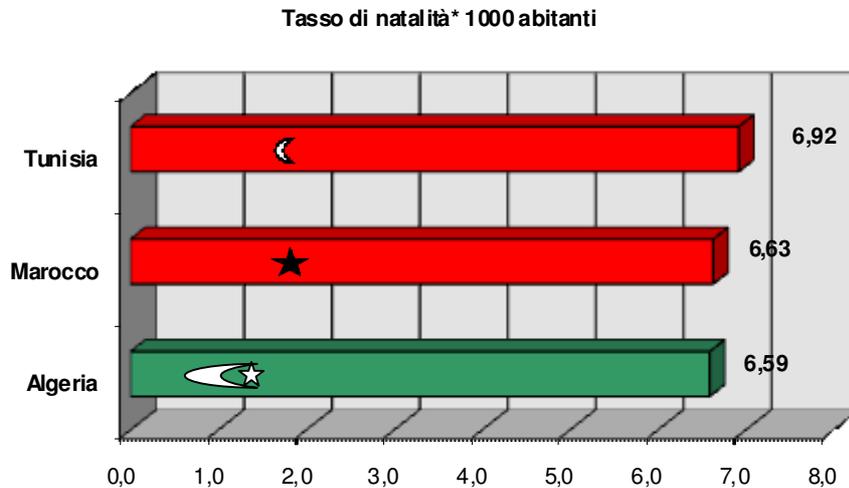
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 5

**La graduatoria in base al tasso di natalità**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 5

**La graduatoria in base al tasso di crescita naturale\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di crescita naturale	Punteggio riparametrato
Algeria	1,69	10,00
Marocco	1,43	8,46
Tunisia	1,32	7,81

(\*) misura la differenza tra il tasso di natalità ed il tasso di mortalità.

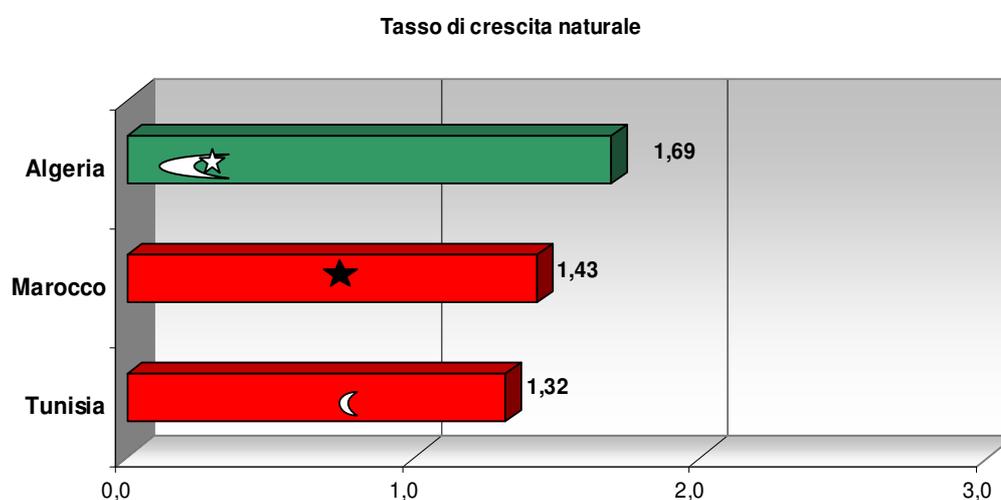
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 6

**La graduatoria in base al tasso di crescita naturale**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 6

**La graduatoria in base al tasso di analfabetismo\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di analfabetismo	Punteggio riparametrato
Tunisia	21,4	10,00
Algeria	23,7	9,03
Marocco	28,6	7,48

(\*) misura il numero di soggetti presenti all'interno di una popolazione per i quali si registra un'incapacità completa di saper leggere e scrivere, dovuta per lo più ad un'istruzione o ad una pratica insufficiente.

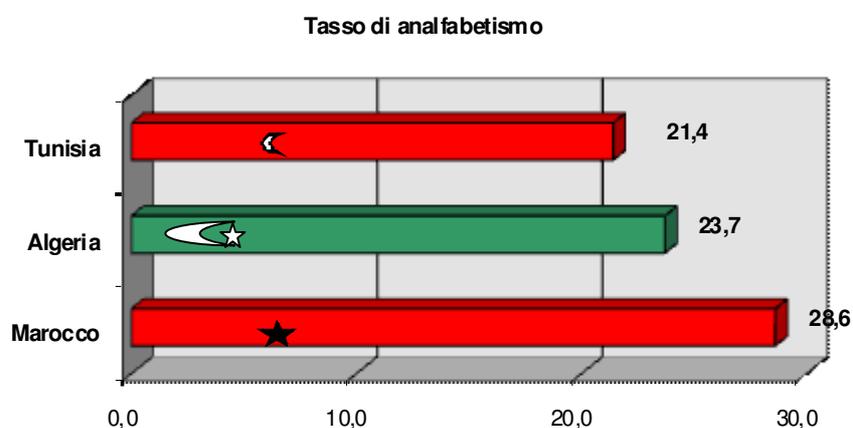
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 7

**La graduatoria in base al tasso di analfabetismo**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

#### 10.4 I risultati principali dell'area economica

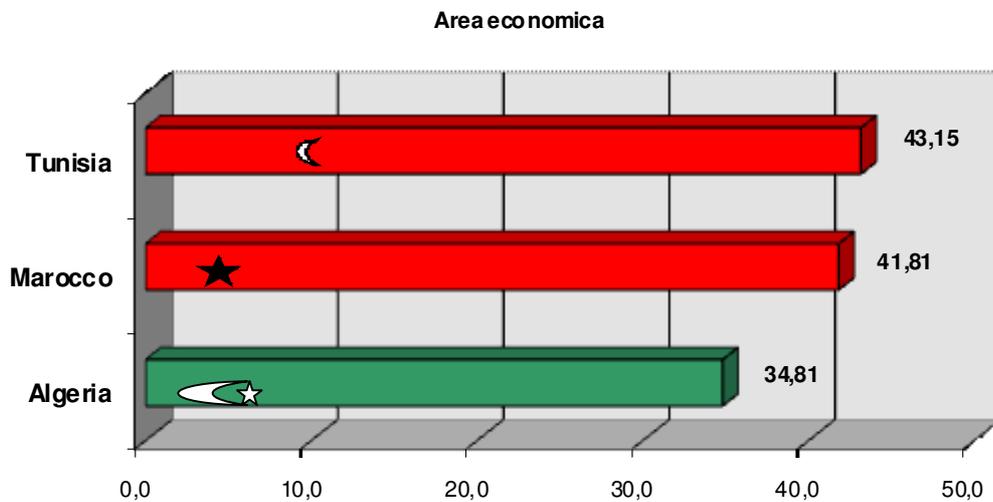
Sul fronte prettamente economico è la Tunisia il territorio che denota il più alto livello di potenziale crescita: 43,15 i punti totalizzati, a fronte dei 41,81 del Marocco e dei 34,81 dell'Algeria. Ad incidere positivamente sulla valutazione economica del primo Paese risulta, in questo caso, un più alto tasso di crescita del PIL ed un minor tasso di povertà. Lo scarto valoriale degli altri due Paesi, Marocco ed Algeria, rispetto a questi due indicatori risulta inoltre abbastanza accentuato, il ché determina la prima posizione in graduatoria della Tunisia. Il secondo posto il Marocco lo deve soprattutto al suo minor tasso di disoccupazione e di inflazione, cui si contrappone però un basso tasso di crescita del PIL e un più ridotto tasso di attività. L'Algeria, dal canto suo, riesce a primeggiare solo rispetto all'indicatore che misura il tasso di attività.

Grafico 8

#### La graduatoria finale dell'area economica

Anno 2008

Valori assoluti



Fonte: Elaborazione dell'autore.

Tabella 7

**La graduatoria in base al tasso di disoccupazione\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di disoccupazione	Punteggio riparametrato
Marocco	10,0	10,00
Tunisia	14,1	7,09
Algeria	21,1	4,74

(\*) è dato dal rapporto tra il numero delle persone in cerca di occupazione e la somma del numero degli occupati e le persone in cerca di occupazione (forze di lavoro).

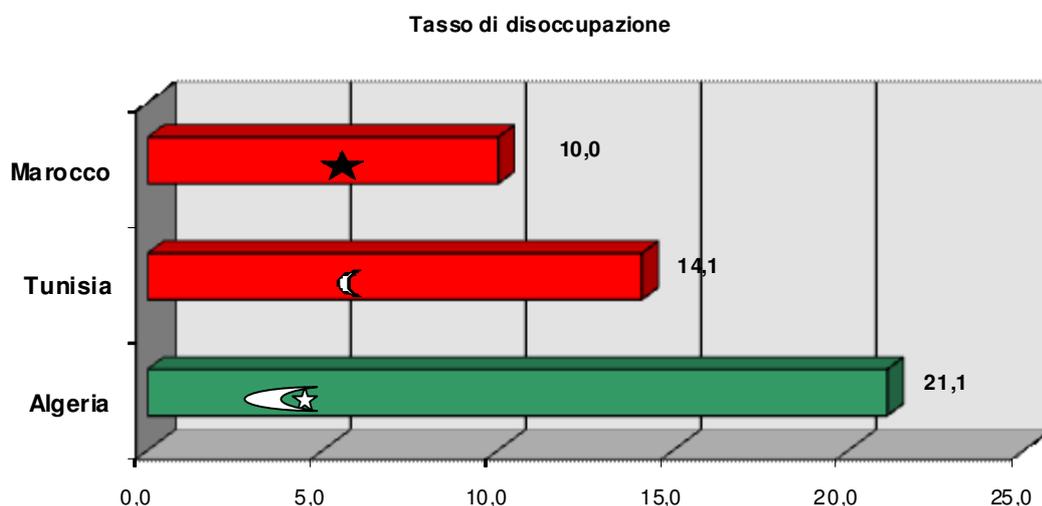
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 9

**La graduatoria in base al tasso di disoccupazione**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 8

**La graduatoria in base al tasso di inflazione\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di inflazione	Punteggio riparametrato
Marocco	2,1	10,00
Tunisia	3,1	6,77
Algeria	4,5	4,67

(\*) è un indicatore della variazione relativa (nel tempo) del livello generale dei prezzi e indica la variazione del potere d'acquisto della moneta.

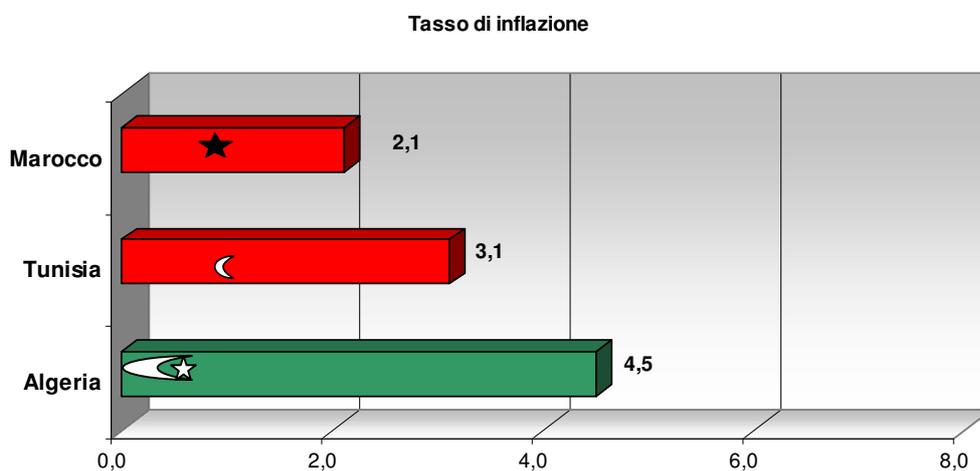
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 10

**La graduatoria in base al tasso di inflazione**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 9

**La graduatoria in base al tasso di crescita del PIL\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di crescita del PIL	Punteggio riparametrato
Tunisia	6,3	10,00
Algeria	4,5	7,14
Marocco	2,2	3,49

(\*) è un indicatore che misura la crescita reale dei fattori di reddito in un'economia.

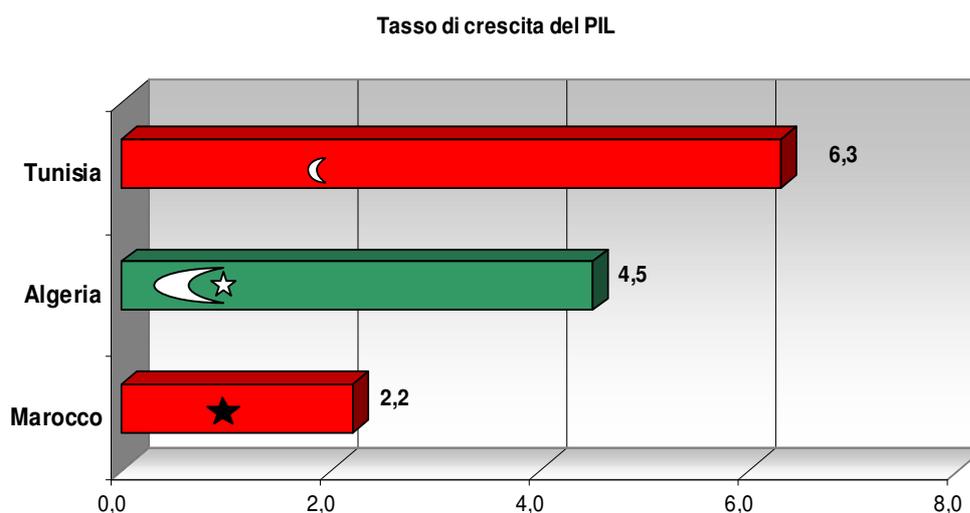
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 11

**La graduatoria in base al tasso di crescita del PIL**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 10

**La graduatoria in base al tasso di attività\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di attività	Punteggio riparametrato
Algeria	42,0	10,00
Tunisia	39,0	9,29
Marocco	38,0	9,05

(\*) è un indicatore che misura l'offerta di lavoro (nel breve periodo) intesa come popolazione attiva, rapportata alla popolazione in età lavorativa..

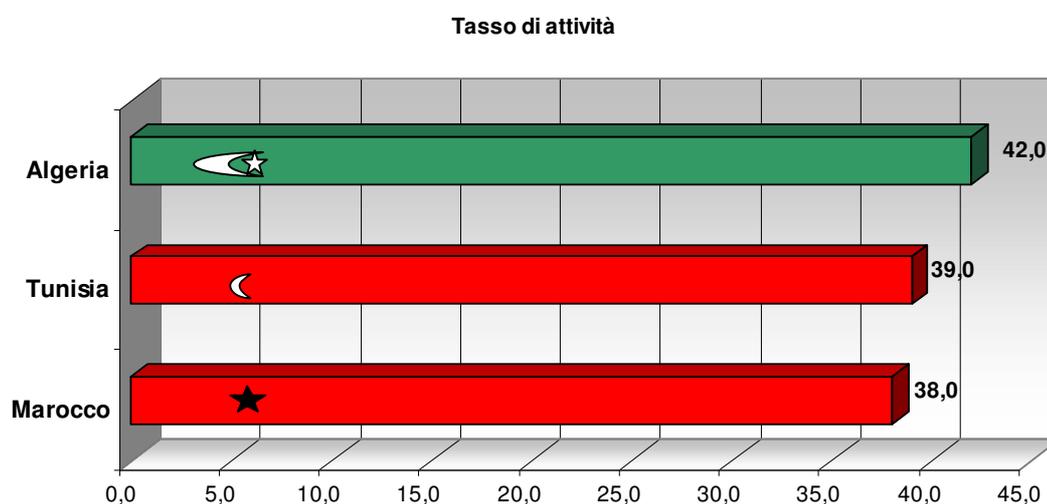
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 12

**La graduatoria in base al tasso di attività**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Tabella 11

**La graduatoria in base al tasso di povertà\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso di povertà	Punteggio riparametrato
Tunisia	3,8	10,00
Marocco	4,1	9,27
Algeria	4,6	8,26

(\*) è un indicatore che misura la quota della popolazione il cui reddito/consumo è inferiore a X% del reddito mediano/medio della società in cui lei o lui vive..

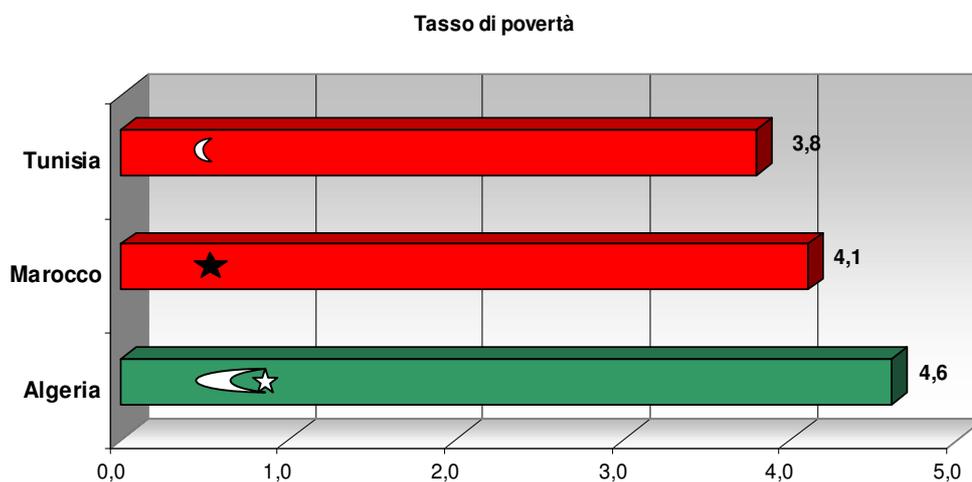
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 13

**La graduatoria in base al tasso di povertà**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

## 10.5 I risultati principali dell'area d'interscambio

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Venendo ai risultati dell'area di interscambio, in testa alla graduatoria troviamo nuovamente la Tunisia che ottiene complessivamente 28,36 punti, a fronte dei 27,93 dell'Algeria e dei 17,12 del Marocco. Una maggiore propensione all'import ed un più alto tasso/grado di apertura del mercato fanno di questo Paese il territorio con il più alto livello di crescita di interscambio tra le tre aree del mediterraneo esaminate. La valutazione dell'area di interscambio denota poi una scarsa consistenza valoriale nelle performance del Marocco, in assoluto il Paese meno "aperto", mentre l'Algeria fa registrare la più alta propensione all'export.

---

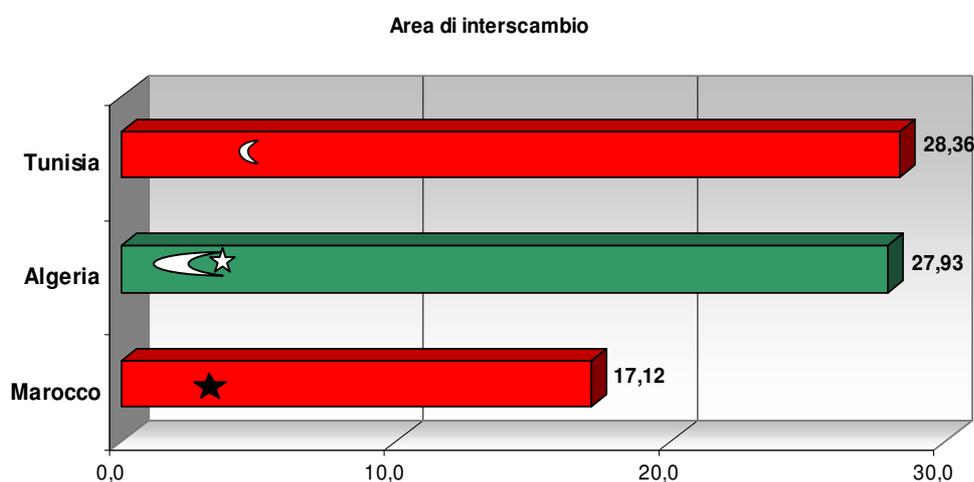
Grafico 14

---

**La graduatoria finale dell'area di interscambio**

Anno 2008

Valori assoluti



Fonte: Elaborazione dell'autore .

**La graduatoria in base alla propensione all'export\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Propensione all'export	Punteggio riparametrato
Algeria	56,1	10,00
Tunisia	46,9	8,36
Marocco	23,9	4,26

(\*) è dato dal rapporto tra il valore delle esportazioni ed il PIL o valore aggiunto complessivo di un Paese.

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

---

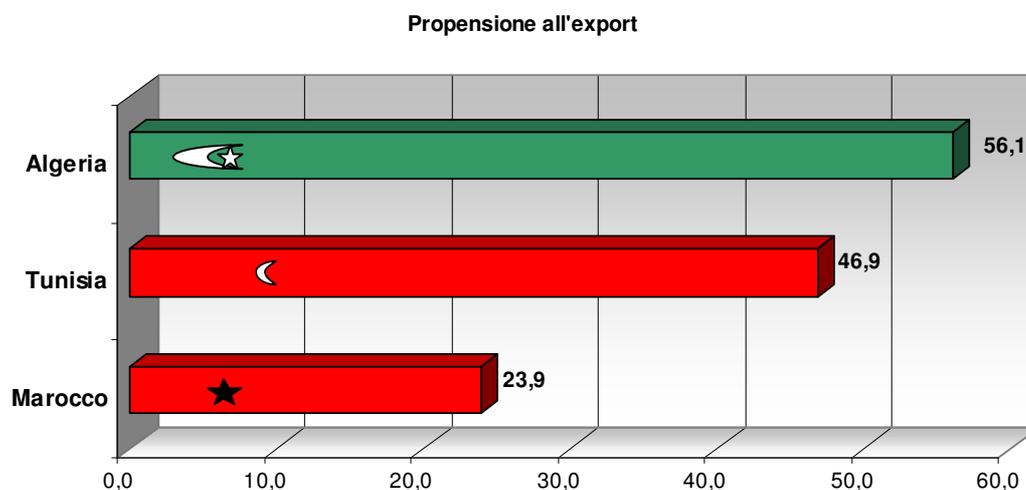
Grafico 15

---

**La graduatoria in base alla propensione all'export**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

---

Tabella 13

---

**La graduatoria in base alla propensione all'import\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Propensione all'import	Punteggio riparametrato
Tunisia	46,7	10,00
Algeria	37,2	7,97
Marocco	32,1	6,87

(\*) è dato dal rapporto tra il valore delle importazioni ed il PIL o valore aggiunto complessivo di un Paese.

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

---

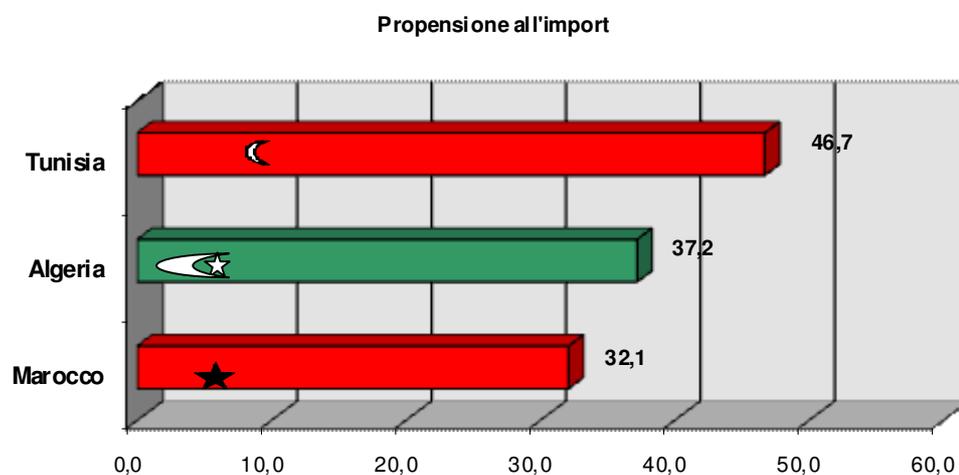
Grafico 16

---

**La graduatoria in base alla propensione all'import**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

---

Tabella 14

---

**La graduatoria in base al Tasso/Grado di apertura\***

Anno 2006

Valori percentuali

Paese	Tasso/Grado di apertura	Punteggio riparametrato
Tunisia	93,6	10,00
Algeria	93,3	9,97
Marocco	56,0	5,98

(\*) è dato dalla somma delle esportazioni e delle importazioni rapportata al PIL o valore aggiunto complessivo di un Paese.

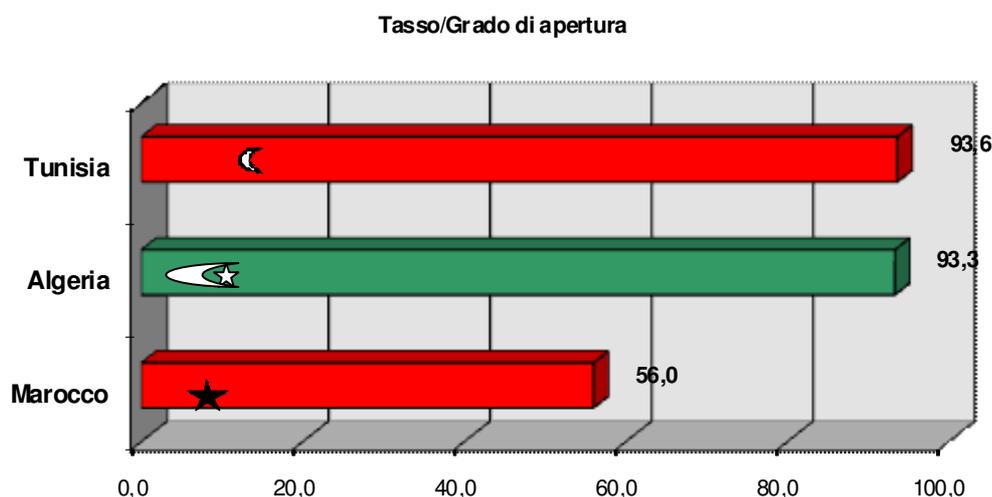
Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

Grafico 17

**La graduatoria in base al Tasso/Grado di apertura**

Anno 2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti dagli Istituti Nazionali di Statistica di ciascun Paese, FMI, Economist Intelligence Unit, UNCTAD.

**10.6 Conclusioni: la graduatoria finale in base all'indice L.I.C.O.L.S**

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

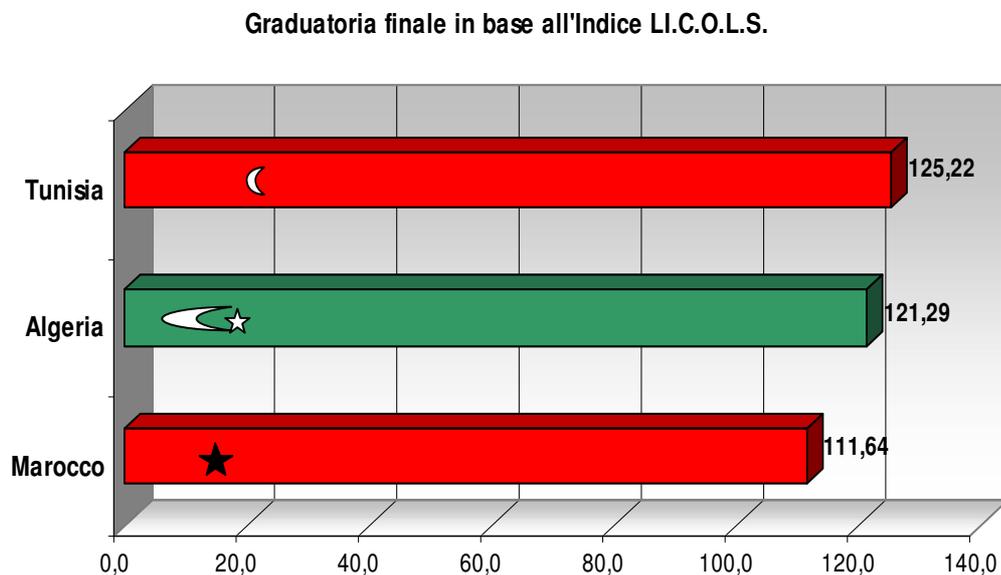
Mettendo assieme i risultati delle valutazioni condotte per singola area al fine di pervenire alla costruzione dell'indice sintetico finale, denominato **LI.C.O.L.S.**, si delinea il seguente quadro: al primo posto della speciale graduatoria si colloca la Tunisia, con 125,22 punti, seguita dall'Algeria con 121,29 punti e dal Marocco che ottiene complessivamente 111,64 punti.

Grafico 18

**La graduatoria finale in base all'Indice LI.C.O.L.S.**

Anno 2008

Valori assoluti



Fonte: Elaborazione dell'autore.

L'analisi appena condotta ci porta ad affermare, in conclusione, che nelle tre aree Pilota su cui è stata sperimentata la costruzione e la misurazione dell'Indice LI.C.O.L.S. si rilevano precise connotazioni/inclinazioni rispetto all'ipotesi iniziale dell'azione di ricerca, segno che la predisposizione di modelli di analisi innovativi e, forse ancora di più, la strutturazione ed articolazione di indicatori di sintesi, per quanto approssimativa e sperimentale, può - o quanto meno si spera possa - rappresentare, nel panorama della letteratura esistente in materia, un valido contributo conoscitivo e scientifico, fornendo degli interessanti spunti di analisi e/o riflessione ai principali *stakeholders*.

Registrando ulteriormente il campo di osservazione ai risultati prodotti in quest'ultima e conclusiva sezione di dibattito, il modello di analisi ci dice che la Tunisia risulta, secondo l'approccio metodologico seguito, il Paese dall'apparato socio-economico maggiormente orientato ad un'apertura internazionale. Gli scambi commerciali di beni e servizi e gli investimenti

internazionali in un ottica di Libero Scambio risultano dunque determinanti per la prosperità di questo Paese; ecco perché un obiettivo importante della sua politica economica estera è stato ed è il costante miglioramento dell'accesso ai mercati esteri e, più in generale, lo sviluppo di strategie ed accordi di cooperazione commerciale. Proprio dalla Tunisia - a testimonianza della veridicità e/o del rigore scientifico dei risultati ottenuti dall'applicazione del modello sperimentale di analisi proposto - *"...è partita recentemente un'offensiva commerciale del Made in Italy che ci vedrà impegnati nel prossimo semestre anche in Marocco e Algeria"*. Così il sottosegretario allo Sviluppo Economico con delega al Commercio Estero, Adolfo Urso, in partenza per una missione in Tunisia per promuovere gli investimenti italiani nel Paese nordafricano e per siglare un accordo nel settore ittico tra la Regione Sicilia e il Ministero tunisino per la pesca e l'agricoltura. L'area del Maghreb è destinata a diventare un partner privilegiato per il nostro Paese, rappresenterà un po' quello che negli anni Novanta sono stati i Balcani per l'industria italiana. Opportunità nelle infrastrutture, occasioni nel manifatturiero e cooperazione nello sviluppo dei settori della pesca e del turismo.

La Tunisia, in particolare, rappresenta un mercato estremamente interessante per l'Italia. Negli ultimi anni il Pil del Paese è cresciuto del 6,3 per cento, il tasso di inflazione si è ridotto al 3 per cento circa e il disavanzo di bilancio è stato mantenuto sui valori del 3 per cento. L'Italia è uno dei principali partner commerciali della Tunisia dopo la Francia. Nel 2007 le esportazioni italiane verso il Paese sono state pari a 2,9 miliardi di euro, in crescita del 13 per cento rispetto al 2006, mentre le importazioni dalla Tunisia si sono attestate a quota 2,5 miliardi di euro, in aumento del 17 per cento. La Tunisia, secondo gli ultimi dati disponibili, ha realizzato nei primi tre mesi del 2008 un export pari a 42 milioni di euro. L'accordo fa parte di un'ampia "offensiva" economica che l'Italia ha già lanciato verso il Maghreb e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo<sup>159</sup>.

Certo, ci sono le potenzialità, in questo Paese più che negli altri, per approdare ad un processo consolidato di Libero Scambio, ma molto occorre fare ancora per pervenire all'obiettivo del 2010 delineato nella Dichiarazione di Barcellona: occorrerebbe, per esempio, garantire una più stabile crescita della popolazione, contenere il tasso di mortalità della stessa ed agire sinergicamente per riequilibrare domanda ed offerta di lavoro. Stesso discorso vale per gli altri due Paesi osservati: l'Algeria, pur presentando un quadro socio-demografico apparentemente meno "debole", registra ancora elevati tassi di disoccupazione e di inflazione, fattori che nel medio-lungo periodo minano considerevolmente il confronto in campo internazionale; il Marocco, infine, deve necessariamente rivedere ed aggiustare il tiro degli interventi di politica economica, tanto quella interna quanto quella estera.

---

<sup>159</sup> Da *"Il Denaro.it"*, portale di informazione economico-finanziaria del 01-11-2008 num. 204.

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

Di seguito, in conclusione, si allegano le tabelle dei principali indicatori macroeconomici (2003-2007 - Fonte Rapporti annuali ICE-MAE), di Algeria, Marocco e Tunisia, che danno l'indicazione di un quadro complessivo di crescita del Maghreb, a conferma degli effetti positivi che gli investimenti realizzati nel periodo preso in esame (1991-2001) hanno avuto rispetto all'obiettivo di realizzare la "convergenza" UE-Maghreb.

<b>Principali indicatori macroeconomici Algeria</b>					
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
(**) Popolazione (mln)	31,85	32,36	32,90	33,48	34,09
(**) Indice demografico (%)	1,58	1,63	1,69	1,78	1,86
(**) Speranza di vita	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	75,7
(*) PIL a prezzi correnti (mld \$ US)	65,1	84,8	102,4	114,3	135
(*) Crescita PIL	6,9	5,2	5,3	2,7	4,5
(*) PIL procapite a parità del potere d'acquisto ( \$ USA)	5.020	5.370	5.780	6.260	6.710
(*) Risparmi/PIL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d
(*) Debito estero totale (mld \$ USA)	23,3	22,9	21,4	20,2	19,7
(*) Debito estero totale/PIL	35,0	32,2	n.d.	n.d	n.d.
(*) Debito pubblico tot/PIL	39,7	32,1	15,7	11,1	10,1
(*) Deficit di bilancio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
(*) Disoccupazione %	24,0	23,4	22,5	21,9	21,1
(*) Tasso d'inflazione	2,6	3,6	1,6	3,5	4,5
(**) Bilancia commerciale (mln US \$)	11078	13775	20134	33416	32085
(*) Tasso cambio DA/US\$	77,37	72,07	73,28	72,05	67,99

**Dalla Conferenza Intergovernativa di Barcellona (1995) all'Unione per il Mediterraneo (2008): un'analisi.**

<b>Principali indicatori macroeconomici MAROCCO</b>					
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
(**) <b>Popolazione (mln)</b>	29,9 milioni (censimento 2004) – 30,5 milioni (HCP Maroc 2006)				
(**) <b>Indice demografico (%)</b>	1,1 % media 2003-2007				
(**) <b>Speranza di vita</b>	Uomo 71 - Donna 73,5 media 2003-2007				
(*) <b>PIL a prezzi correnti (mld \$ US)</b>	46,5	53,5	56,1	60,5	67,5
(*) <b>Crescita PIL</b>	5,6	4,2	2,4	8,1	2,2
(*) <b>PIL procapite (mln \$ USA)</b>	4.213	4.440	4.580	4.920	5.230
(*) <b>Risparmi/PIL</b>	22,1	22,5	20,9	21,8	22,3
(*) <b>Debito estero totale (mln €)</b>	11.366	10.254	10.622	n.d.	10.749
(*) <b>Debito estero totale/PIL</b>	36,9	30,8	27,8	25	23,1
(*) <b>Debito pubblico tot/PIL</b>	66,3	70,8	63	55	57
(*) <b>Deficit di bilancio (debito/PIL)</b>	3,3	3,4	4,2	2,1	2,4
(*) <b>Disoccupazione %</b>	11,4	11,6	11,5	9,7	10
(*) <b>Tasso d'inflazione</b>	1,2	1,5	1,1	3,3	2,1
(*) <b>Riserve (mld \$ USA)</b>	n.d.	16,3	13,2	20,4	21,8.
(**) <b>Bilancia commerciale (mld €)</b>	- 5,2	- 7,0	- 8,7	- 8,9	- 12,4
(*) <b>Tasso cambio DH/US\$</b>	10,780	10,989	10,987	11,031	11,14

Principali indicatori macroeconomici Tunisia					
	2003	2004	2005	2006	2007
(**) Popolazione (mln)	9,89	9,93	10,02	10.12	10.4
(**) Indice demografico (%)	1,10	1,08	1,12	1,15	1,07
(**) Speranza di vita	73.1	73,4	73,5	73,9	73,6
(*) PIL a prezzi correnti (mld \$ US)	26,6	29,3	27,6	31.8	36.6
(*) Crescita PIL	5,6	6,0	4,0	5.5	6.3
(*) PIL procapite (mln \$ USA)	2.695	2.955	2.751	3.123	3.548
(*) Risparmi/PIL	22,1	22,5	20,9	21.8	22.3
(*) Debito estero totale (mld \$ USA)	17,8	19,5	18,1	18,5	20,3
(*) Debito estero totale/PIL	66,8	66.5	65.4	58,3	55,6
(*) Debito pubblico tot/PIL	60,5	59,4	58,3	53,9	51,5
(*) Deficit di bilancio	3,2	2,6	3,0	2,8	2,1
(*) Disoccupazione %	14,3	13,9	14,2	14,3	14,1
(*) Tasso d'inflazione	2,7	3,6	2,0	4,5	3.1
(*) Bilancia partite correnti (mld \$ USA)	-0,730	-0,555	-0,367	-0,630	-0,860
(*) Riserve (mld \$ USA)	3.0	4.0	4,4	6.8	7.8
(**) Bilancia commerciale (mln DT)	-2.270	-2.434	-3.497	-4.445	-5.029
(*) Tasso cambio DT/US\$	1,29	1,25	1,30	1,33	1,30