

COLLANA DI STUDI DIPLOMATICI
a cura del Circolo di Studi Diplomatici
Storia, memorie, saggi

I Balcani e il Mediterraneo

a cura di
Gianluca Sadun Bordoni



Rubbettino
2010

Volume pubblicato con il contributo di Assindustria Teramo

© 2010 - Rubbettino Editore

88049 Soveria Mannelli (Catanzaro) - Viale Rosario Rubbettino, 10 - Tel. (0968) 6664201
www.rubbettino.it

Introduzione

di Gianluca Sadun Bordoni

Come per gran parte degli scenari che dominano oggi le relazioni internazionali, l'origine della situazione attuale nel bacino del Mediterraneo è da ricondurre alla fine della guerra fredda e dell'ordine bipolare che l'aveva caratterizzata.

Sebbene naturalmente già nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso cominciasse ad affiorare la consapevolezza della pluralità di rischi provenienti dalla sponda Sud (instabilità di singoli Stati, flussi migratori, crescita del radicalismo islamico), tuttavia non poteva emergere alcuna visione di un'autonomia regionale dello scenario mediterraneo fino a quando dominanti erano la minaccia sovietica e il conseguente schema bipolare della guerra fredda.

Il dissolvimento di tale schema, a partire dagli anni Novanta, ha aperto una crisi nella rappresentazione geopolitica delle relazioni internazionali che dura tuttora, un aspetto importante della quale è l'affiorare dell'importanza della dimensione regionale, intermedia tra l'azione del singolo Stato e la presa dello scenario globale, reso incerto e frammentato dalla fine del bipolarismo¹.

Tale trasformazione ha investito direttamente il Mediterraneo, tornato ad essere un'area cruciale, sia per la forte conflittualità politica, che per l'intensità dei flussi commerciali e delle pressioni migratorie che la caratterizza. Non a caso, accanto all'Europa, anche la NATO, l'OSCE e la stessa ONU hanno lanciato iniziative mediterranee². È chiaro che la stabilità di quest'area –

¹ Il ritorno della dimensione regionale è sottolineato a partire da R. Rosecrance, *Regionalism and the Post-Cold War Era*, in «International Journal» 46, 1991, pp. 373-393.

² Il cosiddetto 'Dialogo Mediterraneo' della Nato fu avviato nel 1994 e successivamente allargato ai paesi del Golfo con la 'Istanbul Cooperation

che come vedremo è tornata ad includere pienamente la regione adriatica e i Balcani Occidentali – è decisiva per l'intero sistema della sicurezza internazionale.

Tuttavia, nonostante l'insistenza, spesso retorica, sull'unità storico-geografica dello spazio mediterraneo, di fatto tale 'regione' è ben lungi dal costituire un'unità, sia in termini di sicurezza che di integrazione economica o culturale. Anche Braudel, spesso invocato in questi discorsi, ne parlava del resto come di un 'crocevià di civiltà', da sempre luogo di integrazione e di conflitti³.

Non stupisce perciò che, a dispetto dell'evidente centralità acquisita nelle relazioni internazionali, non sia emersa una visione unitaria della regione mediterranea neppure in ambito occidentale. Dopo la fine della guerra fredda sono piuttosto emerse, fondamentalmente, due visioni strategiche, riconducibili rispettivamente all'iniziativa dell'Europa e degli Usa: se la prima può essere sinteticamente indicata come ricerca di una 'partnership euro-mediterranea', la seconda si impernia – o quanto meno si è imperniata nell'era Bush – sull'idea di 'Grande Medio Oriente'. Benché intese dai protagonisti, specie dagli europei, come complementari, esse si basano in realtà su presupposti diversi. In alcuni approcci teorici europei, anzi, tale diversità viene dilatata fino ad indicare nella partnership euro-mediterranea il prototipo del nuovo tipo di 'potere' che sarebbe incarnato dall'Europa nella storia, il 'normative power', capace di orientare

Initiative' varata nel 2004. All'interno dell'OSCE è attivo un Gruppo di Contatto Mediterraneo che organizza Forum annuali assieme a sei paesi non mediterranei: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia. Per quanto riguarda l'ONU, l'Alliance of Civilizations, promossa dal premier spagnolo Zapatero e da quello turco Erdogan nel 2005 sotto gli auspici dell'Onu, muove proprio dall'esperienza del Mediterraneo e dedica ad essa un'attenzione centrale.

³ Cfr. ad es. F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo*, tr. it. Bompiani, Milano 2005, pp. 7 ss. Il principale tentativo post-braudeliano di analizzare l'unità storica del Mediterraneo è P. HORDEN-N. PURCELL, *The Corrupting Sea. A Study of Mediterranean History*, Oxford 2000. L'ampio studio di Horden e Purcell ha suscitato numerose discussioni; gli autori rispondono alle obiezioni in *Four Years of Corruption: A Response to Critics*, in W.H. Harris (a cura di), *Rethinking the Mediterranean*, Oxford 2006, pp. 348 ss.

gli altri paesi verso le auspiccate scelte politiche indipendentemente dall'uso delle risorse 'materiali' del potere⁴.

Un esame delle caratteristiche delle suddette strategie, e delle difficoltà crescenti incontrate da entrambe, costituisce la premessa per comprendere la situazione di *impasse* nella quale attualmente ci troviamo. La radice di tale *impasse* andrà cercata nella ridefinizione degli equilibri globali dopo il tramonto del 'momento unipolare', egemonizzato dagli Stati Uniti: per quanto attiene al Mediterraneo, ciò si mostra nel ritorno di vecchi attori, come la Russia, e nell'ingresso di nuovi *player* – come la Cina, l'India, il Brasile – che accennano alla ricostituzione di un equilibrio multipolare globale, dal quale nessuna analisi della situazione mediterranea potrà prescindere negli anni a venire⁵.

Ad uno sguardo storico si profila dunque una sequenza, in cui dall'inclusione del Mediterraneo nello schema bipolare della guerra fredda si è passati all'emergere di un'autonomia 'regionale' del Mediterraneo, che sta ora tornando ad essere compreso entro uno schema globale, ma stavolta multipolare (e dunque più complesso). Una conseguenza di questa trasformazione è l'emergere, accanto alla dimensione globale, di quella 'sub-regionale', nella quale è più facile perseguire progetti concreti di integrazione, secondo uno schema a 'geometria variabile', relativamente indipendente dallo scenario politico generale.

⁴ Cfr. E. ADLER *et al.* (a cura di), *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto 2006, pp. 18 e ss. In tale prospettiva, il successo della partnership euro-mediterranea dipende dalla capacità di andare oltre gli interessi europei o islamici, costruendo "un nuovo spazio multiculturale" (ivi, p. 23). Cfr. anche *Barcelona Plus. Toward a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, EuroMesco report, aprile 2005. In tale direzione, l'ipotesi più radicale è quella che parla di una 'alternativa mediterranea', intesa come "il tentativo di resistere, facendo leva su un recupero della tradizione e dei valori mediterranei, alla deriva universalistica e 'monoteistica' che viene dall'Occidente estremo – gli Stati Uniti d'America – e si abbatte con violenza sul vecchio mondo"; cfr. D. ZOLO, *La questione mediterranea e il processo di Barcellona*, "Jura Gentium", V, 2009 (www.juragentium.unifi.it).

⁵ Cfr. R. MENON, *New Players in the Mediterranean*, paper del "German Marshall Fund", maggio 2010 (<http://www.gmfus.org/publications/index.cfm>).

Ciò vale anche per l'area balcanica, tenuta a lungo separata dalla regione mediterranea dalla 'cortina di ferro', intenta ora a perseguire un'integrazione europea ed euro-mediterranea, che necessariamente dovrà misurarsi con la complessità multipolare delineata. Anche per i paesi balcanici, accanto alle procedure per l'adesione alla UE e alle relazioni con il Mediterraneo, un'importanza crescente stanno acquisendo come vedremo strategie sub-regionali, come quella che riguarda la macro-regione adriatico-ionica.

Ma iniziamo con l'analizzare le due strategie mediterranee suddette, europea e americana, dall'esame delle cui difficoltà soltanto sarà poi possibile individuare le risposte che la politica e la cultura, in questa fase, possono offrire.

1. *La partnership euro-mediterranea: il 'Processo di Barcellona e la sua crisi*

Alle origini della partnership euro-mediterranea (PEM), cioè della specifica strategia europea nel Mare Nostrum, stanno naturalmente due eventi fondamentali, e cioè la de-colonizzazione e il processo di integrazione europea. Su queste premesse storiche, attraverso lo sviluppo progressivo di una rete di rapporti commerciali bilaterali, al di fuori di una strategia coordinata, gli anni Settanta videro il varo di una prima Politica Mediterranea Globale, con la Conferenza di Parigi dell'ottobre 1972, e l'avvio del cosiddetto Dialogo Euro-Arabo nel 1974.

A determinare la svolta furono soprattutto tre elementi: la crescita, dopo il 1968, del terrorismo in generale, e arabo-palestinese in particolare, con coinvolgimento progressivo dei paesi europei e occidentali (fino alla strage di Monaco del 5 settembre 1972); la 'politizzazione' delle relazioni economiche, con i processi di nazionalizzazione da parte dei paesi arabi e la crescita della dipendenza europea dal petrolio arabo, fino allo shock petrolifero del 1973; i nuovi equilibri all'interno della Comunità Europea, con l'adesione dell'Inghilterra (1973) e l'avvio della *Ostpolitik* tedesca, che indussero la Francia a spingere per un più marcato impegno mediterraneo, sotto l'usbergo dell'Eu-

ropa⁶. La prima Politica Mediterranea Globale, tuttavia, non diede i frutti sperati, anche a causa della crisi economica seguita alla nuova crisi petrolifera del 1979 ed alle ripercussioni della cosiddetta ‘nuova guerra fredda’, prodottasi dopo l’invasione sovietica dell’Afghanistan nel 1979.

Gli anni Ottanta, con l’ingresso nella CEE di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986), accentuarono peraltro la proiezione mediterranea dell’Europa, con la conseguente esigenza di ridefinirne l’azione verso il Mediterraneo, a fronte dei problemi sempre più urgenti posti dalle pressioni migratorie e dalla crescita del fondamentalismo. Un primo sbocco di tale nuova vocazione fu il varo della cosiddetta Politica Mediterranea Rinnovata nel 1992, con l’obiettivo di rafforzare la cooperazione esistente e di lanciare programmi volti a favorire lo sviluppo, economico e tecnologico, dei paesi della sponda Sud, incrementando il ruolo europeo nella regione, nel nuovo quadro aperto dalla fine della guerra fredda⁷. L’apertura ad Est dell’Europa doveva essere equilibrata dall’apertura verso Sud e le condizioni generali sembravano a ciò propizie.

La prima metà degli anni Novanta fu infatti caratterizzata da un forte ottimismo nell’area mediterranea, che la conclusione della Guerra del Golfo e l’avvio del Processo di Oslo per la pace israelo-palestinese (1993) accrebbero in modo significativo. Al ruolo egemonico degli Usa in Medio Oriente l’Europa affiancò un’iniziativa volta ad abbracciare l’intera area mediterranea, nell’ipotesi di positive ricadute sullo stesso processo di pace israelo-palestinese: ciò condusse, dopo i Consigli Europei di Lisbona (1992), Corfù (giugno 1994) ed Essen (dicembre 1994) che ne prepararono la realizzazione, alla Conferenza di Barcellona del novembre 1995, che lanciò ufficialmente la nuova partnership euro-mediterranea. Ad essa presero parte i Ministri degli Esteri degli allora quindici paesi dell’Unione Europea e di

⁶ Cfr. F. BICCHI, *European Foreign Policy Making towards the Mediterranean*, New York 2007, pp. 63 ss.

⁷ Per un bilancio dell’impatto della guerra fredda, e della sua conclusione, sulla regione mediorientale cfr. F. HALLIDAY, *Il Medio Oriente. Potenza, politica e ideologia*, tr. it. Vita & Pensiero, Milano 2007, pp. 187 ss.

dodici Paesi Terzi Mediterranei (PTM), ovvero: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità Palestinese.

Sin dal preambolo della Dichiarazione di Barcellona, emergevano con evidenza i principi ispiratori del nuovo partenariato euro-mediterraneo: la ricerca di una cooperazione ‘globale’, che andasse oltre gli accordi bilaterali, al tempo stesso però la chiara distinzione dall’impegno europeo per la soluzione della questione israelo-palestinese, il che complessivamente assegna-va al partenariato il carattere di una strategia essenzialmente ‘civile’, conforme del resto alla suvvista, generale auto-interpretazione dell’Europa come ‘civil’(o ‘normative’) power.

L’assunto di fondo era che lo sviluppo dell’integrazione economica avrebbe avuto effetti positivi sul piano sociale, politico e culturale. Lo scopo complessivo, di contribuire alla pace e alla stabilità dell’area mediterranea, se idealmente si ricollegava al ‘capitolo’ mediterraneo dell’Atto finale di Helsinki del 1975⁸, era poi concretamente articolato in tre assi: il partenariato politico e di sicurezza; il partenariato economico e finanziario; il partenariato sociale, culturale e umano. Tra gli obiettivi più ambiziosi della PEM, vi erano quelli di favorire con la propria azione il processo di pace in Medio Oriente, di creare un’area di libero scambio nel Mediterraneo entro il 2010, di promuovere il dialogo tra le culture e le religioni, contro l’ipotesi – che proprio in quegli anni cominciava a circolare – di un inevitabile ‘scontro tra civiltà’⁹.

Un’area geografica, collocata nel cuore dell’Europa, in cui tale scontro di civiltà appariva manifestarsi, erano peraltro i Balcani Occidentali: l’Europa scontava qui un grave ritardo, che ne minimizzò il ruolo di fronte alle guerre seguite alla dissoluzione

⁸ Dopo Helsinki, il documento finale del vertice di Budapest della Csce (ridenominata Osce) del 1994, *Verso una vera partnership in una nuova era*, istituiva nell’ambito del Consiglio Permanente a Vienna il Gruppo di contatto con i paesi mediterranei non membri della Csce: cfr. *supra*, n. 2.

⁹ La nota analisi di Huntington fu presentata per la prima volta su «Foreign Affairs» nel 1993, suscitando un ampio dibattito; il volume di S. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* apparve poi nel 1996 (trad. it. Garzanti, Milano 1997).

dell'ex-Jugoslavia, almeno fino a quando, dopo gli accordi di Dayton del novembre 1995, iniziò a delinearsi una strategia europea per l'area balcanica. Essa rimase comunque necessariamente separata da quella euro-mediterranea, così come da quella dell'allargamento ad Est (con l'eccezione, in questo caso, della Slovenia), sebbene fossero naturalmente i paesi dell'Europa mediterranea inclusi o lambiti dalla penisola balcanica – come la Grecia e Italia – a spingere per l'apertura della UE ai paesi dei Balcani Occidentali¹⁰.

In un rapido volger d'anni, comunque, le premesse fondamentali sulle quali era stato edificato il partenariato euro-mediterraneo, il cosiddetto 'Processo di Barcellona', parvero naufragare.

1) Tra le cause, anzitutto, il rapido deteriorarsi della situazione in Medio Oriente: il fallimento degli accordi di Camp David e lo scoppio della seconda intifada nel 2000, poi gli attentati dell'11 settembre e la minaccia terroristica, con l'apparente inverarsi del paradigma dello scontro tra civiltà; fino alla guerra in Iraq (2003), con il corollario di una profonda spaccatura in Europa.

2) Accanto agli sviluppi medio-orientali, rilevante è che l'allargamento ad Est dell'Europa favorisce il varo della European Neighbourhood Policy (ENP) nel 2003-04, che pur intesa come complemento della PEM (cfr. COM/2003 104 final), si muove nel quadro di accordi bilaterali con un'ampia varietà di paesi (dall'Ucraina al Marocco) posti ai confini di un'Europa dal profilo geopolitico ora assai diverso da quello che vide il lancio della PEM.

3) Infine, da rilevare sono i risultati deludenti dell'integrazione economica, sebbene sia chiaro che una loro valutazione equilibrata non possa basarsi sulle aspettative di partenza, palesemente troppo ambiziose¹¹.

¹⁰ A parte la Slovenia, per gli altri paesi balcanici lo statuto di "candidati potenziali all'adesione all'Unione Europea" fu definito solo nel Consiglio Europeo di Feira nel giugno del 2000; fu poi con la 'Dichiarazione di Salonicco' del 21 giugno 2003 che venne ulteriormente affermato l'impegno europeo per la regione; cfr. L. GORI, *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, pp. 50 ss.

¹¹ Cfr. J. Brach, *Ten Years Later: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership*, German Institute of Global and Area Studies, Dicembre 2006 (www.giga-hamburg.de/workingspaper).

Di fatto, quando nel 2005 si celebrò il decennale di Barcellona, la crisi della PEM appariva evidente, sottolineata dalle defezioni dei partner arabi.

Che il processo di Barcellona necessitasse di un rilancio era in realtà evidente da tempo, e il varo dell'ENP venne inteso, sin dalla Strategic Partnership for the Mediterranean and the Middle East (2004) come un approfondimento della PEM, volto a favorire un "reinforcement of the Barcelona Process", con un approccio bilaterale differenziato, in ragione dei diversi paesi. Ciò nel quadro di una strategia più proattiva dell'Europa, anche in risposta alla strategia americana del 'Grande Medio Oriente', nel frattempo varata, rispetto alla quale l'azione europea veniva definita come 'distinta ma complementare'¹². La politica di vicinato, tuttavia, come orizzonte strategico europeo – enunciato nel documento del 2003, *A Secure Europe in a Better World* – poneva limiti geografici alla politica mediterranea europea, rispetto a quella americana, estesa come vedremo subito al Golfo e all'Asia centrale.

I vertici euro-mediterranei successivi a Barcellona 2005, e in particolare il vertice di Lisbona del novembre 2007, si prodigheranno comunque nel registrare progressi e indicare obiettivi relativi alla strategia 'regionale' della PEM come tale.

Così, per quanto attiene al *volet* sicurezza, si sottolineava la necessità di combattere il terrorismo, anche in adesione alla Global Counter-Terrorism Strategy adottata dall'ONU nel settembre 2006, e di promuovere la democrazia, i diritti umani e la good governance¹³.

Similmente, si misuravano i progressi compiuti nel *volet* economico, con gli accordi di Agadir del luglio 2006, che apri-

¹² Il documento può essere letto nel comunicato del Consiglio dei Ministri 7383/04 (Presse 80), 2572nd Council meeting - External Relations. Non a caso, in quel documento si invitava la Ue ad ampliare ed approfondire i legami con i paesi del Gulf Cooperation Council. Sui rapporti tra le due strategie, europea e americana, cfr. R. ALIBONI, *Il dibattito sulla promozione della democrazia: Grande Medio Oriente e processo di Barcellona*, in E. BRIGHI e F. PETITO (a cura di), *Il Mediterraneo nelle relazioni internazionali*, Vita & Pensiero, Milano 2009, 183 ss.

¹³ Cfr. le conclusioni del 9° meeting euro-mediterraneo dei Ministri degli Esteri: Lisbon, 6 November 2007 14743/07 (Presse 255).

vano un'area di libero scambio tra Egitto, Marocco, Giordania e Tunisia.

Per quanto riguarda il *volet* cultura, si registrava tra l'altro il progresso rappresentato dalla prima conferenza dei Ministri euro-mediterranei della Formazione, svoltasi al Cairo, che adottarono la 'Cairo Declaration', nel giugno 2007, che apriva la strada ad una più piena integrazione nel campo della formazione.

Questi ed altri passi avanti, ad esempio nell'allargamento, che per la prima volta, dal 2007, includeva un paese balcanico, l'Albania¹⁴, difficilmente potevano però occultare la stagnazione generale del processo d'integrazione euro-mediterraneo, in un contesto storico sempre più lontano da quello che, negli anni Novanta del secolo scorso, aveva visto l'avvio della partnership euro-mediterranea.

Era evidente che essa abbisognava di un rilancio. Prima però di esaminare l'iniziativa francese, che portò nel luglio del 2008 al varo dell'Unione per il Mediterraneo, è opportuno esaminare brevemente la strategia americana, come si è articolata soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, che come accennato ha costituito un termine di riferimento ineludibile anche per la ridefinizione del progetto mediterraneo dell'Europa.

2. *La strategia americana e il 'Grande Medio Oriente'*

Per intendere la strategia mediterranea degli Stati Uniti dopo la guerra fredda occorre tenere presenti due coordinate: una generale, relativa alla rideterminazione della missione americana nel mondo dopo il crollo del comunismo, e una particolare, relativa alla comprensione della peculiarità geopolitica del Mediterraneo e del suo centro effettivo di gravità.

Quanto al primo punto, l'orientamento generale degli Usa fu sintetizzato efficacemente da James Baker, allora Segretario di Stato, nell'aprile del 1990, allorché affermò che "al di là del contenimento c'è la democrazia". Il 'containment' era natural-

¹⁴ Cfr. *infra*. Sul piano dell'allargamento, anche la Mauritania, assieme all'Albania, fu inclusa nel Processo di Barcellona.

mente la strategia che aveva guidato la politica estera americana durante la guerra fredda, e che aveva appunto consentito la vittoriosa sfida con l'Unione Sovietica. Dopo la guerra fredda, dichiarava ora Baker "il presidente Bush [Sr.] ha indicato quale nostra nuova missione la promozione e il consolidamento della democrazia".

Tale obiettivo fu anche al centro della presidenza Clinton, che così lo articolò nella National Security Strategy del 1995:

"Our national security strategy is based on enlarging the community of market democracies while deterring and containing a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper".

Comparativamente, tuttavia, l'impegno americano per la democratizzazione del Medio Oriente è stato minore nell'era clintoniana, prevalendo le tradizionali preoccupazioni di preservare la stabilità politica, anche interagendo con regimi poco democratici, onde garantire agli Usa le forniture energetiche. Nonostante le avvisaglie dell'escalation terrorista (ad esempio gli attentati al World Trade Center del febbraio 1993) gli anni Novanta del secolo scorso appaiono dominati, come già accennato, dall'ottimismo circa il processo di pace in Medio Oriente, inaugurato dalla Conferenza di Madrid del 1991, ottimismo che dunque caratterizza sia l'approccio americano che quello europeo nel Mediterraneo negli anni seguiti alla fine della guerra fredda.

Il pericolo principale, per gli Usa, sembrava annidarsi nel Golfo, nel sostegno che Iran e Iraq offrivano alle formazioni terroristiche ostili al processo di pace. La conclusione della guerra del 1991 non aveva prodotto una situazione stabile nel Golfo. Essa implicava però certamente la fine della tradizionale politica dell'equilibrio tra le potenze, fondata sul realistico principio del contenimento reciproco di Iran e Iraq: in tale quadro strategico, gli Usa avevano appoggiato l'Iran fino alla rivoluzione del 1979, e l'Iraq fino all'invasione del Kuwait. Tale strategia non appariva più praticabile, con un Iraq indebolito dalla guerra. In

tali condizioni, segnate in generale dalla scomparsa della minaccia sovietica e dalla confidenza americana nel proprio ruolo di unica superpotenza, senza rivali anche in Medio Oriente, nasceva l'ambiziosa strategia del 'dual containment', del 'doppio contenimento' di Iran e Iraq (varata ufficialmente nel 1993)¹⁵.

È un tornante cruciale, ancorché forse meno noto, delle relazioni internazionali del dopo guerra fredda: esso orienta di fatto la politica estera americana in Medio Oriente, nonostante le perplessità affiorate già nel corso degli anni Novanta, fino allo shock degli attentati dell'11 settembre, che mostrarono in modo clamoroso l'inefficacia di una strategia, che era pensata essenzialmente in funzione anti-terroristica. Il fallimento del summit di Camp David nel 2000, con l'impossibilità di pervenire ad un duraturo accordo israelo-palestinese, aveva del resto già evidenziato il fallimento dell'intera politica mediorientale di Clinton¹⁶.

È in tal senso un singolare intreccio di continuità e rovesciamenti quello che collega la presidenza Clinton con quella di Bush jr.

È noto che quest'ultimo vinse le elezioni del 2000 con un programma assai critico nei confronti dell'interventismo democratico globale di Clinton¹⁷. Il trauma dell'11 settembre costrin-

¹⁵ Con un discorso del 13 maggio 1993 di M. Indyk, all'epoca Director for Near East and South Asia al National Security Council.

¹⁶ Il contrasto al terrorismo diede risultati migliori nei Balcani, ove l'intervento Nato, guidato dagli Usa, arginò gli effetti dirompenti della dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, che il fondamentalismo islamico mirava a sfruttare per la penetrazione in Europa. Fu l'intervento americano, poi, che spianò anche la strada al varo di una politica europea unitaria per la stabilizzazione dell'area, a partire dall'Approccio Regionale del 1996-97, che seguì agli accordi di Dayton del 1996.

¹⁷ Documento saliente di ciò è il saggio di Condoleezza Rice, *Promoting the National Interest*, «Foreign Affairs», gennaio-febbraio 2000. È interessante, per misurare lo scarto tra il programma originario e la 'svolta' neo-con della politica estera bushiana, che uno dei più brillanti intellettuali neo-con, Robert Kagan, abbia scritto che il saggio della Rice esprimeva "l'angusto realismo" dei repubblicani dell'epoca e che l'affermazione dell'interesse nazionale in quel saggio è stato "un grave errore di politica estera"; cfr. R. KAGAN, *Il diritto di fare la guerra*, tr. it. Mondadori, Milano 2004, pp. 56-57

se tuttavia l'amministrazione americana ad un rapido ripensamento del programma 'isolazionista', e a una ripresa della strategia della 'democracy promotion', ma con ambizioni più radicali proprio nel teatro mediorientale, nel quale la 'democracy promotion' clintoniana era stata come detto più cauta e continuista rispetto alla tradizionale politica americana di alleanze con le autocrazie arabe, Egitto e Arabia Saudita.

In generale, la promozione della democrazia veniva ora semplicemente a coincidere con la politica per la sicurezza nazionale: "gli interessi vitali dell'America e le nostre più profonde convinzioni sono ora una cosa sola", affermava Bush, nel quadro di una critica generale, che sarà ripetuta spesso anche da Condoleezza Rice, alla politica mediorientale americana e occidentale degli ultimi decenni, accusata di aver barattato la libertà in nome della stabilità, senza aver alla fine ottenuto né l'una né l'altra: come affermò la Rice all'Università americana del Cairo nel 2005, "for 60 years, my country – the United States – pursued stability at the expense of democracy in this region, here in the Middle East, and we achieved neither. Now, we are taking a different course. We are supporting the democratic aspirations of all people."

La nuova visione strategica s'imperniava sulla nozione geopolitica di 'Grande Medio Oriente', estendentesi dal Maghreb al Pakistan¹⁸, e sull'individuazione di un "asse del male", composto da paesi fuorilegge, nel quale erano inclusi sia l'Iran che l'Iraq. Per usare ancora il linguaggio della guerra fredda, si passava in certo modo dal 'dual containment' ad una più aggressiva politica di 'roll back', esercitata nei confronti di entrambi i paesi del Golfo, ma con la precedenza attribuita all'Iraq (nonostante molti intellettuali 'neo-con' spingessero per un attacco all'Iran).

¹⁸ Dopo il working paper, che circolò in preparazione del G-8 di Sea Island nel 2004, e fu pubblicato da "Al Hayat" il 13-02-2004, il concetto di 'Broader Middle East and North Africa' (BMENA) fu oggetto di un'attenta rielaborazione, anche in ragione delle obiezioni arabe; cfr. J.M. SHARP, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview*, CRS Report for Congress, 15 febbraio 2005.

La guerra in Iraq del 2003 segna comunque lo spartiacque della ‘global democratic revolution’ promessa da Bush, e al tempo stesso il momento della massima divergenza con l’Europa, o con quella parte di essa che proprio allora Rumsfeld etichettò come “old Europe”.

Non è evidentemente questa la sede per esaminare in modo articolato gli esiti della politica mediorientale di Bush e la (pesante) eredità da essa lasciata alla nuova amministrazione. È tuttavia giocoforza ammettere che, al termine del decennio, conclusa l’era Bush, nessuna rivoluzione democratica ha di fatto avuto successo nel ‘Grande Medio Oriente’, la cui morfologia è molto lontana dagli auspici americani: per l’Afghanistan viene ormai sempre più spesso evocato lo spettro del Vietnam; l’Iraq, nonostante le elezioni, appare ingovernabile, risultando nella ‘top ten’ dei ‘failed states’¹⁹, con l’incertezza accresciuta dal ritiro delle truppe americane avviato a fine agosto 2010; le elezioni in Egitto (2005) e Palestina (2006) hanno rafforzato gli estremisti; il loro peso influenza in misura determinante la soluzione della questione israelo-palestinese, che appare sempre lontana, nonostante il riavvio dei colloqui diretti nel settembre 2010; il Libano resta un paese profondamente diviso, con una forte influenza degli Hezbollah filo-iraniani; degli alleati americani nella regione, l’Egitto e l’Arabia Saudita appaiono indeboliti, mentre la fedeltà della Turchia all’Occidente è certo assai meno sicura del passato, nel quadro di quella che appare un’ascesa delle potenze non arabe nella regione.

Tra queste, un ruolo particolare è svolto dall’Iran: negli auspici americani, espressi in particolare da Rumsfeld, la sconfitta dell’Iraq di Saddam avrebbe potuto determinare una parallela evoluzione in Iran, con il possibile crollo della teocrazia sciita. Al contrario, la scomparsa dello storico rivale iraqueno ha fatto crescere le ambizioni iraniane di egemonia regionale, con l’ascesa, dal 2005, alla guida politica del radicale Ahmadi-nejad, ispiratore di una politica repressiva all’interno e aggressiva verso l’esterno, con il varo di un ambiguo piano nucleare,

¹⁹ Cfr. *The Failed State Index 2010*, su «Foreign Policy» (www.foreignpolicy.com).

che minaccia di destabilizzare ancor più radicalmente l'intero Medio Oriente²⁰.

Indipendentemente dalla complessità di questi sviluppi, e dalle incertezze dell'attuale politica americana in Medio Oriente, che sembra perdere ogni giorno di più la sua capacità di influenza nell'area, quel che pare certo è l'abbandono della strategia della 'global democratic revolution': su di essa una pietra tombale sembra essere stata posta dal discorso di Obama al Cairo (1 giugno 2009), allorché il nuovo Presidente americano ha affermato che "no system of government can or should be imposed upon one nation by any other".

3. *Il rilancio della partnership euro-mediterranea: l'Unione per il Mediterraneo*

Il tentativo di rilanciare la politica mediterranea dell'Europa, di fronte alla crisi del processo di Barcellona ed alla nuova strategia mediorientale americana, spetta come accennato all'iniziativa del Presidente francese Sarkozy, che enunciò per la prima volta il suo progetto a Tolone, nel febbraio 2007, in campagna elettorale e poi, in modo organico, nel discorso di Tangeri del 23 ottobre 2007, "sur le thème de l'Union de la Méditerranée", quando era già Presidente.

L'ambiziosità del progetto era evidente dall'affermazione che l'invocata Unione *del* Mediterraneo (questa la dizione originaria) doveva costituire "le pivot de l'Euroafrique, ce grand rêve capable de soulever le monde". Prescindendo dall'inserimento del progetto mediterraneo nella generale politica sarkoziana

²⁰ Il primo a denunciare il pericolo di un'egemonia regionale iraniana come conseguenza della guerra iraquena fu nel 2004 il re di Giordania Abdullah, che parlò di "Shi'i Crescent", la 'mezzaluna sciita', per indicare l'area che si estende dall'Iran, all'Iraq, al Libano. Cfr. V. NASR, *La rivincita sciita*, tr. it. Università Bocconi editore, Milano 2007; dubbi sull'ipotesi di una 'mezzaluna sciita' egemonizzata dall'Iran in M. Ottoway *et al.*, *The New Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2008, pp. 25-28, che sottolineano come l'Iran ambisca a porsi come riferimento dell'intero mondo islamico, non solo dello sciismo.

della 'rupture' ("c'est cela le projet de l'Union Méditerranéenne: une rupture"), il fulcro del discorso era dato dalla considerazione che il processo di Barcellona, così come la Politica Europea di Vicinato e le altre iniziative di dialogo tra le due sponde del Mare Nostro, per quanto importanti, non potevano bastare: era necessario andare "più lontano, più velocemente [...] osando immaginare cose che potrebbero cambiare tutto [...] cristallizzare le iniziative in corso, passare ad una scala diversa, ad un'altra velocità", per rovesciare il destino del Mediterraneo.

Evocando l'analogia con la ricostruzione dell'Europa sulle macerie della seconda guerra mondiale, Sarkozy nel discorso di Tangeri invitava i popoli del Mediterraneo a costruire un nuovo scenario di pace muovendo da progetti concreti, "come fecero i padri fondatori dell'Europa", e dunque a partire da sviluppo sostenibile, energia, trasporti, acqua, secondo un modello "a géométrie variable, selon les projets". A differenza dell'Europa delle origini, però, secondo il Presidente francese, l'Unione del Mediterraneo avrebbe dovuto sin da subito investire su temi non economici, come la cultura, la formazione, la lotta contro le ineguaglianze, precondizioni di ogni pace possibile.

Il progetto doveva dunque essere pragmaticamente orientato, ma con un fine dichiarato assai ambizioso: "faire de la Méditerranée le plus grande laboratoire au monde du co-développement", ove tutto si decide, costruisce, garantisce insieme: germe di quella co-ownership, che come vedremo sarà il perno del progetto, ma che renderà non facile la vita alla futura Unione.

Il grandioso disegno di Sarkozy si scontrò subito con la freddezza e la diffidenza europee. Già al termine del vertice dei Ministri Euromed di Lisbona, svoltosi il 4 e 5 novembre 2007, filtrarono dichiarazioni e comunicati da cui era facile arguire la disponibilità francese a rassicurare Bruxelles, specie per quanto riguarda il carattere 'inclusivo' del progetto, definito dall'allora Commissario Ferrero-Waldner "un'iniziativa complementare" (dunque non sostitutiva) rispetto alle politiche euromediterranee già in atto.

Ma è soprattutto la reazione tedesca che occorre considerare, per comprendere la trasformazione subita dal progetto di Sarkozy.

Poche settimane dopo il discorso di Tangeri di Sarkozy, al Konvent für Deutschland del 5 dicembre 2007, Angela Merkel espresse infatti in maniera esplicita il suo dissenso rispetto al progetto francese²¹. L'obiezione mirava al cuore di quello che inizialmente pareva essere il carattere della proposta, e cioè il suo rivolgersi ai paesi rivieraschi, con emarginazione sostanziale degli altri paesi europei, che non si affacciano sul Mediterraneo. Su questa base – osservava la Merkel – chi potrebbe evitare che si formasse domani un'Unione dell'Europa dell'Est, aperta all'Ucraina? Le conseguenze di sviluppi di tal genere sarebbero però assai pericolose: la Germania sarebbe infatti condotta a privilegiare la direttrice dell'Europa centro-orientale, mentre la Francia quella mediterranea. Ma se si afferma il principio – concludeva la Merkel – che gli interessi vitali dell'Europa, siano essi ad Oriente o a Mezzogiorno, non concernono tutti i paesi dell'Unione, “allora va in rovina, secondo la mia prospettiva, il nucleo stesso dell'Unione Europea”.

L'intervento del Cancelliere tedesco mostrò presto la sua efficacia, e già nel cosiddetto ‘Appello di Roma’, al termine del vertice italo-franco-spagnolo, svoltosi a Roma il 20 dicembre 2007, presenti Prodi, Sarkozy e Zapatero, si affermava che al vertice di Parigi previsto per il luglio 2008 per lanciare il progetto sarebbero stati invitati tutti i paesi europei, non solo quelli rivieraschi. La dichiarazione finale di Roma ribadiva poi che “l'Unione non mira a sostituirsi alle procedure di cooperazione e dialogo in cui già sono associati i paesi del Mediterraneo, bensì a completarli”. Il nome, poi, della nuova organizzazione, si trasformava in quello di Unione *per* il Mediterraneo. Tutto ciò non era però sufficiente per la Germania, che insisteva perché fosse chiaro che il nuovo progetto si inseriva nel solco del Processo di Barcellona e avrebbe compreso tutti i paesi europei, *de jure* e non su base volontaria, come originariamente pensato dalla Francia²².

²¹ Cfr. http://www.bundesregierung.de/nn_1498/Content/DE/Rede/2007/12/2007-12-05-merkel-konvent-fuer-deutschland.html.

²² Sulle ragioni della posizione tedesca e la visione delle relazioni euro-mediterranee cfr. T. SCHUMACHER, *Germany: a Player in the Mediterranean*, in «Mediterranean Politics», 2009, pp. 182 ss.

Le preoccupazioni tedesche trovarono una sponda anche all'interno dell'amministrazione francese cui diede voce Jean-Pierre Jouyet, allora segretario di Stato per gli Affari Europei, che in un'intervista a «Le Figaro» del 25 gennaio 2008, indicò, con inconsueta franchezza, il dovere per la Francia di precisare ai partner europei, alla vigilia del semestre di presidenza francese della Ue, l'obiettivo di fondo della propria politica estera, compiendo una necessaria "scelta strategica": con riferimento al progetto dell'Unione Mediterranea e alla missione 'civilizzatrice' ad esso assegnata da Sarkozy, Jouyet affermò – con accenti non dissimili da quelli della Merkel – che “le grand projet de civilisation, il est européen. Si nous en voulons un autre, il faut le dire”.

Entro questi termini, 'europeizzato' il progetto, fu infine definito l'accordo tra Francia e Germania: prima nel vertice informale di Hannover del 3 marzo 2008 tra Sarkozy e la Merkel, poi formalmente nel Consiglio Europeo di Bruxelles del 13-14 marzo 2008, nel quale la nuova organizzazione ricevette il barocco e compromissorio nome di: 'Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo'.

Se la denominazione intendeva evidentemente togliere ogni dubbio circa la continuità tra i due progetti, gli ispiratori originali dell'Unione per il Mediterraneo, come Henri Guaino, non mancarono tuttavia di rimarcare la discontinuità rispetto al Processo di Barcellona, anche dopo l'accordo franco-tedesco di Hannover e il Consiglio europeo di Bruxelles. Guaino sottolineò che la struttura 'egualitaria' del nuovo partenariato, evidenziata dalla co-presidenza tra un paese europeo e un paese della sponda Sud, cardine della nuova architettura istituzionale, non era prevista dal Processo di Barcellona: “la base du compromis – riassunse Guaino a «Le Figaro» il 28 marzo 2008 – consiste à faire rentrer l'ensemble des pays de l'UE, non plus sur la base du volontariat, mais sur la base du droit, comme dans Barcelone. Seulement, on change le système de gouvernement de Barcelone en y mettant cet esprit de partenariat qui est l'essence du projet d'Union pour la Méditerranée”. Nel commentare ulteriormente la ridefinizione in senso 'europeo' del progetto, Guaino – in un'intervista a «Le Monde» dell'11 luglio 2008 – ne ri-

badiva inoltre il carattere ‘a geometria variabile’, onde nulla comunque impediva che alcuni paesi – si può sottintendere quelli rivieraschi – procedessero poi verso la strada di una cooperazione più stretta, fermo restando il carattere dell’Unione come «pivot d’une grande alliance entre l’Europe et l’Afrique, mais aussi entre l’Occident et l’Orient” e come “grand laboratoire du codéveloppement”, ovvero il carattere e i termini fondamentali del ‘manifesto’ sarkoziano di Tangeri.

Su queste premesse, e mentre l’Europa rifletteva sull’incerto destino del Trattato di Lisbona, si svolse a Parigi, il 13 e 14 luglio del 2008, il vertice che lanciò la nuova Unione per il Mediterraneo.

Si trattò di un indubbio successo, con la partecipazione di 43 capi di Stato e di governo, dell’Europa, dell’Africa del Nord e del Medio Oriente, e la presenza allo stesso tavolo del Presidente siriano Assad e del Premier israeliano Olmert, leader di due paesi teoricamente in guerra dal 1948. Lo stesso Olmert, assieme al leader palestinese Abu Mazen, lasciava trasparire un certo ottimismo sul futuro delle relazioni israelo-palestinesi e anche l’atteggiamento del Presidente egiziano Mubarak induceva a ritenere che il vertice di Parigi avesse innescato un processo virtuoso.

Mentre gli Usa languivano nel crepuscolo della presidenza Bush, l’Europa sembrava dunque riprendere l’iniziativa nel Mediterraneo, riacquisendo un ruolo che le era sfuggito almeno dal 2001. Non senza legittimità, Sarkozy poteva orgogliosamente rivendicare che la sua creatura, l’Unione per il Mediterraneo, si annunciava come “la meilleure nouvelle pour la paix au Proche-Orient”.

Di fatto, il Presidente francese aveva mostrato un’indubbia abilità a coniugare le aperture al mondo arabo con un’amicizia forte con Israele e la ricostruita alleanza con gli Stati Uniti, dopo la rottura operata da Chirac in occasione della guerra iraquena.

Il progetto dell’Unione per il Mediterraneo sembrava avere il carattere, rispetto al disegno americano di una forzata democratizzazione del Medio Oriente, di un ‘azzardo realista’, fondato sulla comprensione che la costruzione di un’effettiva partnership euro-mediterranea debba fare i conti con la realtà dei

paesi che si affacciano sul Mediterraneo, e dunque anche trattare con paesi 'scomodi', non conformi al nostro modello di democrazia: l'apertura di credito alla Siria di Assad – da Bush inclusa nell'asse del male – ne era forse l'esempio più clamoroso. Necessario era tuttavia che tutti i paesi si impegnassero negli obiettivi comuni alle due sponde del Mediterraneo, individuati con chiarezza nel comunicato finale del summit di Parigi – da tutti sottoscritto – innanzitutto quello di lottare contro il terrorismo, negando qualsiasi nesso tra terrorismo e religione, e di promuovere nell'area una zona di sviluppo economico e di dialogo culturale e scientifico.

Pochi giorni prima del vertice di Parigi, «The Economist» aveva pubblicato un articolo in cui indicava le enormi potenzialità economiche dell'integrazione euro-mediterranea, un'area in cui gli IDE (investimenti diretti esteri) erano ormai secondi solo a quelli verso la Cina²³. L'approccio funzionalistico, mimetico rispetto a quello che vide la nascita dell'Europa, sembrava davvero il più promettente per favorire, attraverso una costruzione dal basso, a partire da progetti concreti, economici e culturali, il superamento delle tensioni politiche e del fondamentalismo religioso.

Sul piano politico-istituzionale, come accennato, la novità fondamentale dell'UPM rispetto alla vecchia PEM consisteva nella piena condivisione dell'indirizzo politico tra l'Europa e i partner della sponda Sud, garantita dalla co-presidenza (un membro europeo e uno della sponda Sud: inizialmente Francia ed Egitto). Ciò comportava in effetti – come aveva affermato Guaino – un sensibile cambiamento rispetto al Processo di Barcellona: la politica mediterranea dell'Europa, in quanto ormai incardinata nell'UPM 'europeizzato', non si limitava più ad associare i paesi della sponda sud, ma doveva fondarsi su una piena condivisione d'intenti – una scommessa invero azzardata. La

²³ Cfr. «The Economist», 10 luglio 2008. La crisi economica ha determinato naturalmente una contrazione degli IDE: -17% dopo il 2008. Cionondimeno, le previsioni del FMI, pubblicate nel *World Economic Outlook* dell'aprile 2010, indicano una chiara tendenza alla ripresa: per i paesi MENA si prevede una crescita del PIL del 4,5% nel 2010 e del 4,8% nel 2011.

rappresentatività politica dell'UPM era conformemente innalzata rispetto alla PEM, con un vertice, previsto ogni due anni, dei capi di Stato e di Governo. La rimodulazione del Processo di Barcellona non poteva comunque non risentire della generale ri-nazionalizzazione in atto nella politica europea, con un incremento del peso dei governi a scapito della Commissione.

Sul piano geografico, la principale novità dell'UPM rispetto alla PEM era la piena inclusione dell'area adriatica nella regione mediterranea. Un processo già iniziato con l'adesione dell'Albania alla PEM nel 2007²⁴ e ora completato dall'adesione all'UPM anche di Croazia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro: veniva così definitivamente superato un anacronismo, risalente alla stagione della guerra fredda e della 'cortina di ferro', e il Mediterraneo riacquistava un pezzo importante della sua storia, approfondendo la sua proiezione sud-orientale e accogliendo paesi candidati all'ingresso in Europa. Fino ad allora, come accennato, la politica europea si era incentrata sulla stabilizzazione dell'area balcanica, con il Patto di Stabilità varato nel 1999, e poi appunto sulle possibili candidature di paesi balcanici alla Ue, senza un collegamento con la politica euro-mediterranea del Processo di Barcellona. Il recupero dell'antica vocazione mediterranea dell'Adriatico assumeva ora un particolare significato anche come 'ponte' verso regioni vicine, come quella del Mar Nero – "mediterraneo a metà", come diceva Braudel²⁵ – e, specie tramite la Turchia, verso le regioni asiatiche, lungo direttrici di grande importanza strategica per ragioni economiche ed energetiche.

Sin dall'Appello di Roma, e poi nella Dichiarazione Finale di Parigi, era comunque precisato che l'UPM non interferiva in alcun modo con i negoziati di adesione alla UE. Ciò andava incontro, in particolare, alle richieste della Turchia, che aveva re-

²⁴ Cfr., in questo volume, l'analisi di Besnik Mustafaj che ricostruisce il processo che, superando le iniziali diffidenze europee, portò all'adesione dell'Albania nella Conferenza Ministeriale di Lisbona del novembre 2007 [pp. 93 ss.]

²⁵ Cfr. F. BRAUDEL, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, tr. it. Einaudi, Torino 1976, 2 voll., I, p. 103.

spinto con sdegno l'ipotesi che l'UPM potesse in qualche modo essere alternativa ad una sua piena inclusione nella UE: un'ipotesi apertamente evocata da Sarkozy e non sgradita ai paesi ostili all'ingresso di Ankara nel club europeo, ma del resto ormai svuotata dalla trasformazione dell'UPM in un progetto condiviso da tutti i membri dell'Unione.

L'obiettivo politico di fondo dell'UPM era quello di integrare e superare le finalità della Politica Europea di Vicinato, basati per loro natura su collaborazioni bilaterali.

Come si affermava nella *Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza*, approvata al Consiglio Europeo dell'11 e 12 dicembre 2008:

“La politica europea di vicinato ha rafforzato le singole relazioni bilaterali con l'UE. Questo processo deve ora permettere di sviluppare l'integrazione regionale.

L'Unione per il Mediterraneo, varata nel luglio 2008, imprime un nuovo impulso politico al perseguimento di tale obiettivo nei confronti dei nostri partner meridionali attraverso un'agenda ad ampio raggio riguardante, tra l'altro, la sicurezza marittima, l'energia, le risorse idriche e la migrazione. Un posto importante sarà occupato dal contrasto alle minacce per la sicurezza, come il terrorismo”.

Comunque, prima ancora che la struttura della nuova Unione fosse definita nei particolari, secondo il piano varato dal Consiglio dei Ministri degli Esteri a Marsiglia nel novembre 2008²⁶, la guerra di Gaza, tra il dicembre 2008 e il gennaio 2009, stese nuovamente il gelo sull'insieme delle relazioni euro-mediterranee.

Mubarak, al vertice di Parigi, aveva ammonito che il processo di Barcellona era naufragato sulla questione israelo-palestinese, invitando a moltiplicare gli sforzi in quella direzione. La co-presidenza dell'UPM consentiva ora all'Egitto di determinare una vera paralisi dell'UPM, pressoché totale nei primi mesi

²⁶ Nella Dichiarazione di Marsiglia, che assieme a quella di Parigi costituisce il documento base per il nuovo progetto euro-mediterraneo, veniva infine deciso che la nuova organizzazione acquisisse il più semplice e definitivo nome di: Unione per il Mediterraneo.

del 2009. Qualche flebile segnale di ripresa si ebbe tra il giugno e il luglio del 2009, prima con il vertice sulla cooperazione ambientale di fine giugno poi, soprattutto, con l'Ecofin del 7 luglio, che vide una riunione anche dei Ministri delle finanze dei 43 paesi dell'UPM, accanto a quella dei Ministri europei. Nel documento conclusivo si leggeva che "i ministri hanno sottolineato l'importanza che attribuiscono alla prosecuzione della cooperazione, coinvolgendo tutti gli Stati partner nella regione per promuovere la crescita e l'integrazione economica", soprattutto di fronte ai pericoli che la crisi economica presenta per lo sviluppo, l'occupazione e la stabilità finanziaria dell'area mediterranea.

I ministri dei 43 paesi dell'UPM auspicavano in tal senso un ulteriore rafforzamento della cooperazione indicando di condividere "la convinzione che l'Unione per il Mediterraneo giochi un ruolo importante nell'indirizzare le sfide socioeconomiche che la regione Euromediterranea deve affrontare".

Nella primavera del 2010 il processo parve poi ripartire con maggiore slancio, con il varo del Segretariato a Barcellona e la nomina dell'Ambasciatore giordano Masadeh alla carica di primo Segretario Generale dell'UPM.

Ma gli sviluppi degli ultimi mesi, con il rinvio del secondo summit dei Capi di Stato e di governo (previsto per il 7 giugno e differito a fine novembre)²⁷ inducono al pessimismo, mentre la situazione mediorientale non accenna a migliorare, nonostante la ripresa dei negoziati israelo-palestinesi a Washington, circondata da un diffuso scetticismo, nella generale trasformazione degli equilibri nella regione, poco favorevole agli interessi non solo europei, ma occidentali in genere.

²⁷ La giustificazione ufficiale del rinvio è l'auspicio che il riavvio dei negoziati israelo-palestinesi possa rendere più fruttuoso il vertice. Un elemento concordemente evocato, specie dalla stampa araba, è l'irritazione dei paesi islamici per l'annunciata partecipazione al summit del Ministro degli Esteri israeliano Lieberman, con il quale rifiutano di avere rapporti. Si tratta comunque della goccia che ha fatto traboccare un vaso già colmo di ostilità e risentimenti. A questi ultimi si sono aggiunti anche quelli determinati dall'ingresso di Israele nell'Ocse, che a giudizio dell'opinione pubblica araba legittimerebbe il regime di 'occupazione' dei territori palestinesi.

Se si intendono indagare le ragioni della crisi della partnership euro-mediterranea, è tuttavia insufficiente limitarsi a considerare la pur difficilissima situazione in Medio Oriente e in genere nella sponda sud del Mediterraneo. Sullo sfondo, infatti, si profila una trasformazione che concerne gli equilibri globali e investe l'Europa come tale, a cominciare dall'orientamento strategico della Germania, e che è l'effetto della grande crisi economico-finanziaria apertasi nel 2008. Non è un mistero che gli effetti di tale crisi si stiano rivelando particolarmente gravi per la Grecia e in genere per i paesi dell'Europa mediterranea, suscitando corposi malumori in Germania circa il futuro dell'Unione Europea, il cui 'miracolo economico' – che tanto aveva giovato alla riunificata nazione tedesca – sembra appartenere ormai al passato.

E ciò mentre novità rilevanti si registrano anche sul 'fronte orientale' – così vitale per la Germania – con il rientro dell'Ucraina nella sfera d'influenza russa²⁸ e la conseguente messa in discussione anche della Eastern Partnership (inaugurata a Praga il 7 maggio del 2009).

In tal modo, appare in realtà messa in discussione l'intera esigenza alla base della strategia di prossimità della Ue, di equilibrare l'azione esterna verso Sud, rispetto all'allargamento verso Est, secondo il principio cardine definito a partire dal Consiglio Europeo di Essen del 1994. Sotto questo profilo, il Processo di Barcellona nacque anche dall'esigenza di riequilibrare l'allargamento verso Est, seguito alla fine della guerra fredda. Dopo il varo dell'UPM, nel luglio 2008, la Eastern Partnership fu intesa a sua volta come bilanciamento della strategia mediterranea di Sarkozy, nella ricerca di un equilibrio evidentemente non facile.

Ma la novità emersa nel 2010 è che entrambi i processi, quello verso Sud e quello verso Est, appaiono in crisi.

²⁸ Il nuovo Presidente ucraino Yanukovich ha detto che nessun 'automatismo' regolerà più i rapporti tra l'Ucraina e la Ue e il Ministro degli Esteri Hryshchenko ha dichiarato in Parlamento che essere rappresentati dalla Russia nei summit internazionali è "nell'interesse dell'Ucraina" (www.euractiv.com, 28 giugno 2010).

Il fronte Est, in particolare con l'Ucraina, e il fronte Sud, in particolare con la Turchia, segnalano congiuntamente una 'contrazione' della proiezione della Ue e del suo presunto 'model power' (come lo chiamò l'ex Ministro degli Esteri inglese Miliband), che sembrano rimetterne in discussione l'intera Politica di Vicinato, come fu pensata e varata tra il 2003 e il 2004.

Di fatto, delle tre 'dimensioni' di tale politica, solo quella del Nord, la 'Northern Dimension', registra confortanti successi, mentre sia la 'Eastern Partnership' che il complesso della strategia mediterranea versano in una situazione di evidente crisi²⁹.

Sullo sfondo, come accennato all'inizio, l'ingresso nel Mediterraneo di nuovi attori, come le potenze emergenti di Cina, India, Brasile e soprattutto il rientro in grande stile della Russia come protagonista mondiale, con precisi e antichi interessi anche nel Mediterraneo³⁰.

²⁹ Ciò ridimensiona peraltro quelle critiche che hanno insistito sull'eccessiva 'depoliticizzazione' dell'UPM, contrapponendogli il maggiore impegno politico della 'Eastern Partnership': così ad esempio K. KAUSCH-R. YOUNGS, *The End of the 'Euro-Mediterranean Vision'*, in «International Affairs», 5, 2009, p. 964. Un discorso analogo si imporrebbe per quelle critiche che hanno lamentato una sorta di abdicazione, nell'UPM, dall'*acquis* della PEM su democrazia e diritti umani, critiche che non sembrano tenere nel dovuto conto l'enorme complessità geopolitica delle relazioni euro-mediterranee, nonché il fallimento della *democracy promotion* americana in Medio Oriente e gli scarsi risultati raggiunti in tale ambito dalla stessa Ue. Non a caso tali critiche, mosse all'UPM, sono spesso rivolte all'insieme della Politica Europea di Vicinato. L'attenzione, del resto, effettivamente dedicata alla promozione della democrazia e dei diritti umani nello stesso Processo di Barcellona, al di là delle dichiarazioni di principio, è stata modesta: cfr. F. BICCHI, *Democracy Assistance in the Mediterranean: an Overview*, in «Mediterranean Politics», marzo 2009, pp. 64 e ss.

³⁰ Sia gli Usa che l'Europa hanno naturalmente percepito la necessità di 'resettare' il rapporto con la Russia. Il piano russo-europeo di cooperazione sulla sicurezza – lanciato a giugno 2010 a Meseberg, in un vertice russo-tedesco – che vede coinvolti in primo piano Germania, Francia e Polonia (il cosiddetto 'Weimar Triangle'), indica come una priorità in questo momento per la Ue e il suo 'motore' franco-tedesco stiano proprio in una ridefinizione della partnership strategica con la Russia. Per quanto riguarda, in particolare, l'interesse della Germania ad un rapporto collaborativo con la Russia, se non addirittura ad una 'equidistanza' da Mosca e Washington, cfr. C.S. CHIVVIS-T.

Questi scenari sono comunque in pieno corso di svolgimento, e non è possibile ancora definirne portata e prospettive di sviluppo. Quel che pare certo è che la ricerca europea di una partnership euro-mediterranea sembra essersi di nuovo arenata, quindici anni dopo l'avvio del Processo di Barcellona, confermando che il fronte Sud è il più preoccupante, per l'Europa, dopo la guerra fredda.

Sorte non migliore arride del resto alla politica mediorientale degli Stati Uniti, impegnati in un conflitto in Afghanistan sempre più problematico, alle prese con il ritiro militare dall'Iraq e le sue incerte prospettive, promotori di una ripresa del dialogo israelo-palestinese in cui pochi credono. Mentre l'Iran sfida apertamente l'Occidente, giovandosi anche del supporto di paesi emergenti, come la Turchia e il Brasile.

Ciò non toglie che l'assunto europeo di ritagliare una strategia mediterranea, separata da una più ampia visione del Medio Oriente, che includa i paesi del Golfo, appare ormai irrealistica³¹. Nella fase attuale, tuttavia, l'ipotesi di rilanciare un pro-

RID, *The Roots of Germany's Russia Policy*, in «Survival», aprile-maggio 2009, pp. 105 ss. Quando Medvedev lanciò la necessità di una nuova cooperazione per la sicurezza in Europa, a Berlino, nel giugno del 2008, la reazione europea fu improntata alla prudenza, ma non alla chiusura. Anzitutto, Germania e Francia ribadirono la loro ostilità all'allargamento ad Est della Nato. L'allora Ministro degli Esteri tedesco, Steinmeier, aveva già indicato la necessità di un rilancio della Ostpolitik tedesca in un grande e impegnativo discorso alla Willy-Brand-Stiftung il 4 marzo 2008, *Auf dem Weg zu einer europäischen Ostpolitik. Die Beziehungen Deutschlands und der EU zu Russland und den östlichen Nachbarn*. Sarkozy aprì alla proposta di Medvedev nell'incontro di Evian, l'8 ottobre 2008. Non pare dubbio che la relazioni Ue- Russia sembrino sul punto di conoscere un nuovo slancio, di cui potrebbero giovare anche le relazioni euro-mediterranee e balcaniche.

Tale ridefinizione dei rapporti con l'ex 'Orso' sovietico impegna anche la nuova amministrazione Usa e non è priva di implicazioni anche sullo specifico scacchiere medio-orientale: si rammenti che la Russia è membro del Quartetto per il Medio Oriente, assieme a ONU, USA e UE. Il primo e principale banco di prova è l'atteggiamento nei confronti dell'Iran e del suo programma nucleare.

³¹ Cfr. E. BURKE-A. ECHAGÜE-R. YOUNGS, *Why the European Union Needs a 'Broader Middle East Policy'*, in R. Aliboni (a cura di), *The Mediterranean: Opportunities to Develop Eu-GGC Relations?*, «Quaderni Iai», n. 18,

getto politico che ambisca ad intervenire in modo significativo sulle questioni politicamente più spinose in Medio Oriente, a cominciare dal processo di pace israelo-palestinese, appare velleitario: significherebbe, con ogni probabilità, l'affossamento definitivo dell'UPM.

Molto più ragionevole appare l'ipotesi di perseguire una strategia per così dire obliqua, sviluppando progetti concreti di cooperazione, di profilo politico non impegnativo, sfruttando le possibilità offerte dallo schema delle 'geometrie variabili', che come avevamo visto era sin dagli inizi negli auspici del progetto dell'UPM. Ciò significa sviluppare, accanto ad un approccio regionale unitario, politiche più differenziate e flessibili, in senso geografico o tematico, secondo quello che pare un orientamento sempre più diffuso, nella convinzione che tale approccio giovi comunque all'integrazione mediterranea 'regionale'³². In tale quadro sembra potersi inserire anche l'azione dei paesi balcanici: mentre continua, infatti, sia pur con molte incertezze, il processo d'integrazione nella Ue, la crisi del partenariato euro-mediterraneo indica anche per questi paesi l'opportunità di sviluppare le iniziative politiche sub-regionali nell'Europa Sud-Orientale, correlandole alla dimensione mediterranea: tale sembra essere l'orientamento delle numerose organizzazioni sorte nell'area balcanica, dal Regional Cooperation Council (RCC, subentrato nel 2006 al Patto di Stabilità), all'Iniziativa Centro-Europea (INCE), all'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI), alla Black Sea Economic Cooperation (BSEC).

È in questo spirito, del resto, che si muove anche il volume che qui presentiamo. Nato da una conferenza svoltasi all'Uni-

June 2010, pp. 13 ss. Secondo gli autori, la nuova politica di Obama in Medio Oriente, più conciliante, potrebbe facilitare un impegno europeo rivolto al 'Grande Medio Oriente', sebbene gli stessi autori non si nascondano che i divergenti interessi dei singoli paesi europei nell'area rendano problematici i rapporti USA-Ue.

³² Cfr. N. BREMBERG *et al.*, *Flexible Multilateralism: Unlimited Opportunities? The Case of Civil Protection in the Mediterranean*, «Euromesco paper», febbraio 2009; E. BARBÉ-A. HERRANZ SURRALLÉS, *Dynamics of Convergence and Differentiation in Euro-Mediterranean Relations: Towards Flexible Region-Building or Fragmentation?*, in «Mediterranean Politics», luglio 2010, pp. 129 ss.

versità di Teramo il 4 e 5 dicembre 2009, nel quadro della Presidenza italiana dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI), esso mira a fare il punto sullo stato del processo di integrazione euro-mediterraneo, avvalendosi dei preziosi interventi dei tre Sottosegretari al Ministero degli Esteri, Onorevoli Craxi, Mantica e Scotti, e dei contributi di alcuni tra i massimi specialisti internazionali. Un'attenzione particolare è rivolta, sul piano geografico, alla dimensione balcanica e sul piano tematico alla cooperazione scientifica e al ruolo delle università, per un verso, e allo sviluppo della Mediterranean Business Development Initiative, per l'altro: temi che corrispondono a due delle sei priorità indicate nel progetto dell'UPM³³.

La IAI è appunto una delle organizzazioni regionali il cui programma di integrazione, ora allargato anche al Mediterraneo, appare di particolare momento. L'Italia, nell'assumere la presidenza della IAI nel giugno 2009, individuò con precisione la novità storica del processo di ricomprensione dell'Adriatico nel Mediterraneo sottolineando, con il Ministro Frattini, che "l'Italia guarda ai Balcani nell'ambito di una strategia euro-mediterranea". Il problema del coordinamento della strategia adriatico-ionica, a carattere sub-regionale, con l'Unione per il Mediterraneo, era stata messa a tema già nella Athens Declaration del 14 maggio 2009, la quale riaffermava "the role of AII in developing links of the Participating States with the Union for the Mediterranean, in order to foster economic development in the region through cooperation".

Il Consiglio Adriatico Ionico del 5 maggio 2010 ad Ancona, a conclusione dell'anno di presidenza italiana (nell'ambito del quale è stato celebrato il decennale della IAI), ha lanciato il progetto di una macro-regione adriatico ionica, auspicando l'attivazione di una strategia regionale della Ue, sul modello di quella già operativa per il Baltico, e progettata per l'area danubiana³⁴.

³³ Le altre quattro sono: il disinquinamento del Mediterraneo, le autostrade del mare e di terra, la protezione civile e le energie alternative.

³⁴ Declaration of the Adriatic Ionian Council on the support to the EU Strategy for the Adriatic Ionian Region, The 12th Adriatic Ionian Council, Ancona, 5 Maggio 2010

Sul piano concreto, come si evince da alcuni degli interventi che pubblichiamo, l'iniziativa di maggior rilievo nel campo della cooperazione scientifica e universitaria è il lancio di *Medadrion*, una rete universitaria euro-mediterranea, nata dalla confluenza di tutti i principali network esistenti nell'area, e dunque progetto di grande rilievo e potenzialità internazionali³⁵. L'obiettivo di *Medadrion* è quello di costituire un punto di riferimento per tutta la comunità scientifica adriatico-ionica, con proiezione mediterranea e vocazione a fungere da centro propulsore per l'integrazione e lo sviluppo dell'area. La nuova rete – o 'rete di reti' – ambisce così ad adeguare la cooperazione universitaria ai bisogni di alta formazione e ricerca dell'area adriatico-ionica. L'auspicio è quello di contribuire, con la propria azione specifica, ad una piena integrazione con l'Europa della regione balcanica e ad una sempre più stretta collaborazione con i paesi della sponda Sud del Mediterraneo, nel quadro di un rinnovato slancio della Politica europea di Vicinato.

Un esempio dunque concreto di 'multilateralismo flessibile' e di 'geometrie variabili', nel quadro di una dimensione sub-regionale, adriatico-ionica, attenta tuttavia alla proiezione mediterranea, in tutta la sua estensione.

³⁵ Dopo la Dichiarazione congiunta firmata a Teramo il 5 dicembre 2009 dai membri del Comitato Promotore, l'atto costitutivo di *Medadrion* è stato sottoscritto a Parigi il 6 luglio 2010 dai proponenti principali, Emuni e Unimed. Altri network hanno già deliberato la loro adesione: Uniadrion, nell'assemblea del 20 aprile 2010 ad Ancona, e Alpe Adria, nell'assemblea del 15 maggio 2010 a Capodistria: la loro adesione verrà formalizzata a breve. Altri network universitari e associazioni di enti locali hanno manifestato il loro interesse, o ad una piena adesione o, come nel caso dell'INCE (Iniziativa Centro-Europea) alla firma di un Protocollo d'intesa. *Medadrion* è stata già presentata in vari contesti internazionali, tra i quali il Forum della Fondazione Anna Lindh (Barcellona, 4-7 marzo 2010) e il meeting delle Organizzazioni regionali svoltosi ad Ancona il 18 giugno 2010, con la partecipazione della IAI (Iniziativa Adriatico Ionica), dell'INCE (Iniziativa Centro Europea), della BSEC (Black Sea Economic Cooperation), della CBSS (Council of the Baltic Sea States), del RCC (Regional Cooperation Council). Il ministero dell'Educazione e della Scienza del Montenegro (paese che attualmente detiene la Presidenza della IAI e dell'INCE) ha posto il progetto *Medadrion* al centro della Conferenza sulla cooperazione interuniversitaria organizzata a Bar il 1 ottobre 2010.

L'area adriatica ha a tal fine una vocazione in certo modo naturale. L'Adriatico, diceva Braudel, ha una 'coerenza' particolare: "da solo e per analogia pone tutti i problemi impliciti nello studio dell'intero Mediterraneo"³⁶. Anche per questo, esso appare quindi una chiave cruciale per il futuro delle relazioni euro-mediterranee. Perseguire progetti d'integrazione concreta in quest'area significa dunque, in senso materiale e simbolico, offrire alla strategia balcanica e mediterranea dell'Europa un contributo tangibile e un segno di fiducia nella possibilità che, nonostante tutte le difficoltà, il cammino del dialogo euro-mediterraneo possa proseguire. La cultura e l'università, pur nei limiti di ciò che è in loro potere, devono qui assumersi fino in fondo il compito che gli spetta, educando i giovani al dialogo, favorendo la circolazione e lo scambio delle idee, promuovendo quella convergenza delle culture senza la quale nessun confronto politico potrà mai mettere salde radici.

³⁶ F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, cit., vol. I, p. 118.

INTERVENTI

L'Italia e la costruzione dell'UPM

Stefania Craxi

L'Italia si è schierata sin dall'inizio con quei Paesi che hanno accolto con favore e grandi aspettative l'idea del presidente francese Nicolas Sarkozy di una «Unione per il Mediterraneo» nata con la Dichiarazione di Marsiglia del novembre 2008. Non a caso, poiché il nostro Paese ha sempre fornito, a livello culturale e letterario oltre che politico, costante conferma della priorità di una visione del Mediterraneo come spazio contiguo all'Europa non solo per evidenti motivi geografici, ma anche per storia, tradizioni e aspirazioni. Il passo successivo è quello di cercare un modello diffuso e accettato di relazioni umane e di far attecchire tra le genti mediterranee il sentimento di un vivere in una «comunità di destino», come affermava François Mitterrand.

Il concetto di cultura è paradigmatico alla costruzione di una comunità di valori e di interessi. Pertanto, presuppone la consapevolezza di costruire insieme la pace, la stabilità e il progresso. Qualcosa si è mosso negli ultimi dieci anni, senza alcun dubbio, ma il processo verso un partenariato onnicomprensivo resta a metà del guado.

L'avanzamento del progetto di una possibile «riunificazione mediterranea» è rimasto sinora confinato ai prioritari interessi in gioco, principalmente la stabilità socio-economica, con l'inquadramento strategico della cooperazione in una geoeconomia in grado di dar vita almeno ad una zona di libero scambio, con quegli adattamenti legislativi e di cultura dell'impresa e di mercato che essa implicava. Un avvicinamento tuttavia parziale e che ha appena sfiorato i valori profondi alla base del processo.

L'idea di una Unione per il Mediterraneo che superasse le difficoltà ed imparasse dalle esperienze non sempre felici del «processo di Barcellona», piacque a noi come a molti altri poiché appariva in grado di superare l'aspetto più «fastidioso» del partenariato euro-mediterraneo nato con la Dichiarazione di Barcellona del novembre 1995, quello di una pari dignità «*octroyée*» e molto spesso affidata ad un monitoraggio euro-centrico e addirittura qualche volta euro-cratico.

Stimolava moltissimo nell'idea di Sarkozy il senso di co-proprietà introdotto nella impostazione del nuovo rapporto di partenariato e il ricentramento dei meccanismi di incentivazione verso la progettualità, da sviluppare nelle due rive del Mediterraneo con una accresciuta partecipazione della società civile. Un processo *bottom-up* che doveva sostituire alla burocrazia governativa di Bruxelles, i «veri soggetti del fare», portatori di concrete esperienze e di buone pratiche nel campo degli affari, dell'imprenditoria, delle università, ecc. Si trattava dunque, nelle generali aspettative di dar vita ad una gigantesca opera di partenariato pubblico e privato, magari promosso dalle istituzioni pubbliche con forme di gemellaggi, ma certamente non da esse guidato, per permettere di liberare le migliori risorse del settore privato e associarle a quelle pubbliche in iniziative concrete da valutare sulla base dei risultati raggiunti, tra i quali il passaggio delle tecnologie ma anche del *savoir faire* e delle culture, per dar vita ad un autentico processo di osmosi, senza omologazioni e senza ricette preconfezionate.

Sebbene siamo sulla buona strada, destano perplessità il poco cammino percorso dall'UPM e l'incertezza che pesa sui passi da compiere. Soprattutto si tarda a far attecchire i semi di un rinnovamento di approccio capace di arrestare la diffidenza e far entrare in gioco in forma strutturata e protagonista la PMI, lo strumento che la tradizione mostra come il più efficace per la creazione di una ricchezza diffusa, per una vera mobilità sociale, e per completare, in un regime più efficiente di migrazioni controllate e disciplinate da criteri rigorosi e trasparenti, le tre grandi libertà che contraddistinguono le zone di libero scambio: libertà nel movimento delle merci, dei capitali e delle persone. Desidero ricordare come il fenomeno della diffusione della PMI

in Lombardia e, in genere, nel Nord abbia attratto ingenti flussi di immigrati dal Sud del Paese, che il processo produttivo è stato in grado di inserire stabilmente e con profitto nel tessuto sociale, senza forti tensioni, con un tasso di concorso dei nuovi arrivati al miglioramento delle condizioni di crescita della Regione.

Anche oggi un'accelerazione dell'Unione per il Mediterraneo, con un riesame dei meccanismi di funzionamento ed una semplificazione delle procedure, sarebbe in grado di restituire fiducia nella capacità di realizzare quel cambiamento auspicato al Vertice dei Capi di Stato e di governo tenutosi a Parigi il 13 luglio 2008. Occorre che il «desiderio del fare» si trasmetta nei cinque grandi settori individuati nella *road map* dell'UPM, con le priorità che le circostanze suggeriranno al fine di rendere più rapido il passaggio dalla prossimità alla contiguità virtuale dei Paesi della sponda sud.

Nessuno ci deve ricordare che il sistema di valori occidentali non può diventare una sorta di letto di Procuste, con l'intento più o meno celato di inglobare ad ogni costo e senza il giusto riconoscimento della specificità culturale arabi e musulmani. Sappiamo infatti – ma lo dobbiamo dimostrare nelle politiche e nei comportamenti quotidiani – che la convivenza non è omologazione a valori acriticamente imposti come superiori. Siamo coscienti del fatto che la costruzione della «comunità di destino» auspicata da Mitterrand può sposarsi con una leale ed operosa costruzione dell'Unione per il Mediterraneo, così come era nell'originario disegno del presidente Sarkozy. Progetto che l'Italia ha interpretato come indicazione di un approccio nuovo alla costruzione di una rinnovata solidarietà alla quale tutti debbono apportare il loro contributo, grande o piccolo che sia, con il rispetto di regole legittimate dall'equità e dalla lungimiranza di una Europa forte ma generosa.

Verso la macro-regione adriatico-ionica

Alfredo Mantica

I profondi cambiamenti, anche in prospettiva, dei rapporti internazionali, impongono all'Unione Europea una sempre più convinta e coraggiosa presa di coscienza delle sue responsabilità, con il corollario di una crescente ed attualizzata assunzione di tali responsabilità, ad iniziare dalla nostra stessa più ampia casa europea.

Nel 2000 i Capi di governo ed i Ministri degli Esteri di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia e Slovenia adottarono la Dichiarazione di Ancona, lanciando l'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI). Nel 2002 si aggiunse l'allora Unione di Serbia e Montenegro. Dal 2008 è operativo ad Ancona un Segretariato Permanente della IAI, finanziato dal governo italiano e dalla Regione Marche.

Oggi la IAI conta quindi otto membri, di cui tre dell'UE. Dei rimanenti cinque, la Croazia è prossima all'ingresso e gli altri quattro sono destinati, in un futuro che noi auspichiamo non lontano, ad entrare definitivamente nella casa europea. Occorre accompagnare, agevolandolo, tale processo.

Fa peraltro piacere ricordare che nel 2000 ad Ancona erano presenti anche i massimi vertici dell'UE, testimonianza di una lungimirante condivisione di una visione strategica che, se ha già dato articolati risultati concreti, dopo un decennio può, e deve, compiere un decisivo salto di qualità, nell'interesse non solo della crescita economico-sociale ed istituzionale dell'area, ma di un complessivo quadro di stabilità e sicurezza europea.

Nel corso della Presidenza italiana della IAI, che si è conclusa il 5 maggio 2010 ad Ancona con la riunione degli otto Ministri de-

gli Esteri e la partecipazione istituzionale dell'UE e della Presidenza del Consiglio degli Stati del Mar Baltico, è stato firmato un Protocollo di cooperazione ed altri tre sono pronti alla firma. Mentre la cooperazione istituzionale si è rinnovata il 29 aprile a Bari con la riunione dei Presidenti dei Parlamenti degli Stati membri.

L'Italia condivide il recente, ancora necessariamente limitato, approccio UE sulle macro-regioni ed è convinta che valga la pena perseguirlo senza esitazioni nelle aree che si dimostrino mature per attuarlo. Occorre coraggio e lungimiranza strategica complessiva, considerato che il processo per la finalizzazione di una macro-regione richiede un arco temporale di qualche anno. La Commissione deve avere un ruolo decisivo in tale processo, agendo con saggezza ed imparzialità fra le varie istanze ed attori coinvolti. Ma non possiamo certo aspettare alcuni anni per vedere se un c.d. «progetto pilota» abbia successo, anche perché siamo assolutamente fiduciosi nel lavoro che la macro-regione del Mar Baltico ha già avviato, e guardiamo con vivo interesse ai futuri lavori della macro-regione danubiana, non appena verrà formalizzata. L'Italia condivide altresì pienamente i tre «no» su cui è stata costruita la strategia del Mar Baltico: no a nuovi fondi, no a nuova legislazione, no a nuove istituzioni.

Va sottolineato che una macro-regione non solo rafforza la cooperazione, facilitando il consenso su temi di interesse comune, tra realtà territoriali di Stati membri appartenenti ad una stessa area, ma contribuisce anche, in un'ottica sinergica, ad approfondire i rapporti con realtà territoriali limitrofe e Stati vicini, all'interno ed all'esterno dell'UE.

L'Italia, d'accordo con Grecia e Slovenia, è profondamente convinta che nel contesto attuale non possa mancare un'iniziativa che si sviluppi attorno ad una macro-regione del fianco sud dell'Europa.

Il bacino adriatico-ionico rappresenta quasi un «mare chiuso» ed in prospettiva sempre più un «mare interno» all'UE. Costituisce inoltre un sistema caratterizzato da forti tratti comuni – storici, economici, culturali – e da rilevanti esperienze di integrazione.

È un bacino che presenta analogie con l'area del Baltico, trattandosi in entrambi i casi di mari circoscritti, con problematiche e sfide simili, ed entrambi «cerniere» tra Stati membri e

Stati terzi. Ed è allo stesso tempo lo sbocco marittimo naturale dell'area danubiana.

L'Adriatico-Ionio ha, in definitiva, tutti i requisiti per configurarsi come macro-regione omogenea per la quale sviluppare un approccio strategico fondato sulla similarità e sulla comunanza di problemi, opportunità e prospettive. Una macro-regione in grado di interagire senza sovrapposizioni e di creare sinergie con altre macro-regioni europee.

Parliamo di un'area che si estende per oltre 600 mila chilometri quadrati ed in cui vivono circa 100 milioni di persone. Territori già strettamente legati da svariate forme e diverse esperienze di cooperazione transfrontaliera: dall'Iniziativa Adriatico-Ionica al Programma IPA transfrontaliero «Adriatico», all'Euroregione Adriatica, alla Rete delle Università UNIADRION, ed ai Forum dei Comuni e delle Camere di Commercio, per citare gli esempi più significativi.

Come è avvenuto per il Baltico, ove preesisteva un consolidato tessuto di cooperazione tra i diversi Paesi, così per l'Adriatico e lo Ionio riteniamo che l'elaborazione di una strategia europea possa fare tesoro della pluralità di iniziative, programmi e progetti già in atto, dando ad essi una compiuta cornice europea, ed adattando gli strumenti a disposizione alle peculiarità delle varie realtà, senza per questo perdere di vista l'obiettivo complessivo ed unitario di rafforzare la coesione di tutta l'UE.

Un importante valore aggiunto di questa strategia adriatico-ionica è la conferma di un fondamentale segnale politico ai Paesi dei Balcani occidentali di rinnovata attenzione ad una prospettiva di concreta collaborazione, da sviluppare parallelamente al più complesso processo verso la futura adesione alla casa europea cui essi naturalmente appartengono.

Pur consapevoli delle differenze di status rispetto ai membri dell'UE, siamo convinti che i Paesi che si affacciano sull'Adriatico-Ionio possano, d'intesa con la Commissione, individuare priorità condivise il cui perseguimento coordinato dia sostanza alla strategia.

In tale contesto, il rafforzamento della cooperazione regionale e l'integrazione dei Balcani occidentali nell'UE sono due facce della stessa medaglia. La creazione di una macro-regione

adriatico-ionica verrebbe pertanto a costituire il necessario «incubatore politico» di un processo che è stato avviato con l'Agenda di Salonicco e di cui occorre oggi percorrere l'ultimo tratto.

Definiremo con i partner i settori operativi della strategia, ma credo possiamo già indicare – anche sulla base della nostra consolidata esperienza in ambito IAI – nella preservazione dell'ambiente, nello sviluppo dei territori, nel miglioramento dell'accessibilità e delle comunicazioni, le aree che per loro stessa natura si prestano perfettamente alla cooperazione all'interno della macro-regione.

Avendo in mente le specificità proprie di un'area marittima, potrebbero inoltre essere presi in considerazione temi quali la pesca, le autostrade del mare, la sicurezza della navigazione e dei porti, la collaborazione tra le protezioni civili.

D'altra parte, l'orizzonte che immaginiamo per realizzare la strategia è sufficientemente ampio da permetterci di allineare le priorità sulle quali lavoreremo con quelle che saranno indicate dalla Strategia 2020 ed emergeranno con le future prospettive finanziarie, ponendoci così perfettamente in linea con gli orientamenti strategici dell'UE in materia di sviluppo e di integrazione.

Vorrei inoltre sottolineare che nel cantiere di una strategia per l'Adriatico e lo Ionio, insieme agli Stati ed alla Commissione, vediamo quali protagoniste le Regioni e le altre realtà territoriali in esse comprese, che vantano una lunga esperienza di cooperazione transfrontaliera, conoscono potenzialità, punti di forza e criticità dei rispettivi territori.

Le Regioni sono spesso in grado di operare più efficacemente per realizzare progetti di concreto interesse decentrato per i cittadini, assicurando al contempo la coerenza con le politiche di sviluppo nazionali.

Siamo quindi attivamente impegnati, d'accordo con Grecia e Slovenia, a creare le condizioni affinché la macro-regione adriatico-ionica possa realizzarsi e porsi, nella nuova architettura di cooperazione transfrontaliera che si va configurando con le Strategie macro-regionali, quale motore attivo di una più stretta integrazione tra territori e popoli dell'UE e dei Paesi che aspirano ad entrarvi. Il tutto non escludendo che altri Paesi dell'area possano aderire a questa Strategia.

L'integrazione euro-mediterranea: il ruolo delle università

Vincenzo Scotti

Plaudo vivamente a questo lavoro che inquadra e sviluppa un tema decisivo, quella della evoluzione della integrazione euro-mediterranea, dando contenuto e «visione» alla Unione per il Mediterraneo, con una particolare attenzione alla cooperazione inter-universitaria. Le diverse tappe, tutte importanti, che si sono sviluppate fino alla costituzione della rete di reti «MEDADRION» (e la firma a Teramo nel 2009 di una «*Joint Declaration*») dimostrano come l'impegno e la volontà di tutti i soggetti interessati siano la base per una vera integrazione.

Chiunque abbia a cuore il destino dell'Europa non può che auspicare tale integrazione, lavorando perché il Vecchio Continente ritrovi linfa vitale muovendosi in tutte le direzioni, alimentando contatti e relazioni fra i differenti «sistemi Paese».

Desidero svolgere, brevemente, due considerazioni di merito.

La prima per sottolineare la originalità dell'approccio scelto, guardando alla prospettiva euro-mediterranea dal punto di vista, particolare ma strategico, della cooperazione adriatico-ionica. Troppe volte, infatti, ci limitiamo al Mediterraneo come ad una «questione» fra la sponda nord e la sponda sud, quasi dimenticando che il «*Mare Nostrum*» copre anche altri spazi, coinvolge altri Paesi, riguarda altre culture e tradizioni. Aprire il nostro sguardo è importante per uscire dall'errore di visioni limitanti ed incapaci di cogliere la «complessità» dell'intera area mediterranea.

La seconda considerazione riguarda il particolare ambito scelto, quello culturale e della formazione universitaria. Se guardiamo al futuro delle giovani generazioni, particolarmente in un

momento difficile come l'attuale (forse per questo ancora più sfidante), comprendiamo che le sfide si giocano in grande parte nella crescita culturale dei giovani e in una formazione capace di cogliere, in ogni territorio, l'essenza dei grandi cambiamenti globali. Non bisogna, infatti, avere paura del cambiamento ma occorre «costruirsi» gli strumenti per governarlo, cominciando dal comprenderlo.

Cultura e formazione universitaria, per quanto ovvio, non sono gli unici ambiti necessari per realizzare una sostanziale integrazione dei Paesi e degli attori sociali del Mediterraneo. Mi piace ricordare, tra gli altri, l'impegno per la «*Mediterranean Business Development Initiative*» (MBDI), un altro dei progetti concreti indicati dal summit di Parigi costitutivo della Unione per il Mediterraneo.

Auspico che la riflessione e l'azione proseguano, realizzando quel binomio così necessario ed urgente per uscire, finalmente, dalla stagione delle parole e dei proclami euro-mediterranei per entrare nella stagione realizzativa di scelte e di progetti.

CONTRIBUTI

L'Unione per il Mediterraneo¹

Evoluzione e prospettive

Roberto Aliboni

L'Unione per il Mediterraneo (UPM) è stata istituita dai 44 governi membri il 13 luglio del 2008 a Parigi. Essa sostituisce il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), costituito nel novembre del 1995 a Barcellona. L'UPM rappresenta un cambiamento drastico rispetto al passato. Per comprendere la portata e il significato del cambiamento occorre esaminare alcuni punti principali: l'identità politica dell'UPM, il suo rapporto con l'«*acquis*» euro-mediterraneo del PEM, e la funzionalità delle sue istituzioni.

La natura intergovernativa dell'UPM

Nel PEM i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo non erano dei veri e propri partner, un po' perché non l'hanno voluto e un po' perché il PEM non era un'organizzazione o una conferenza intergovernativa, ma piuttosto una politica dell'UE nella quale iniziativa e decisione finali appartenevano a quest'ultima. Era una casa comune euro-mediterranea in cui i partner del Sud e dell'Est del bacino mediterraneo erano degli ospiti: di gran ri-

¹ Questo scritto è l'intervento dell'autore – vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali – alla tavola rotonda *L'area adriatico-ionica e l'Unione per il Mediterraneo*, svoltasi il 5 dicembre 2009 nel quadro della conferenza internazionale *Il ruolo delle università e della ricerca nell'integrazione adriatico-ionica e mediterranea*; l'iniziativa della conferenza, diretta dal prof. Gianluca Sardon Bordini, ha avuto luogo all'Università di Teramo nell'ambito di MEDADRION, il consorzio che raccoglie le università adriatiche in ambito euro-mediterraneo, nonché della Presidenza italiana dell'Iniziativa adriatico-ionica.

guardo e molto intrinseci, ma solo degli ospiti. Forse, se i partner sud-mediterranei avessero accettato i principi che, secondo l'ispirazione dell'UE, dovevano andare a costituire una sorta di comunità euro-mediterranea – principi simili a quelli stabiliti nel 1993 a Copenhagen per l'allargamento dell'UE ai Paesi dell'Est: democrazia, diritti umani, protezione delle minoranze – la casa comune del PEM si sarebbe di fatto trasformata in una comunità di Stati e governi, non dissimile dalla stessa UE. Tuttavia, i partner non hanno voluto accettare questi principi e, d'altra parte, occorre ammettere che i partner arabi in particolare difficilmente potevano accedere a una comunità che accoglieva fra i suoi membri anche Israele, ancor prima che il conflitto con i palestinesi e quelli con Siria e Libano avessero avuto una soluzione. Perciò, il PEM è diventato un esempio di buona socializzazione diplomatica fra partner ineguali ma è restato una politica dell'UE, nella quale le riunioni non si sono mai concluse con un comunicato congiunto bensì con un comunicato stilato dalla Presidenza dell'UE, nel quale erano spesso scritte cose che non avevano una vera e propria base di consenso ma verso cui gli ospiti della casa comune euro-mediterranea si mostravano compiacenti, condiscendenti o acquiescenti.

L'«*idée-force*» primaria dell'UPM è di rovesciare questo rapporto ineguale e passare ad un'organizzazione di «pari». Alla base di questo passo c'è la convinzione che i governi arabi esitassero a cooperare nel quadro del PEM in quanto erano messi di fronte al «prendere o lasciare» delle iniziative avanzate dall'UE, in un contesto in cui si trovavano ad agire in uno status politico non paritario con quello degli europei. Si è argomentato, specialmente da parte della Francia (iniziatrice dell'UPM), che, immessi nella loro piena sovranità di Stati sovrani, i partner arabi assumerebbero invece un atteggiamento più interessato e costruttivo. L'esperienza UPM che ne è seguita non ha confermato queste aspettative. La pienezza della sovranità invece di essere usata per edificare è stata impiegata per bloccare. Così, per tutto il 2009 la co-presidenza egiziana ha impedito la costituzione degli organi istituzionali, a cominciare dal Segretariato, per protesta contro Israele e la sua invasione di Gaza di fine 2008. Solo nel marzo del 2010 si è arrivati alla designazione del Segreta-

rio – e quindi, si spera, alla possibilità che le attività dell'UPM abbiano inizio.

Tutto ciò ha allarmato e inquietato gli europei, ma a ben vedere è del tutto ovvio che i Paesi arabi, agendo nella pienezza della loro sovranità, reagiscano nel modo che si è visto di fronte a uno dei maggiori problemi della loro politica estera (e interna). Nel PEM erano ospiti, nell'UPM sono padroni. Perciò, è del tutto ovvio che l'UPM sia ancora più vulnerabile del PEM ai fattori esterni: il PEM è stato sempre ostaggio del conflitto arabo-israeliano, ma gli arabi, da ospiti che erano, potevano al massimo protestare; nell'UPM non possono che agire conformemente ai loro interessi nazionali e di sicurezza. Perciò, la natura intergovernativa dell'UPM è destinata a riflettere senza alcuna schermatura la situazione conflittuale nel Levante. Le conseguenze della crisi di Gaza, con la nomina del Segretario dell'UPM, sembrano ora superate, ma l'UPM resta esposta e comincia a muoversi in un'atmosfera comunque piena di disagio. Prima o poi, potrebbe esserci un altro blocco di attività o altre difficoltà.

Un'eredità a rischio

Tuttavia, il problema non si esaurisce qui. Ammesso che il Segretariato e l'UPM prendano a funzionare, non è chiaro che cosa debbano fare. Questa mancanza di chiarezza non deriva tanto dalle disposizioni sull'UPM (non precisamente chiare e perspicue) che si trovano nei suoi documenti costitutivi (la Dichiarazione di Parigi del luglio 2008 e quella successiva di Marsiglia del novembre 2008) quanto dall'incertezza che pesa sulle rispettive competenze dell'UPM e dell'UE rispetto all'eredità lasciata dal PEM.

Ci sono due punti chiari: il primo è che la Commissione dell'UE continuerà a sviluppare i suoi propri programmi economici, molti dei quali hanno una più o meno importante componente mediterranea, come per esempio la liberalizzazione degli scambi e i grandi progetti relativi alle infrastrutture e ai trasporti. Qui potrà esserci una cooperazione fra Commissione UE e Segretariato UPM, specialmente nel campo finanziario, dove l'UE è

dotata e l'UPM no, e la prima potrebbe essere interessata a contribuire ai grandi progetti della seconda. Il secondo punto è che tutto il pilastro politico e di sicurezza del PEM è stato senza dubbio trasferito all'UPM e ai suoi organi politici (la Conferenza dei capi di Stato e di governo, quella dei ministri degli Esteri e la Co-presidenza).

Sul resto, che riguarda in gran parte le materie del terzo pilastro PEM (la cooperazione umana, sociale e culturale), nulla invece è chiaro. Si tratta di una parte importante dell'eredità del PEM perché si riferisce a materie come i diritti umani, il ruolo delle donne nella società, il dialogo inter-culturale e quello inter-religioso. Su tutte queste materie, la Commissione ha promosso e sostenuto nel quadro del PEM la creazione di reti trasversali (UE e non-UE) con l'obiettivo di creare aree di libero dibattito e dialogo, non sottoposte all'autoritarismo domestico dei governi del Mediterraneo del Sud, in modo da contribuire nel medio-lungo termine alla riforma politica di quei Paesi. Chi eredita la gestione di queste reti, per esempio di quella sui diritti umani?

L'azione che la co-presidenza egiziana sta oggi sviluppando – con l'appoggio di quella francese – è che, trattandosi di componenti multilaterali dell'ex PEM ed avendo l'UPM rilevato dall'ex partenariato la dimensione multilaterale, la competenza spetta all'UPM, che dunque sarebbe destinata a gestire le reti e le altre iniziative multilaterali che erano nate nel quadro del PEM. La co-presidenza egiziana sostiene anche che sarà il Segretariato dell'UPM ad incaricarsi della gestione. Questo proposito, in verità, non trova conferma nei documenti costitutivi, e meno che meno nell'opinione pubblica. I documenti e la percezione pubblica delineano l'UPM come un organismo essenzialmente destinato a mettere in opera dei grandi progetti tecnico-economici e il Segretariato come gestore ed esecutore di questi progetti. Tuttavia, l'inserimento della EMUNI (l'Università Euro-Mediterranea con sede principale in Slovenia), un progetto culturale, fra i sei grandi progetti approvati con la Dichiarazione di Parigi, in realtà smentisce questa percezione. Inoltre, i documenti dicono che il Segretariato eseguirà quello che i capi di Stato e di governo via via chiederanno. Perciò, oggi la Co-presiden-

za sta andando avanti, in effetti, per conto suo, ma se i capi di Stato e di governo nella prossima riunione dovessero chiarire il punto, la pretesa dell'UPM di mettere sotto il proprio mantello le reti e le altre iniziative derivanti dal terzo pilastro dell'ex PEM sarebbe completamente legittimata.

La Francia, come si è detto, appoggia questa tendenza perché vede in essa un'attuazione del punto centrale dell'UPM, su cui tanto ha insistito e insiste il suo ideatore, Henri Guaino: il passaggio dei poteri da UE e Commissione ai governi nel quadro di un organismo in cui i Paesi del Sud Mediterraneo possano liberamente prendere le loro decisioni e iniziative e, nel caso, dire di no a quelle europee. In questa prospettiva, Parigi ha sempre sostenuto la natura politica del Segretariato dell'UPM e continua a sostenerla appoggiando l'azione che la co-presidenza egiziana sta conducendo per estendere la competenza dell'UPM alle materie multilaterali ereditate dal terzo pilastro, in particolare le reti e la società civile. Occorre anche dire che in Francia nessuno dubita della potenzialità dell'UPM a occuparsi di qualsiasi materia, economica, politica, di sicurezza, politica industriale, agricola e alimentare, solo che i capi di Stato lo decidano. Lo testimonia un largo fiorire, appunto in Francia, di studi e proposte che tendono ad allargare la competenza dell'UPM.

Che pensare di tutto questo? L'assorbimento delle materie del terzo pilastro nell'UPM, in particolare delle reti della società civile, è uno sviluppo che è certamente disomogeneo agli interessi e agli intenti degli europei. In effetti, queste reti, che dovevano essere lievito di cambiamento, rischiano di essere ben presto sopresse o addomesticate una volta che entrino nella sfera intergovernativa dell'UPM. Possiamo facilmente immaginare quale rete dei diritti umani possano avere in mente i governi del Sud Mediterraneo.

Non c'è dubbio che alcuni membri europei dell'UPM si opporranno a questa tendenza ma, nella logica intergovernativa dell'UPM, la loro opposizione potrà al massimo portare a più o meno penosi compromessi, ai quali molti membri delle reti non vorranno sottostare, con la conseguenza che il futuro potrebbe avere gli stessi nomi del passato ma la sua realtà ne sarebbe ben lontana. Quello che sta accadendo con la Fondazione Anna

Lindh – la rete relativa ai rapporti interculturali – è significativo. Il Consiglio che regge la Fondazione, formato dagli Stati membri, ha invitato gli organi esecutivi a tagliare una serie di iniziative considerate troppo «politiche» e, in relazione alla pubblicazione di un'inchiesta condotta nel 2009 sulle percezioni dell'«altro» in ambito euro-mediterraneo, ha chiesto sostanziali modifiche, cioè ha esercitato la censura. In realtà, la Fondazione, soggetta per statuto ai governi sin dalla nascita, si porta dietro una malattia congenita, che però, non a caso, sta venendo alla luce ora, nel passaggio dal regime di tipo comunitario del PEM a quello intergovernativo dell'UPM.

Dunque, quello che stanno facendo la co-presidenza egiziana e quella francese può ben essere un po' oltre le righe ma non è abusivo. Rientra nella logica generale dell'operazione di sostituzione del PEM con l'UPM. Comunque, non si deve dimenticare che fra il PEM e l'UPM è rimasta una importante zona grigia. La retorica ufficiale, condivisa dall'UE, dice che nella nuova architettura mediterranea, l'UE si occupa del Mediterraneo in via bilaterale mediante la politica di vicinato, gestita direttamente dalla Commissione, e in via multilaterale con l'azione comune che i governi hanno promosso mediante l'UPM. È chiaro che, se questa logica viene portata fino in fondo, gran parte dell'«*acquis*» multilaterale e politico del PEM è destinato a confluire nell'UPM per poi essere alterato o sparire. In questo «*acquis*», però, come sappiamo, ci sono molte delle idee fondamentali che hanno guidato il lancio della politica mediterranea europea, come la protezione dei diritti umani, la dignità della donna, la libertà religiosa e le riforme politiche. Se si è trattato, da parte dei governi europei, solo di un errore di previsione, alla prossima conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UPM è necessario, allora, che vengano posti alcuni paletti. Se invece, i governi sapevano quello che facevano e questi sviluppi che sono oggi sotto i nostri occhi non sono altro che un aspetto del più generale riflusso ideale e politico che si è verificato a partire dall'11 settembre 2001, allora sta tutto andando come previsto. In fin dei conti perché mai l'UPM dovrebbe essere fuori del più generale riflusso che comprende sviluppi quali il movimento di rinazionalizzazione in Europa, la securitizzazione del movimento di immigra-

zione nell'UE, la rinascita del realismo e dell'equilibrio di potenza nelle politiche estere, ecc.?

La deriva delle co-presidenze

In questi non felici sviluppi il modo in cui l'istituto della co-presidenza UPM si è evoluto dal lato europeo gioca senza dubbio un ruolo. L'UPM ha una co-presidenza UE e non UE i cui rappresentanti sono eletti dalle parti e durano in carica due anni. L'UE ha mancato di fare chiarezza sul suo rappresentante UPM: deve essere nominato *ad hoc* dal Consiglio per rappresentare l'UE nell'UPM nel biennio prescritto o è il presidente semestrale dell'UE, che di sei mesi in sei mesi si avvicenderebbe dunque alla co-presidenza UPM? A questa domanda, nel momento in cui l'UPM veniva avviata, è mancata una risposta precisa. A Parigi i capi di Stato e di governo hanno eletto Francia e Egitto come co-presidenti per il biennio luglio 2008-giugno 2010, ma alla fine del semestre di presidenza francese la Repubblica Ceca, apprestandosi a iniziare il suo semestre di presidenza, ha protestato e questa controversia si è rianimata quando il testimone è stato preso dalla Svezia nel secondo semestre del 2009. Il compromesso è consistito nell'affidare alla presidenza di turno la guida delle riunioni politiche (per esempio, la co-presidenza della conferenza degli Alti Funzionari dell'UPM) e al presidente europeo biennale dell'UPM la co-presidenza delle riunioni settoriali.

Così ci si regolerà anche nel semestre spagnolo – il primo del 2010 – nel quale però si deve far posto ai cambiamenti che, nel frattempo, la ratifica del Trattato di Lisbona ha introdotto nell'UE e che sono destinati a riflettersi nell'UPM.

La struttura della presidenza dell'UE è ora costituita da un presidente nominato per due anni e mezzo rinnovabili, Herman Van Rompuy, affiancato dal potente Alto Rappresentante per la politica estera (e vicepresidente della Commissione), signora Catherine Ashton, e dalle presidenze nazionali semestrali. Il presidente dell'UE presiede il Consiglio Europeo; l'Alto Rappresentante un nuovo Consiglio degli Esteri (distinto da quello per gli Affari Generali degli stessi ministri degli Esteri che già esi-

ste); la presidenza a rotazione semestrale guida il Consiglio Affari Generali e quelli tecnico-settoriali. Il co-presidente europeo dell'UPM, tuttavia, non sarà il nuovo presidente stabile dell'UE, ma un co-presidente *ad hoc* che succederà alla Francia per i successivi due anni. Questo co-presidente sarà, naturalmente, la Spagna, per il cui equilibrio politico interno e per il cui prestigio internazionale il ruolo mediterraneo è diventato nel corso degli anni forse anche più importante che per la Francia.

La presidenza dell'UE che il Trattato di Lisbona ha introdotto è stata voluta debole dagli stati nazionali membri (che invece hanno lasciato più *chances* alla vicepresidenza). L'insieme è una soluzione bizantina che non faciliterà la vita dell'UE e non rafforzerà certo il prestigio dell'Unione e la sua intelligibilità presso i popoli europei. A parte i problemi di protocollo (chi rappresenterà l'UE alla conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UPM?), la debolezza dell'istituzione presidenziale dell'UE, il suo sbriciolamento, conseguente alla necessità di soddisfare quante più ambizioni nazionali possibili, indebolisce la co-presidenza dell'UPM, sia la sua componente europea sia la co-presidenza in quanto tale.

I problemi istituzionali non si limitano alla co-presidenza. Anche la struttura del Segretariato finirà per porre problemi. Il 3 marzo 2010, gli Alti Funzionari hanno raggiunto un consenso per designare finalmente il Segretario dell'UPM nella persona dell'ambasciatore giordano Ahmad Massa'deh. Con questa intesa, il Segretariato aveva assunto la sua posizione giusto in tempo per organizzare la conferenza al vertice di Barcellona del giugno 2010 (poi rinviata a fine novembre). Oltre al Segretario Generale, sono stati nominati sei Segretari aggiunti con specifici poteri e competenze. Non ci si può nascondere che questo Segretariato, che originariamente doveva essere snello, appare un po' pesante e non poco squilibrato, onde c'è da temere che, appena superato lo scoglio della nomina del Segretario Generale, si presenteranno nuove difficoltà.

Sei Segretari aggiunti sono comunque molti. Nell'ala destra del Palazzo di Pedralbes a Barcellona c'è il rischio che stiano stretti. Soprattutto è la composizione di questo stuolo di Segretari aggiunti che può destare perplessità, poiché ne fanno parte

solo Paesi mediterranei: Palestina, Israele, Grecia, Turchia, Malta, Italia. Non è facile comprendere come l'UE possa essersi dimenticata della sua identità, che richiederebbe la presenza di qualche Paese dell'Europa del Nord e dell'Est. Che cosa significa questa scelta? Che i membri UE del Nord si disinteressano di una politica mediterranea che è invece una politica condivisa di tutta l'Unione? Che i Paesi del Sud Europa e del Sud Mediterraneo se la vedono da soli? Se l'UPM fosse rimasta quella che all'origine Sarkozy voleva estendere al solo bacino mediterraneo, la composizione del Segretariato sarebbe comprensibile, ma avendo la Germania e poi gli altri rifiutato questa prospettiva e convinto la Francia ad «europeizzare» l'iniziativa, la composizione del Segretariato non si spiega. Essa è destinata a creare problemi di efficienza al Segretariato a causa della sua numerosità e problemi di coesione all'UE a causa dell'assenza dell'Europa del Nord e dell'Est.

La divisione dei compiti all'interno del Segretariato dovrebbe essere basata grosso modo sui sei grandi orientamenti progettuali approvati a Parigi. I Segretariati aggiunti avrebbero i seguenti mandati: sviluppo economico e piccole e medie imprese; inquinamento e ambiente; questioni sociali e protezione civile; insegnamento superiore e ricerca; trasporti ed energia. Il Segretariato Generale dovrà evidentemente mantenere la coerenza del programma e dovrà preparare le decisioni degli organi politici e curare poi la loro esecuzione. Dovrà certamente preoccuparsi del finanziamento dei progetti, anche se con l'ausilio dei suoi aggiunti. Mentre il personale dell'UPM è distaccato dai governi e da essi remunerato e la sede è prestata dalla Spagna, altre risorse relative al funzionamento e soprattutto i soldi per realizzare i progetti dovranno pur essere trovati. Non sarà un compito facile.

La Commissione potrebbe dare qualche fondo, se troverà nei progetti UPM sinergie con i suoi propri progetti, ma certamente non potrà distogliere grandi somme dal suo stesso programma. La BEI farà lo stesso. Altre organizzazioni internazionali e fondi nazionali potrebbero essere interessati. Si è parlato molto di fondi provenienti dal Golfo, ma anche i Paesi del *Gulf Cooperation Council* hanno già i loro programmi mediterranei e

la presenza di Israele nell'UPM costituirà un notevole freno. La geometria variabile dominerà, perciò ci saranno progetti in cui Israele non sarà coinvolto, ma ugualmente gli investitori del Golfo vorranno essere sicuri che non ci siano ricadute indirette.

Conclusioni

All'orizzonte si profilano problemi seri e difficili, che però non sarebbero insormontabili se l'orizzonte politico dell'UPM fosse più chiaro. L'orizzonte politico, invece, non è chiaro.

Mentre per i Paesi dell'Adriatico orientale – e gli altri pochi nuovi venuti – l'UPM rappresenta una naturale e probabilmente benvenuta dimensione del loro crescente rapporto con l'UE, l'UPM non corrisponde alle aspirazioni e ai bisogni dei Paesi non UE del Nord Africa e del Levante. Questi sono scontenti del loro rapporto bilaterale con l'UE nell'ambito della politica di vicinato. Una dimensione multilaterale è oggetto di un interesse modesto, anche se la maestria politica di quei governi ne sta facendo un uso ben funzionale ai propri bisogni servendosi per addomesticare e contenere le residue ambizioni di riforma politica dell'UE. Ma questo non è certo nell'interesse dell'UE, anzi va contro i suoi conclamati obbiettivi. Come può rispondere l'UE a questa sfida?

Ci limitiamo qui a tre risposte. Primo: la partecipazione dell'UE all'UPM deve essere ricondotta nel corretto alveo istituzionale, il che significa essenzialmente che devono essere riviste le regole della co-presidenza UE dell'UPM e la struttura del Segretariato: l'UPM deve essere una politica dell'UE tutt'intera e non del Sud Europa o dell'emergente binomio Francia-Spagna. Secondo: l'UE non si deve illudere di poter riuscire a difendere l'«acquis» multilaterale e comunitario del PEM nel quadro dell'UPM, che gli è costituzionalmente avverso. La risposta deve piuttosto essere la creazione di una componente multilaterale significativa nell'ambito della politica di vicinato. Terzo, l'UPM ha un compito veramente importante che consiste nella esecuzione di grandi progetti regionali nei campi definiti a Parigi – dai quali è curiosamente assente l'agricoltura. Su questi

campi si deve concentrare, senza moltiplicarli e, soprattutto, senza illudersi che l'UPM possa promuovere quella solidarietà politica, la cui assenza è stata messa rudemente a nudo dall'esperienza del PEM.

L'integrazione adriatico-ionica e il Mediterraneo

Guglielmo Ardizzone

Premessa

Discutere oggi di integrazione adriatico-ionica e mediterranea rimanda all'idea della cooperazione tra sponde diverse di uno stesso mare. L'Unione per il Mediterraneo parte dalla premessa di una comunanza di storia, valori, cultura che legano i Paesi rivieraschi e stringe le maglie di un dialogo da sempre presente tra le sponde di questo mare. È infatti attraverso il rafforzamento delle relazioni e del dialogo regionale che possiamo cercare soluzioni comuni a problemi comuni, e l'Italia ha sempre sostenuto la validità di un tale approccio.

La cooperazione regionale è premessa necessaria per la promozione della stabilizzazione e dello sviluppo sia nell'area mediterranea che nella regione adriatico-balcanica, rimasta sospesa in un limbo di incertezza tra la prospettiva dell'integrazione nell'Unione Europea e i conti di un passato drammatico che è quello dei vicini anni Novanta.

Dimensione adriatico-ionica

La dimensione adriatica presenta una propria specificità e riveste carattere centrale per l'Italia: con oltre 1.000 chilometri di costa e più di 17.7 milioni di abitanti residenti nelle 7 regioni rivierasche, l'Adriatico-Ionico – e le problematiche che lo caratterizzano – costituisce una priorità per l'Italia.

L'Adriatico ci lega ai Balcani. È un legame non solo geografico, ma storico, culturale ed economico. Quanto avviene in quest'area ha effetti diretti sulle nostre economie ed influenza la nostra politica. I Balcani sono per noi un'area di interesse prioritario: dalla sicurezza alla lotta alla criminalità organizzata, dall'energia allo sviluppo delle reti infrastrutturali, i nostri interessi nell'Europa sud-orientale hanno da tempo stimolato un'attività politica estera dell'Italia nella regione che si è sviluppata su più dimensioni: multilaterale, regionale e bilaterale.

Elemento caratterizzante della nostra politica verso la regione è e resta l'esigenza di promuovere un approccio regionale alla soluzione di problemi, per favorire la stabilizzazione democratica e lo sviluppo dell'area. Siamo stati tra i primi a raccogliere le sfide poste dai cambiamenti degli anni Novanta e a promuovere l'integrazione dell'Europa centro-orientale nella UE. Ricordo che fu proprio l'Italia a promuovere oltre venti anni fa, nel 1989, la costituzione dell'Iniziativa Centro-Europea (INCE) quale foro politico che permettesse ai Paesi dell'ex blocco comunista di iniziare il loro percorso di avvicinamento all'Unione Europea. Il successo di tale operazione sta nei numeri: quando venne creata l'INCE, solo l'Italia era Paese membro della UE. Oggi ben nove dei diciotto membri dell'INCE fanno parte della famiglia europea e per altri sei vi è una chiara prospettiva di ingresso nell'UE.

Lo scenario di fondo su cui si è operato ha subito in questi venti anni cambiamenti radicali che oggi con troppa facilità tendiamo a dimenticare. Per ricordarli basta ripensare a quali fossero gli obiettivi prioritari di allora. La stabilizzazione politica della regione e la sua democratizzazione; lo sviluppo economico, ivi inclusa l'assistenza economica per la transizione verso un'economia di mercato; la risoluzione dei conflitti innescati dal crollo della ex Jugoslavia. I mutamenti occorsi nel contesto balcanico, pur permanendo l'esigenza di completare definitivamente il percorso intrapreso nel 1989, hanno modificato gli obiettivi dell'INCE.

Le attività dell'INCE si concentrano prevalentemente sull'assistenza ai Paesi membri per l'attuazione delle riforme ed il raggiungimento degli standard UE, sullo studio di progetti infrastrutturali integrati, sul finanziamento di progetti nazionali di interesse generale e sullo sviluppo delle risorse umane. Il nostro

impegno è di ricalibrare la capacità di incidere dell'INCE alla luce delle sfide che pone il nuovo contesto. Abbiamo avviato, in tal ottica, una riflessione strategica sugli strumenti di cooperazione regionale che consenta di valorizzare la sua dimensione anche nell'ambito dell'Unione Europea, sulla scia di quanto fatto da altre macro-regioni come il Baltico.

La promozione dell'area adriatica beneficia anche di un'altra iniziativa regionale promossa sempre dall'Italia, l'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) nata ad Ancona nel 2000, di cui abbiamo esercitato la Presidenza di turno annuale fino a maggio 2010.

È nostra intenzione rilanciare l'Iniziativa Adriatico-Ionica quale forum strategico che possa operare in modo concreto e incisivo con un approccio *project-oriented*, per sviluppare le aree di comune interesse, quali l'ambiente, il turismo, la cultura e la cooperazione inter-universitaria, i trasporti e la cooperazione marittima, le piccole e medie imprese.

Incoraggiare forme di collaborazione tra l'area adriatico-ionica e l'area mediterranea e rafforzare la cooperazione con l'Unione Europea e con le altre organizzazioni internazionali ed iniziative regionali (vedi l'Iniziativa Centro Europea e la Cooperazione Economica del Mar Nero ma anche l'Unione per il Mediterraneo) sono ulteriori punti qualificanti di questa strategia di rilancio della IAI.

In questa cornice, la cooperazione regionale dovrebbe anche essere riconosciuta come strumento in grado di rafforzare il coinvolgimento di Regioni, Enti Locali, Camere di Commercio, *network* universitari e scientifici, nonché promuovere la partecipazione dei Parlamenti nazionali allo scopo di rilanciare la dimensione parlamentare IAI.

Nel maggio 2010, l'anno di Presidenza italiana si è chiuso inoltre in coincidenza con il decimo anniversario dell'Iniziativa Adriatico-Ionica. Tale celebrazione ha offerto l'opportunità per riflettere insieme ai nostri partner sui risultati e sul percorso futuro, nella prospettiva di una comune appartenenza all'Unione Europea di tutti i Paesi membri IAI.

In un quadro di cooperazione così variegato un ruolo cruciale svolgono politiche e indirizzi dell'Unione Europea alla luce di strumenti innovativi quali quelli per la pre-adesione all'U-

nione Europea dei Paesi interessati, così come quelli rivolti a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra enti locali.

Esistono esperienze consolidate nel campo della collaborazione transfrontaliera tra enti locali. Mi riferisco all'Euro-Regione Adriatica, istituita nel 2006, che ha sviluppato e consolidato una rete di relazioni tra le nostre Regioni e i partner della sponda orientale dell'Adriatico, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile e la coesione economica e sociale fra gli enti aderenti. Vi è un impegno condiviso a promuovere iniziative in settori di comune interesse: dalla tutela dell'ambiente alla promozione del turismo e della cultura, dalla pesca alla collaborazione tra imprese, fino alle infrastrutture e trasporti.

La strategia di valorizzazione della regione adriatica si ricollega anche a sviluppi internazionali più recenti, che hanno visto l'emergere di nuove macro-regioni di prioritario interesse per la cooperazione regionale, quali l'area del Danubio, il Mar Nero ed al nord il Baltico, oggetto di strategie specifiche da parte dell'Unione Europea. È quindi interesse italiano che il bacino dell'Adriatico-Ionico possa assumere analoga importanza a Bruxelles e in quest'azione la IAI potrebbe svolgere un'utile funzione di appoggio se si considera che su otto Paesi membri, ben sette si affacciano sul mare Adriatico-Ionico.

L'azione dell'Italia a sostegno dell'Adriatico si completa, infine, con un'intensa attività diplomatica sul piano bilaterale che si indirizza specialmente ai Paesi confinanti.

Con Slovenia e Croazia, abbiamo intrapreso un nuovo cammino con la firma di uno specifico memorandum di cooperazione che ha per obiettivo la costituzione di un polo di sviluppo nell'alto Adriatico. Settori di cooperazione e di interesse risultano: energia, ambiente, trasporti, infrastrutture, agricoltura, pesca ed università.

Siamo fortemente impegnati anche al rafforzamento della cooperazione nel basso Adriatico, grazie allo sviluppo di collaborazioni con Albania e Montenegro che proprio negli ultimi tempi stanno registrando una marcata intensità. In Albania, il nostro interscambio supera da tempo un terzo dell'intero commercio albanese per un valore complessivo che nel 2008 ha superato i 1.400 milioni di euro. Inoltre, sul fronte degli investi-

menti esteri diretti, sono presenti oltre 400 aziende con capitale a maggioranza italiana operanti nei settori bancario, edile, agro-alimentare, tessile e calzaturiero mentre nuovi gruppi industriali di medie e grandi dimensioni stanno avviando progetti nei comparti strategici dell'energia e delle infrastrutture. Quanto al Montenegro, l'Italia è il secondo partner commerciale (dopo la vicina Serbia) con un interscambio di oltre 300 milioni di euro e il primo investitore diretto estero (oltre 500 milioni di euro in gran parte concentrati nel mercato della produzione e distribuzione di energia elettrica). Negli ultimi mesi si sono altresì intensificate le missioni in Montenegro di imprenditori italiani interessati ad investire nei promettenti settori del turismo, dei trasporti, delle infrastrutture e dell'energia.

Integrazione europea dei Balcani occidentali

Una strategia di valorizzazione della regione adriatica è collegata all'impegno italiano nei riguardi dei Balcani occidentali. Il loro processo di integrazione nell'Unione Europea non può ancora dirsi compiuto. Si tratta di un obiettivo prioritario, su cui ci si deve ancora impegnare e che va affrontato con approccio più incisivo: attraverso una «road map» dalla quale emergano con chiarezza le prospettive di ingresso dei Paesi interessati in tempi ragionevolmente brevi nelle istituzioni europee. A marzo l'Italia ha presentato una «road map» che può dare un contributo su questo percorso e la cui realizzazione è oggi ancora più urgente se si considerano le difficoltà economiche e le esigenze politiche che si manifestano nella regione. L'Italia guarda con particolare attenzione all'area Adriatico-Ionica ed al completamento della sua integrazione comunitaria.

Dimensione mediterranea

Integrazione e cooperazione regionale nell'area adriatica devono svilupparsi in stretto collegamento e collaborazione con la dimensione mediterranea. La IAI conta sei Paesi membri su ot-

to nell'Unione per il Mediterraneo, ed è anche il ponte di collegamento tra l'Unione per il Mediterraneo e la sua dimensione adriatica. L'interesse italiano alla cooperazione regionale come strumento di stabilizzazione, dialogo e sviluppo riguarda infatti anche macro-regioni come quella mediterranea.

Fra il 1995 e il 2004 la politica mediterranea dell'Unione Europea si è realizzata soprattutto attraverso il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), lanciato a Barcellona e noto per questo anche come «processo di Barcellona». Dopo l'allargamento dell'UE nel 2004, i Paesi sud-mediterranei facenti parte del PEM sono stati inclusi anche nella nuova Politica Europea di Vicinato (PEV) accanto a quelli dell'Europa orientale restati fuori dall'UE.

Gli Stati che hanno firmato il documento istitutivo sono 43: i Paesi membri dell'Unione Europea e quelli che si affacciano sul Mediterraneo.

Le iniziative regionali europee, per essere efficaci, devono essere in grado di mettere in moto la cooperazione necessaria a generare il consenso e la fiducia che sono il presupposto per realizzare gli obiettivi prefissati. Non basta che le iniziative di cooperazione abbiano un formato regionale e multilaterale: devono anche avere i requisiti politici necessari ad indirizzare i partner verso obiettivi condivisi.

Nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo, la dimensione della cooperazione culturale ed interuniversitaria riveste un ruolo fondamentale, come testimonia la creazione di EMUNI, università euromediterranea (con sede in Slovenia) che nelle sue premesse costitutive deve servire alla comprensione tra i popoli e a stimolare la cooperazione nell'istruzione superiore. Attraverso una rete di cooperazione di istituzioni partner e università già esistenti della regione euromediterranea, l'università euromediterranea sviluppa programmi di studio postuniversitario e di ricerca e in questo senso contribuisce alla creazione dell'area euromediterranea di istruzione superiore, scienza e ricerca.

La cooperazione universitaria riveste un ruolo importante in questi diversi contesti, tra cui mi preme di ricordare ancora una volta quello adriatico-ionico. Qui operano diversi *network* di ricerca e di formazione, da UNIADRION al *network* scientifico ed universitario dell'Iniziativa Centro Europea. È nostro auspi-

cio che la cooperazione regionale in questo settore possa raccogliere e valorizzare tutti questi esercizi, e che la cooperazione nel Mediterraneo possa quindi rappresentare davvero una cornice ideale dove riunire insieme tutte le nostre esperienze, dal Tirreno all'Egeo.

Conclusioni

Mi sia consentito infine di rivolgere i migliori auguri all'associazione MEDADRION, il nuovo *network* universitario euro-mediterraneo. Sono convinto che MEDADRION costituirà un punto di riferimento per la comunità scientifica adriatico-ionica allargata al Mediterraneo. Attraverso i suoi strumenti tale collaborazione non mancherà di favorire un'integrazione in Europa della Regione balcanica e anche una più stretta collaborazione con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, dando un concreto contributo alla politica europea di vicinato.

Reti universitarie e ambiente interculturale

Rado Bohinc

Introduzione

Le università hanno un ruolo fondamentale nel processo di creazione di una società basata sulla conoscenza ed è attraverso il loro contributo che le differenze sociali ed economiche possono essere ridotte contribuendo ad eliminare le disuguaglianze all'interno della società. Le università così come tutti gli istituti di alta formazione e di ricerca devono contribuire a risolvere i problemi sociali. L'obiettivo finale del dialogo interculturale tra università dovrebbe essere: la creazione di valori umani collettivi, l'attuazione di norme etiche ed accademiche ed un funzionamento di equivalenti strutture sociali per un adeguato sviluppo economico e culturale.

Nella loro autonomia, le università hanno la responsabilità di sostenere lo sviluppo sociale per la conoscenza globale che conduce allo Stato sociale e del benessere e al raggiungimento di una posizione sociale. Parte delle responsabilità delle università è anche entrare in una rete di contatti all'interno di un contesto interculturale¹. Attraverso una cooperazione interculturale ed internazionale, le

¹ Al vertice del Mediterraneo 2008 a Parigi, i capi di Stato e di governo diedero inizio al progetto del nuovo 'processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo'. L'iniziativa intende contribuire alla comprensione tra i popoli e ad incoraggiare la cooperazione nei settori dell'istruzione superiore, facendo seguito agli obiettivi del Processo di Catania e della prima conferenza ministeriale euro-mediterranea sull'istruzione superiore e la ricerca scientifica (Il Cairo, giugno 2007).

università sviluppano programmi di studio e di ricerca utili che contribuiscono alla creazione di servizi comuni nel campo dell'alta formazione, della scienza e della ricerca, nonché facilitano l'integrazione delle regioni a livello mondiale².

Le università dovrebbero promuovere le diversità e le pari opportunità nel campo dell'istruzione ed incoraggiare, creando ed offrendo un apprendimento libero, l'insegnamento, la ricerca di opportunità e la mobilità di professori e studenti provenienti da tutto il mondo. Attraverso l'istituzione di innovativi e complessi ambienti di insegnamento e di apprendimento in grado di attirare i migliori studenti, le università devono rafforzare il processo di internazionalizzazione e di armonizzazione nel campo dell'alta formazione e della ricerca.

E 'importante sottolineare come le università e altre istituzioni di istruzione superiore e ricerca siano sempre più consapevoli del ruolo cruciale della formazione imprenditoriale e della cooperazione accademica con le imprese e del ruolo cruciale delle università nella promozione del dialogo interculturale nel mondo degli affari.

La dimensione multiculturale dell'istruzione

L'istruzione è sia un diritto umano che un mezzo per realizzare altri diritti umani. Inoltre, è un prerequisito importante per una società stabile e prospera, in quanto crea occasioni per ottenere posti di lavoro migliori e di ottimizzare il tenore di vita, mirando a garantire una possibile crescita economica. L'istruzione in ogni società, consente pari opportunità, e fornisce possibilità per rafforzare lo sviluppo collettivo culturale ed economico delle società.

La dimensione multiculturale dell'istruzione incrementa le relazioni positive e sminuisce gli stereotipi ed i pregiudizi, rinnovando la vitalità della società attraverso la ricchezza delle diverse culture promuovendone la crescita cognitiva e morale.

² Per esempio: Area Euro-Mediterranea dell'istruzione superiore.

Inoltre, aumenta la capacità creativa di risoluzione dei problemi e aumenta la produttività, l'occupabilità e l'apprendimento permanente nelle società. Promuove inoltre l'internazionalizzazione nella cooperazione universitaria e la mobilità di studenti e personale accademico.

Affrontare i problemi di apprendimento e dialogo interculturale, permette di adottare una prospettiva non solo locale, ma anche globale e universale di rapporti culturali e commerciali.

Le università, in quanto istituzioni che forniscono beni pubblici, rappresentano punti nodali sociali e culturali. Attraverso un'intensiva cooperazione internazionale e multiculturale, esse rappresentano un modello di democrazia pluralistica, per quanto concerne l'alta formazione ed accademica, che mira a ridurre le differenze sociali ed economiche, creando un mondo interdependente di valori umani democratici.

Reti e mobilità tra università

La cooperazione tra le università influisce sul livello di autonomia dell'istituzione (differenze nelle teorie di istruzione e di gestione tra istituzioni, discrepanze sostanziali all'interno dei paesi).

A distanza di dieci anni dal Processo di Bologna, le università continuano ad incontrare una serie di difficoltà. Le legislazioni nazionali si presentano alquanto restrittive e lontano dall'essere flessibili e di sostegno alle università che mirano alla diffusione delle conoscenze e degli scambi internazionale all'interno dell'Europa. È chiaro che la questione dell'autonomia universitaria, che si pone al centro della riforma dell'alta formazione europea, pone ancora questioni di natura finanziaria, di gestione delle strutture decisionali, integrazione regionale, la mobilità, trasmissione delle conoscenze.

Pertanto è di grande rilevanza comprendere come il concetto di autonomia universitaria operi nel processo di internazionalizzazione e in un contesto trans-frontaliero e quali siano gli ostacoli che le università incontrano cercando di creare piattaforme di collaborazione regionale ed internazionale. Infatti, se da un la-

to la cooperazione tra istituzioni indubbiamente fornisce vantaggi in termini di efficienza, qualità e mobilità, dall'altro si trova spesso in opposizione ai principi di autonomia.

L'autonomia può essere complessivamente descritta come la capacità dell'istituzione di attuare delle scelte individuali nel compimento della propria missione. I principi di autonomia delle università comprendono: autonomia organizzativa (la struttura e la gestione delle università), autonomia finanziaria, autonomia personale (reclutamento e promozione del personale e stipendi) e autonomia accademica (piani di studio e ricerca). L'aspetto finanziario dell'autonomia riguarda la scelta delle università nel determinare costi di iscrizione, prestiti di denaro sui mercati finanziari, investimenti in prodotti finanziari, emissione di azioni e obbligazioni e la proprietà di terreni e fabbricati.

L'accREDITAMENTO dei corsi di studio deve essere riconosciuto come una parte dell'autonomia universitaria, e non essere vincolato da istituzioni di accreditamento esterno controllate dai funzionari dello Stato.

Il problema di concedere maggiore autonomia alle università risiede nella sfiducia che i governi ripongono verso le università, in quanto queste non sarebbero abbastanza competenti da esercitare il potere in modo efficace. Secondo i pregiudizi della politica, il mondo accademico non sarebbe gestito in modo specializzato. Al contrario, una maggiore libertà (autonomia) significherebbe garantire una supervisione ed un controllo di vigilanza più complessi. Per cambiare questa prospettiva, le collaborazioni e la fiducia devono superare *un controllo ex ante*. Per concretizzare un sistema universitario flessibile le relazioni finanziarie devono essere basate sui principi contrattuali e di collaborazione piuttosto che sulla subordinazione amministrativa.

Pertanto, le reti universitarie possono avere un ruolo fondamentale nel rafforzamento della autonomia universitaria (la riduzione delle differenze - l'armonizzazione). La promozione dell'internazionalizzazione e dello sviluppo regionale mirano a sviluppare una migliore gestione accademica e anche ad aumentare l'autonomia finanziaria delle università *vis-à-vis* con le autorità nazionali.

Nel contesto di internazionalizzazione e sviluppo regionale, la questione dell'autonomia potrebbe diventare presto argomento di interessanti studi comparativi.

Uno degli obiettivi chiave del processo di Bologna e dell'internazionalizzazione rimane la mobilità di studenti, docenti, ricercatori e personale amministrativo. Questo possiede implicazioni a lungo termine per la crescita economica e l'integrazione culturale dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'interconnessione tra il settore dell'istruzione superiore ed il settore privato la *ECA Position Paper on the BFUG "Bologna Beyond 2010" Report* afferma quanto segue: "gli Istituti di Alta Formazione sono obbligati a qualificare i propri studenti per le attività future e le esigenze del mercato del lavoro che spesso non sono ancora noti; la diffusione dei curriculum deve quindi essere guidata dal processo di creazione della conoscenza e non semplicemente da criteri di impiego a breve termine".

Il tema dell'occupabilità è anche collegato alla progettazione e realizzazione della formazione permanente ed ai risultati di apprendimento di programmi di studio orientati. La riforma dei programmi dovrebbe focalizzarsi sullo studente che per la misurazione dei risultati. Inoltre, è necessaria la modernizzazione dei metodi di insegnamento: introduzione di nuovi sistemi educativi e metodologie di risoluzione dei problemi al fine di sviluppare competenze generiche e competenze dello studente, individuazione di potenziali abilità e talenti dei candidati, sviluppo delle capacità di risolvere problemi complessi con metodi interdisciplinari e nuovi sistemi per risolvere problemi in un ambiente multifunzionale (problema reale risolvere situazioni o ambienti in cui si devono risolvere problemi reali stimola gli studenti ed aumenta il loro potenziale).

La mobilità nel campo dell'istruzione superiore è benefica per il singolo individuo ed ha riscontri positivi per la qualità dell'istruzione superiore e le istituzioni di istruzione superiore, così come per la società in genere, in quanto prevede possibilità per lo sviluppo del lavoro accademico che mette a confronto parametri di riferimento tra sistemi (peer-review della qualità).

Uno dei principali ostacoli alla mobilità sono le complicate procedure amministrative per ottenere un permesso di lavoro ed un visto, in particolare per i candidati provenienti da paesi al di fuori dell'UE. Questo ostacolo dovrebbe essere chiaramente affrontato.

L'armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore in Europa sta ancora misurandosi con problemi di riconoscimento di titoli, crediti, ECTS e così via; non è un processo di riconoscimento automatico per mancanza di fiducia ancora presenti tra i paesi dell'UE. Anche gli aiuti finanziari (schema della UE per la mobilità), copre a malapena i costi di mantenimento, specialmente per le persone provenienti da Stati con il reddito più basso o da classi economiche inferiori.

Nello studio della Commissione Europea (marzo 2009), un indagine tra gli studenti di istituti di istruzione superiore, negli Stati membri dell'UE, Croazia, Islanda, Norvegia e Turchia, ha identificato i seguenti "ostacoli" che insorgono per gli studi all'estero: la mancanza di fondi (61%), le barriere linguistiche (38%), la difficoltà ad ottenere un riconoscimento per periodi di studio all'estero (36%), la mancanza di informazioni sulle opportunità di studio all'estero (35%), qualità diverse di formazione all'estero (28%) e il fatto che professori / insegnanti non incoraggiano la mobilità (22%).

È necessario compiere degli sforzi per eliminare gli ostacoli alla mobilità, soprattutto in relazione al regime dei visti e all'accessibilità dello studio per cittadini provenienti dai paesi del terzo mondo e al miglioramento delle condizioni di studio.

Cooperazione universitaria avanzata: titolo di studio congiunto (doppio)

Creazione di reti, alleanze e collaborazioni per lo sviluppo di piani di studio, ricerca e innovazione sono l'attuale necessità delle università. Il potenziamento delle forme più sviluppate di internazionalizzazione contribuisce al crescente numero di diplomi internazionali doppi o congiunti.

Nel caso di programmi di studio relativi a titoli coingunti

(doppi), il curriculum è concordato nel dettaglio da parte delle istituzioni partner e pienamente riconosciuto. Gli studenti spendono circa la metà del periodo di studio nella propria università e il resto nell'università ospitante. Gli studenti ricevono un diploma da ciascuna delle università partner. Docenti di ogni istituto partecipante creano insieme dei programmi di studio.

I diplomi congiunti offrono una serie di vantaggi:

- Le università sono in grado di combinare i loro punti di forza creando dei solidi programmi unificati, che sono più importanti di quelli individuali;
- Opportunità per lo sviluppo e la pratica delle competenze linguistiche e culturali;
- Potenziale per uno sviluppo internazionalizzato, programmi di studio multi-dimensionale;
- Gli studenti sperimentano la possibilità di studiare argomenti simili ma da prospettive complementari, venendo a conoscenza di nuovi metodi di apprendimento e sistemi di pensiero;
- I Docenti hanno la possibilità di esplorare diversi metodi di insegnamento e di apprendimento nelle loro aree di specializzazione che arricchiscono e completano la loro esperienza.

Al posto delle conclusioni

Con l'arrivo del nuovo millennio, una serie di sviluppi hanno dato al dialogo interculturale, alla diversità culturale ed alla coesione sociale un posto di maggior rilievo nelle agende politiche. Tali sono: i flussi migratori che hanno modificato sensibilmente la diversità demografica di alcuni paesi europei, l'allargamento dell'UE, la globalizzazione e i cambiamenti geopolitici; i nuovi mezzi di comunicazione e di espansione dei mezzi di comunicazione; l'aumento di polemiche e dibattiti su sistemi di valori, ecc.

Alla luce di queste nuove sfide sociali le università devono riflettere sulla loro posizione all'interno della trasformazione globale che sta caratterizzando la nostra società. Questo obiettivo è già stato fissato dalla *"Dichiarazione di Lisbona"*, che sottolinea il ruolo importante che le università europee svolgono nel promuovere l'equità sociale nella costruzione di una società inclusiva, con le

proprie differenti tradizioni, missioni e punti di forza. Le università devono capire il loro ruolo di punto nodale, culturale entro il quale nuovo collegamento o rete culturale si sta creando.

L'Europa è caratterizzata dal maggior numero di reti universitarie che supera quello delle reti globali. I collegamenti tra università sono una risposta ad entrambi i fenomeni di globalizzazione e integrazione regionale.

La formazione di reti è una parte fondamentale della strategia di internazionalizzazione istituzionale. I benefici che l'università individua nell'adesione ad una rete sono:

- Un ottimo strumento per tenere le università aggiornate sui cambiamenti globali e regionali nell'Alta Formazione;
- Mobilità finalizzata a studenti, insegnanti e ricercatori;
- Uno strumento di marketing che contribuisce alla visibilità internazionale, alla sua promozione (migliora l'immagine dell'istituzione internazionale);
- L'internazionalizzazione aumenta il valore del titolo di studenti, docenti e ricercatori;
- Promozione del concetto di equità sociale e diversità culturale;
- Interlocazione tra diversi stakeholder.

Quando si decide di entrare in una rete, è necessario individuare le aspettative e le esigenze che devono essere conformi alla strategia di internazionalizzazione istituzionale. È la stessa università che deve valutare come una specifica rete contribuirà alla sua internazionalizzazione e al suo sviluppo.

Nel processo di scelta di una rete, l'obiettivo del collegamento è un elemento chiave e di solito prevede i seguenti obiettivi:

- Internazionalizzare l'alta formazione;
- Promuovere l'alta formazione;
- Soddisfare le esigenze professionali delle persone attive nel settore dell'istruzione internazionale;
- Promuovere l'eccellenza accademica e la mobilità;
- Armonizzazione dell'EHEA (European Higher Education Area) e dell'ERA (European Research Area);
- Sviluppo di specifiche forme di partenariato tra le università membri della rete.

Inoltre, nell'UE, la missione potrebbe essere quella di for-

nire informazioni su iniziative e programmi europei e rafforzare la posizione delle università europee in un contesto globale.

Un altro criterio importante per la scelta di una rete è la sua differenziazione rispetto alle altre reti: cosa rende una rete diversa dalle altre.

Per il successo di una rete la partecipazione attiva dei suoi membri, proponendo iniziative e lasciando un feedback, è essenziale. La continua comunicazione tra i membri delle reti è uno strumento fondamentale per rafforzare le relazioni tra la rete ed i suoi partecipanti.

Vorrei concludere con un'osservazione generale: le reti possono contribuire in modo significativo al processo di stabilizzazione e all'integrazione delle regioni e delle zone meno sviluppate attraverso la creazione di opportunità per istituire forme di collaborazione-consorzi. Questi tentativi sono spesso incentivati da motivi politici, per esempio nel caso della European University Association (EUA), della Conferenza dei Rettori del Danubio e della Conferenza dei Rettori delle Università di Alpe-Adria.

Costruire il mosaico dell'integrazione mediterranea

Michael Frendo

Vorrei soffermarmi in primo luogo su un'importante distinzione che dobbiamo tracciare nella nostra riflessione, che ha come tema l'integrazione adriatico-ionica e mediterranea. Dobbiamo infatti distinguere l'Unione del Mediterraneo (e tutte le altre istituzioni e organi esistenti) dal processo reale di integrazione mediterranea.

Il Mediterraneo non può essere integrato semplicemente con la creazione di una o più organizzazioni. L'integrazione del Mediterraneo non è un quadro che può essere completato in una pennellata. È un mosaico che deve essere costruito pezzo dopo pezzo, mettendo insieme una figura che può essere vista nella sua interezza solo nella fase finale del processo.

Devo ammettere che ero molto più affezionato all'Unione *del* Mediterraneo che all'Unione *per* il Mediterraneo. Il discorso di Tangeri del presidente Nicolas Sarkozy era stato sufficientemente visionario da suscitare entusiasmo e impegno per un cambiamento in questa regione dove, come egli ha detto, tutto si deciderà.

Chiaramente tale discorso voleva essere uno dei discorsi chiave di un nuovo inizio nel Mediterraneo, dove gli Stati rivieraschi potrebbero operare insieme per il cambiamento in meglio delle realtà della propria regione, oltre che provvedere a costituire una forte area di cooperazione e di sviluppo, politico, sociale ed economico.

Tuttavia, esso sollevò la preoccupazione dei membri del Nord, Centro ed Est dell'Unione Europea, guidati in particolare dalla Germania, che non era stata consultata sulla questione

ed ha espresso un forte interesse per il processo euro-mediter-raneo, piuttosto che per una Unione composta esclusivamente dagli Stati mediterranei.

L'uso della parola «Unione», da parte del presidente Sarkozy, è stato forse infelice, anche se chiaramente egli ha voluto indicare un livello di integrazione che andasse infine oltre lo Stato-nazione, come è avvenuto nel caso dell'Unione Europea.

Concretamente, è difficile immaginare come uno Stato membro possa appartenere a due Unioni, una delle quali aspirante a diventare come l'altra, che è molto più avanzata nel suo processo di integrazione.

Come ho già avuto occasione di evidenziare, quando ero Ministro per gli Affari Esteri di Malta, sarebbe stato meglio creare un Consiglio del Mediterraneo piuttosto che una Unione del Mediterraneo. Un Consiglio del Mediterraneo avrebbe preso a modello il Consiglio Baltico e il Consiglio Nordico (nel primo dei quali persino la Commissione partecipa in un certo grado) entrambi costituiti da membri UE e non UE. Il Consiglio degli Stati del Mar Baltico, forum politico per la cooperazione regionale inter-governativa, è costituito da undici Stati della regione del Mar Baltico (Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, *Islanda*, Lettonia, Lituania, *Norvegia*, Polonia, *Russia* e Svezia) e dalla Commissione Europea. Il Consiglio Nordico è l'organo inter-parlamentare Nordico, mentre il Consiglio Nordico dei Ministri è l'organo inter-governativo di cui i seguenti Paesi e regioni fanno parte: Danimarca, Finlandia, *Islanda*, *Norvegia*, Svezia, Isole Faroe, Groelandia e Isole Åland.

Il momento di condividere la sovranità sarebbe venuto in seguito e poi, in quella fase, gli Stati del Mediterraneo, membri dell'Unione Europea, avrebbero svolto il ruolo di catalizzatori, di sponsor, degli altri membri non UE, nel processo di formazione di un'entità euro-mediterranea, intrecciando le due realtà.

Sfortunatamente, l'Unione per il Mediterraneo è caduta in uno stato comatoso sin dal suo nascere. L'incontro dei Ministri degli Esteri programmato in Turchia ha dovuto essere posticipato, rimanendo irrisolta la questione del conflitto tra Israele e Palestina – esacerbato ulteriormente dall'attacco di Gaza e dagli sviluppi relativi agli insediamenti – motivo principale dell'i-

nerzia dell'Unione, come era stato per il Processo di Barcellona.

Ho partecipato a molti incontri dei Ministri per gli Affari Esteri e tutti sono stati dominati o condizionati, in un modo o nell'altro, dal conflitto israelo-palestinese: se l'atmosfera al tempo era positiva, l'incontro aveva successo, altrimenti, l'incontro diventava insipido e senza vita.

Non ci si può perdere di animo, specialmente perché si deve riconoscere che l'iniziativa di Sarkozy, nonostante sia sfociata in una indebolita Unione *per* il Mediterraneo – dopo l'incontro di Roma tra Italia, Francia e Spagna nel dicembre 2007 – ha portato la regione del Mediterraneo nuovamente al centro dell'attenzione politica, in un rinnovato sforzo per la cooperazione euro-arabo-israeliana.

Le tensioni tra i membri dell'Unione Europea provocate da questa iniziativa sono state analoghe alla reazione degli Stati del Sud del Mediterraneo. Una volta trasformata l'Unione del Mediterraneo in Unione (Euro-Med) *per* il Mediterraneo, la Libia – precedentemente una grande sostenitrice dell'iniziativa – ha deciso di uscirne perché non ne accettava l'allontanamento dalla dimensione prettamente mediterranea.

Devo ammettere che ho sempre percepito la prima idea come la migliore: i Paesi limitrofi avrebbero avuto l'opportunità di iniziare un nuovo processo tra di loro. Bisognerebbe aggiungere che tra i Paesi dissenzienti rispetto all'idea dell'Unione *del* Mediterraneo, la Spagna era preoccupata di perdere la leadership di quello che fin a quel momento era noto come il processo di Barcellona, successivo alla Dichiarazione di Barcellona del 1995. Alla fine, tali preoccupazioni furono messe a tacere, essendo Barcellona scelta come sede della nuova organizzazione, che metteva in risalto Barcellona nel nome stesso: Unione di *Barcellona per* il Mediterraneo. Il fondamento dell'Unione è la cooperazione inter-governativa¹.

¹ Come la Dichiarazione di Roma del 20 dicembre 2007 aveva già predisposto: «L'Unione dovrebbe essere fondata sul principio di cooperazione, non di integrazione». A maggiore ragione, la cosiddetta «Unione» avrebbe dovuto definirsi «Consiglio del Mediterraneo» ed essere ristretta ai soli Stati confinanti.

L'enfasi posta sulla cooperazione intorno a progetti è un altro contributo positivo emerso dall'Unione per il Mediterraneo. Io sostengo fortemente questa idea, che sembra sia stata inizialmente concepita ad una colazione di lavoro informale nell'incontro dei Ministri per gli Affari Esteri 5+5 tenutosi in Orano, Algeria, nel 2005. All'epoca, il colloquio riguardò il gruppo 5+5, ma l'idea fu chiaramente adottata nella concezione francese dell'Unione del Mediterraneo².

In questo contesto, la cooperazione inter-universitaria nella regione euro-mediterranea è essenziale nell'avanzamento ulteriore dell'integrazione. Essa è costituita dall'avvicinamento di intellettuali, docenti, studenti, ricercatori, un avvicinamento dell'intelligenza euro-mediterranea che può rappresentare l'avanguardia di un'azione futura nel processo di integrazione. Inoltre, il contributo culturale della cooperazione universitaria è essenziale quale fondamento del dialogo, del rispetto reciproco e della cooperazione. In tale contesto, l'università euro-mediterranea, EMUNI, un progetto dell'Unione per il Mediterraneo, rappresenta un passo fondamentale verso l'integrazione mediterranea ed un esempio eccellente di cooperazione e di sviluppo vincente nella regione.

Esso deve venire integrato da una maggiore facilità nella mobilità degli studenti dell'area: ancora lontana dall'essere raggiunta a causa delle pressioni esercitate dall'immigrazione clandestina. Infatti, la necessaria eliminazione dell'esigenza di visti nell'area euro-mediterranea, la quale deve costituire il punto di arrivo, raggiunto gradualmente attraverso la facilitazione del visto di viaggio per gli studenti *bona fide* e per gli uomini d'affari, non può essere soddisfatta prima che la questione dell'immigrazione clandestina sia risolta. C'è un bisogno urgente di un sistema di accordi di rimpatrio indipendente dal Paese di origine dell'immigrato, nel caso di immigrazione clandestina, che rispetti al tempo stesso la piena legittimità del diritto internazionale dei rifugiati e degli individui aventi il diritto ad uno «sta-

² Inizialmente, nel laboratorio di idee che precedette l'Unione per il Mediterraneo, l'ipotesi di una sorta di estensione della formula 5+5 circolò per un certo periodo.

tus» umanitario. La mobilità delle persone nell'area euro-mediterranea, senza la quale la realtà euro-mediterranea non può realmente nascere, rimarrà un sogno distante fino a quando la questione dell'immigrazione clandestina non sarà risolta in modo efficace. Questa è una delle sfide per un'organizzazione quale l'Unione per il Mediterraneo.

È una sfida che *puo'* essere affrontata, come altre questioni, ad un livello sub-regionale. È irrealistico aspettarsi che la disomogeneità del Mediterraneo sia esclusivamente inquadrata in un grande organismo come l'Unione per il Mediterraneo. La mia visione della struttura politica del Mediterraneo è costituita da centri concentrici ed una geometria variabile. Questo è un piano che ha funzionato per l'Unione Europea, con la sua Eurozona e l'Area Schengen (geometria variabile), il suo Consiglio per gli Stati Baltici, il Consiglio Nordico, il Gruppo di Visegrád e l'*Olive Group*³.

Nel Mediterraneo, l'*Olive Group* può essere un importante catalizzatore nella misura in cui il suo valore è potenziato dagli Stati del Mediterraneo membri dell'UE che vi partecipano: al momento, tutti gli Stati membri dell'UE del Sud-Europa, gli Stati del Mar Nero, Bulgaria e Romania, inclusi⁴. È una pista di attraggio «dolce» anche per il dialogo informale tra i membri del Gruppo e gli altri Stati membri non UE, del litorale Mediterraneo. Può essere utilizzato inoltre per specifiche attività lobbistiche e per discussioni aperte che potrebbe essere difficile tenere altrove⁵.

³ L'autore è stato il promotore della creazione dell'*Olive Group*, il quale convoca i Ministri degli Affari Esteri degli Stati del Mediterraneo, membri dell'UE, all'inizio di ogni Presidenza, primariamente per garantire che le questioni del Mediterraneo rimangano una priorità nell'agenda UE. Più in avanti, un primo «straordinario» incontro *ad hoc* degli Stati membri dell'UE del Sud-Europa era stato organizzato a Tolosa, dal precedente ministro Francese per gli Affari Esteri, Philippe Douste-Blazy, il 4 novembre 2005.

⁴ Accolti come nuovi membri nell'incontro di Malta dell'*Olive Group*, del febbraio 2007.

⁵ Durante l'incontro di Malta, per esempio, i Ministri degli Affari Esteri dell'*Olive Group* presenti, affidarono al Presidente del Gruppo il compito di comunicare a Walid al-Muallem, ministro degli Affari Esteri siriano, che era-

Il «Dialogo Mediterraneo Occidentale», molto più comunemente conosciuto come «5+5», è un raggruppamento di ministri che incorpora entrambi i lati della costa mediterranea, costituita da Libia, Tunisia, Algeria, Marocco, Mauritania (il Maghreb tradizionale) da un lato, e Malta, Italia, Francia, Spagna, Portogallo dall'altro. C'è una pressione, proveniente principalmente dalla Libia, affinché questo raggruppamento sia allargato ad una formazione di 6+6. Questo raggruppamento raccoglie non solo i Ministri degli Affari Esteri, ma anche i Ministri degli Interni e, più recentemente, i Ministri del Turismo.

Questo «Dialogo» costituisce, *inter alia*, un laboratorio per la produzione di nuove idee. Ho già ricordato [*supra*] per esempio, che al 5+5 in Orano⁶, – il primo Dialogo cui partecipai come Ministro degli Affari Esteri di Malta – l'idea della cooperazione centrata sui progetti («*project-based*») fu discussa in una colazione informale indetta al medesimo scopo da Francia e Spagna per i Cinque europei e presieduta da Michel Barnier. In tale occasione, Francia e Spagna esposero le proprie idee sull'opportunità che la cooperazione mediterranea fosse centrata sui progetti, nello stesso modo in cui i fondi regionali e di coesione dell'Unione Europea avevano contribuito a progetti forieri di cambiamento, mostrando il valore aggiunto dell'UE, a livello di base. L'idea fu poi lanciata da Francia e Spagna durante le sessioni plenarie di Orano. Anni dopo, essa divenne la pietra angolare dell'Unione per il Mediterraneo.

Una cosa analoga accadde con la Conferenza dei Ministri sulla Migrazione e lo Sviluppo, la prima nella storia, tra la UE e gli Stati membri, da un lato, e l'Unione Africana ed i suoi Stati membri, dall'altro, conferenza che ebbe luogo il 22 e 23 novembre 2006, a Tripoli in seguito ad un incontro preparatorio a Malta tra i funzionari avvenuto qualche mese prima. Fu un'emancipazione di una raccomandazione contenuta in un documento congiunto sulla immigrazione clandestina, presentata da Malta e Libia nell'incontro 5+5 dei Ministri degli Affari Esteri,

no impegnati a mantenere aperto il dialogo con la Siria, in un momento in cui l'approccio era messo in discussione altrove.

⁶ 23-24 novembre 2004.

un anno prima⁷. L'incontro 5+5 accolse la raccomandazione, dando all'iniziativa una spinta nel processo di accettazione all'interno dell'Unione Europea e dell'Unione Africana, dal momento che ottenne l'avallo di cinque Stati membri di ciascuna organizzazione.

Ci sono molti altri esempi di epicentri regionali e sub-regionali che rientrano in questa architettura di istituzioni e raggruppamenti del Mediterraneo. Esempi ne sono l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo⁸, la quale, vista entro il contesto dell'Assemblea Euro-Mediterranea allargata, ne rappresenta il cerchio interno, costituito dai soli Stati del litorale Mediterraneo; FOROMED, o Forum del Mediterraneo, un gruppo intergovernativo che raccoglie annualmente i Ministri degli Affari Esteri di undici Stati (5 UE + 6 partner del Mediterraneo) per un incontro sulle problematiche più attuali concernenti il Mediterraneo; e l'annunciato ma non ancora costituito Forum del Business del Mediterraneo Centrale avente ad oggetto la Libia, Malta, la Tunisia, e l'Italia, in particolare la Sicilia ed il meridione⁹. In tale contesto si situa l'incontro di più ampio raggio ma, ciononostante, con un taglio circoscritto, dei Ministri degli Affari Esteri dell'Unione Europea e della Lega degli Stati Arabi – risultato finale dell'Iniziativa di Malta – il primo dei quali si svolse a Malta nel febbraio 2008¹⁰.

⁷ L'incontro previamente citato alla nota 6.

⁸ L'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo ha creato il proprio segretariato presso Palazzo Spinola, a San Giuliano, Malta. Mentre Israele e Palestina sono ambedue rappresentate, Spagna e Libia si distinguono per la loro assenza. La Libia, tuttavia, pur non avendo una delegazione nazionale, possiede un «*focal point*» nazionale.

⁹ Cfr. MICHAEL FREND, Minister of Foreign Affairs of Malta, *Malta's Perspective on the Mediterranean – Today's realities, tomorrow's challenges*, Institute of Diplomatic Studies, Tunis 23 febbraio 2006, inedito.

¹⁰ L'incontro ha raccolto per la prima volta i Ministri degli Affari Esteri dei 49 Stati (27 UE + 22 LAS) delle due organizzazioni, insieme alla Commissione Europea, l'Alto Rappresentante e Segretario Generale della UE, e il Segretario Generale della Lega Araba. Il «Comunicato di Malta» dell'11 febbraio 2008 è disponibile al sito:

www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/February/0212RUPEL_Malta.html.

MEDADRION, la nuova rete universitaria euro-mediterranea, calza come un guanto nel contesto del sub-regionalismo, quale forza motrice del processo di integrazione mediterranea. Istituita nel decimo anniversario dell'Iniziativa Adriatico-Ionica, MEDADRION rilancia la cooperazione inter-universitaria nell'area adriatico-ionica con l'obiettivo di costituire un punto focale per la comunità scientifica della sub-regione, volto ad assistere lo sviluppo e l'integrazione in questa parte del Mediterraneo e con uno sguardo puntato sul processo d'integrazione nel suo insieme.

Gli approcci sub-regionali come l'Iniziativa Adriatico-Ionica, portati avanti tematicamente da programmi quali MEDADRION, non debbono essere considerati dei processi divisivi nel contesto dell'integrazione mediterranea ed euro-mediterranea. Essi sono degli strumenti per dare impulso ad iniziative ed esperienze di cooperazione che possono servire a raggiungere l'obiettivo più ampio. Essi offrono credibilità concreta agli ideali che ispirano l'impegno di tutti coloro che lavorano nel campo.

Il dialogo e la cooperazione euro-mediterranea, all'interno della cornice dell'Unione per il Mediterraneo ed all'interno del contesto delle varie iniziative sub-regionali, non sono una scelta, ma un obbligo per il raggiungimento della pace, della stabilità e della prosperità di tutti. Le persone, le nazioni e gli Stati in questa regione turbolenta devono avvicinarsi in un flusso continuo di dialogo e di cooperazione, assicurando che sia la moderazione a occupare lo spazio politico e sconfiggendo le forze conflittuali dell'estremismo. Per raggiungere tutto questo, abbiamo bisogno di maggiore, non minore, cooperazione. Abbiamo bisogno *sia* di una cornice generale complessiva *che* di raggruppamenti sub-regionali e tematici che danno forza e sostegno a tale cornice attraverso le loro attività sul campo, vicine alla gente.

L'immagine è quella di un mosaico in cui ogni parte, ogni mattone, è importante per l'insieme, per la figura completa. Tutti noi siamo chiamati a partecipare al compito di completamento della costruzione di questo mosaico multicolore dell'integrazione mediterranea.

La Mediterranean Business Development Initiative

Pietro Masci

1. Introduzione

Quest'articolo discute il processo di costituzione della c.d. *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI)¹ nelle sue varie fasi e componenti per verificare in che misura un progetto internazionale ampio e complesso risponde a canoni di adozione delle politiche pubbliche (*policy*) e di cambi strutturali come quelli delineati da Kingdon (2002) per l'adozione di politiche pubbliche nel contesto degli Stati Uniti.

L'iniziativa per facilitare l'accesso al credito d'impresa nei Paesi del Mediterraneo si può far risalire agli anni Novanta quando era emersa l'idea di costituire una banca di sviluppo per il Mediterraneo. Tale proposta fu abbandonata per motivi politici legati al conflitto israelo-palestinese e per lo scarso interesse a costituire una nuova banca di sviluppo.

L'idea di un'entità – inizialmente un'Agenzia poi converti-

¹ A seguito dei lavori dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), è stata introdotta la dizione di *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI). Tale dizione – rispetto alla formulazione di Agenzia per il Mediterraneo – è meno specifica, ma fornisce più ampie possibilità e opzioni di *policy* per il sostegno dell'accesso al finanziamento di piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo. In effetti, l'Agenzia può essere considerata una delle opzioni di *policy* della MDBI. Inoltre, la dizione MDBI è politicamente più accettabile perché non legata alla creazione di un nuovo organismo. Con questi chiarimenti, nel *paper* i termini MDBI, Iniziativa e Agenzia ed Entità sono talvolta utilizzati in modo intercambiabile.

ta in Iniziativa per il Mediterraneo, *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) – che si occupi del finanziamento del settore privato, soprattutto piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo, deriva dall'esperienza con la *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership* (FEMIP) della Banca Europea degli Investimenti (BEI) e dall'esigenza di Italia e Spagna che l'attività nel Mediterraneo sia spedita e coinvolga maggiormente i Paesi della riva sud del Mediterraneo. Italia e Spagna hanno un forte interesse nella regione mediterranea come una macro-regione nel contesto di una visione strategica di superamento di confini nazionali e creazione di un'area geografica di complementarità produttive, d'importazione ed esportazione. Peraltro Italia e Spagna possiedono un forte e dinamico settore di piccole e medie imprese che possono cooperare efficacemente con quelle dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Inoltre, teorie economiche che collegano la capacità imprenditoriale e la crescita economica alla disponibilità di risorse finanziarie forniscono la base teorica ed empirica per sviluppare il sistema finanziario locale, facilitare la crescita economica dell'area; aumentare le opportunità di pacificazione della regione; e ridurre il flusso migratorio verso l'Europa. Infine, la proposta per la creazione di un'Agenzia per il finanziamento delle piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo intende replicare le positive esperienze di entità simili in altre aree geografiche. Ad esempio, in America latina e nei Caraibi, la Corporazione Interamericana per gli Investimenti (CII) e il Fondo Multilaterale d'Investimento (MIF) della Banca Interamericana di Sviluppo e, in Asia, la Banca Asiatica di Sviluppo (BAS) che forniscono sostegno, finanziario e non, al settore delle piccole e medie imprese. Questi organismi internazionali operano con prestiti e partecipazione al capitale di rischio per specifici progetti e con doni per assistenza tecnica.

In tale contesto, nel febbraio 2007, il Summit italo-spagnolo di Ibiza promuove la creazione di un'Agenzia per il finanziamento di piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo.

Quest'articolo intende rivedere il percorso temporale e politico della proposta italo-spagnola dell'Agenzia, esaminarne i contenuti tecnici e trarne considerazioni circa le modalità per

arrivare alla sua approvazione come politica pubblica e cambio strutturale. In particolare, si intende verificare in che misura la costituzione dell'Agenzia o della MDBI segue il modello di Kingdon (2002) dell'allineamento dei c.d. *stream*, o processi, di *problem*, *policy* e *politics* che determinano l'approvazione e l'introduzione di una nuova *policy*. Nel modello di Kingdon, i tre processi hanno una propria logica e, nel momento in cui si verificano opportunità politiche, si realizza l'allineamento dei tre processi, e la *policy* e il cambio strutturale sono adottati. Nel caso dell'Agenzia il problema è rappresentato dalla difficile situazione economica dei Paesi del Mediterraneo e la necessità di avviare la crescita economica anche per motivi di stabilità sociale. La costituzione dell'Agenzia o della più ampia Iniziativa per il Mediterraneo, la *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) – rappresenta la *policy*, il cambio strutturale e il nuovo organismo da introdurre. Gli aspetti di *politics* sono le condizioni tali che vi sia un sostegno politico per la costituzione di un nuovo organismo.

Dopo questo primo capitolo introduttivo, la struttura dell'articolo è la seguente: il secondo capitolo si sofferma sull'esame del percorso temporale e politico dell'Agenzia e della MDBI. Il terzo capitolo s'incentra sugli aspetti tecnici e di *policy*. Il quarto capitolo sviluppa gli interessi in gioco e la politica economica dell'iniziativa. Il quinto capitolo approfondisce il modello di Kingdon e verifica in che misura il processo dell'Agenzia e della MDBI si può assimilare al modello. Il sesto capitolo presenta le conclusioni.

2. Il Percorso Temporale e Politico dell'Iniziativa

Nel febbraio 2007, il summit italo-spagnolo di Ibiza definisce l'obiettivo della creazione di un'Agenzia per il finanziamento di piccole, medie e micro imprese dei Paesi della riva sud del Mediterraneo. In quell'occasione, i Primi Ministri di Italia e Spagna – Prodi e Zapatero – danno mandato ai rispettivi Ministri dell'Economia e delle Finanze di realizzare il progetto.

Nel corso dell'*Ecofin Europmed* del settembre 2007, Italia

e Spagna presentano il progetto di creare un'Agenzia diretta a favorire lo sviluppo del settore privato nei c.d. Paesi *Partner* del Mediterraneo (PPM).

I Ministeri dell'Economia e delle Finanze (MEF) di Italia e Spagna collaborano attivamente per sviluppare il progetto dell'Agenzia. All'inizio del 2008, è predisposto un documento introduttivo sulle problematiche del settore privato e in particolare delle piccole, medie e micro imprese nei Paesi del sud del Mediterraneo. Sono inizialmente individuati quattro Paesi partner beneficiari dell'iniziativa: Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia.

Nella fase preparatoria, alla fine del 2007, Italia e Spagna svolgono un cruciale ruolo di *leadership*, impartendo un'accelerazione ai lavori e organizzando una riunione internazionale tra i Ministeri dell'Economia e delle Finanze di sei Paesi (Algeria, Egitto, Italia, Marocco, Spagna, e Tunisia) che si tiene a Roma, il 18 febbraio del 2008. La riunione costituisce il lancio del progetto per la creazione dell'Agenzia. In tale occasione, i partecipanti discutono il documento introduttivo, sostengono l'iniziativa di favorire lo sviluppo del settore privato e delle imprese e costituiscono un Gruppo di Lavoro di funzionari dei sei Paesi² per individuare in maniera più specifica le carenze del finanziamento a piccole, medie e micro imprese e gli strumenti per sopperire a tali carenze. A tale fine, funzionari del MEF italiano e di quello spagnolo visitano, nei mesi di marzo e aprile, i quattro Paesi beneficiari per predisporre uno studio diagnostico dei bisogni e presentare proposte. Con il sostegno di ciascuno dei quattro Paesi, i funzionari italiani e spagnoli – con l'assistenza di Ministeri, enti, istituzioni e organizzazioni locali – identificano bisogni, *gap* e interessi nel settore del finanziamento alle piccole, medie e micro imprese in ciascuno dei Paesi del Mediterraneo che hanno sostenuto l'iniziativa. Nei mesi di maggio e giugno, il Gruppo di Lavoro elabora il documento diagnostico preliminare, dove sono indicate le carenze dei finanziamenti alle piccole, medie e micro imprese nei quattro Paesi, i bisogni e gli interventi specifici da intraprendere.

L'Agenzia per il Mediterraneo è rilanciata nel corso del

² Andrea Coppola e Pietro Masci per l'Italia; Carmen Lain Velenzuela e Alicia Varela per la Spagna.

Consiglio *Ecofin* del 14 maggio 2008. In tale occasione, i Ministeri dell'Economia e delle Finanze italiano e spagnolo riferiscono sullo stato dei lavori per la costituzione dell'Agenzia, distribuiscono una versione ridotta del diagnostico e annunciano la riunione tecnica conclusiva, in giugno, a Barcellona, per definire un documento finale per la costituzione dell'Agenzia. Tutti i Paesi della Comunità sono invitati all'evento.

Il 28 maggio, a margine della riunione dell'*Investment Facility Committee* (IFC) della BEI, i rappresentanti italiani e spagnoli incontrano funzionari francesi per discutere, a livello tecnico, i lavori dell'Agenzia. I francesi mostrano apprezzamento e interesse per il progetto e dichiarano il sostegno per la costituzione dell'Agenzia. I francesi confermano che l'Agenzia potrà essere parte della più ampia iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo (UPM) che il Presidente Sarkozy aveva lanciato alla fine del 2007.

Il lavoro tecnico del Gruppo di Lavoro si conclude con la riunione di Barcellona del 30 giugno 2008, che costituisce l'occasione per la presentazione del documento. I vari partecipanti avanzano alcuni commenti da inserire nel c.d. diagnostico finale. A conclusione della riunione di Barcellona, il processo passa dalla fase diagnostica a quella della realizzazione e dell'acquisizione del sostegno politico, e si sposta in sede di Comunità Europea. L'Agenzia è aperta alla partecipazione di altri Paesi membri della Comunità (ad esempio, Francia, Grecia e Portogallo) e del Mediterraneo (Libano, Siria, Territori Palestinesi e Israele).

Il progetto dell'Agenzia per il Mediterraneo rientra nell'ambito del Partenariato Euro Mediterraneo (Processo di Barcellona). Inoltre, con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri, il progetto diventa parte integrante e costituisce uno dei progetti – sotto il nome di *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) – dell'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), formalmente lanciata il 13-14 luglio dal Presidente Sarkozy.

Le ragioni del passaggio dal concetto di Agenzia, originariamente usato nel comunicato del vertice di Ibiza, a quello più ampio di *Mediterranean Business Development Initiative* (MDBI) sono sostanzialmente due.

Il diagnostico finale del Gruppo di Lavoro guidato da Ita-

lia e Spagna ha evidenziato che l'Agenzia costituisce uno degli strumenti – una delle opzioni di *policy* – per migliorare l'accesso al credito, ma che vi possono essere soluzioni diverse. Inoltre, il diagnostico conferma che le necessità per i Paesi del sud del Mediterraneo sono ben più ampie e riguardano, oltre il finanziamento, l'ampiezza e profondità del mercato, l'integrazione tra Paesi della riva sud del Mediterraneo e tra questi e i Paesi europei, la produttività, il ruolo degli investimenti diretti. Tali aspetti sono esaminati da varie ricerche e in particolare da *Anima Investment Network*.

Peraltro, nel corso dei negoziati per i progetti da includere nell'Unione per il Mediterraneo, emerge la riluttanza dei Paesi del Nord-Europa a costituire nuovi organismi e a sostenere finanziariamente la creazione dell'Agenzia.

In tale contesto, la dizione MDBI costituisce un compromesso accettabile. Nelle discussioni e negoziati in sede comunitaria, si fa pertanto riferimento alla creazione di un'Entità che risponda ai bisogni di accesso delle imprese al finanziamento. Raggiungere un accordo sull'Agenzia è molto difficile, dato il complesso processo politico in ambito europeo, lo scarso interesse manifestato da vari attori e che l'attenzione dei Ministri dell'Economia e delle Finanze è spostata sulla crisi.

Il documento prodotto – pur con la riluttanza dei Paesi del Nord-Europa che ottengono d'inserire che il progetto per l'Agenzia è di natura bilaterale e che il suo finanziamento è su base volontaria – riceve l'incoraggiamento dei Ministri economici e finanziari dell'Unione del Mediterraneo (*Ecofin* UPM del novembre 2008).

In effetti, dopo Barcellona, si procede a piccoli passi. Dopo lunghe discussioni e negoziati con gli altri partner europei, il FEMIP – *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, strumento della Banca Europea degli Investimenti (BEI) per operare nel Mediterraneo, finanziato da contributi dei Paesi membri e della stessa BEI – decide, nel giugno 2009, di finanziare lo studio di fattibilità del progetto MDBI. La richiesta a esperti indipendenti è verificare la fattibilità della costituzione di un'iniziativa per il Mediterraneo. Lo studio di esperti deve validare i documenti del Gruppo di Lavoro – e soprattutto il dia-

gnostico finale – e in caso positivo formulare i modi più opportuni attraverso i quali si possono realizzare le attività proposte. Gli esperti basano lo studio sui documenti prodotti dal Gruppo di Lavoro, sulla letteratura in tema d'impresa e finanza, su vari studi – tra gli altri, ad esempio, i c.d. *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) della Banca Mondiale e del Fondo Monetario – relativi al finanziamento delle imprese nei paesi del Mediterraneo, e a visite e interviste nei Paesi con operatori e *policy maker*.

Il rapporto degli esperti del FEMIP – presentato nel dicembre 2009 – conferma la validità tecnica del documento introduttivo e del diagnostico finale che il Gruppo di Lavoro diretto dai funzionari di Italia e Spagna ha prodotto; il valore innovativo e il *timing* della proposta di creare un'Agenzia che promuova lo sviluppo del settore privato e delle imprese nel Mediterraneo. Il Rapporto è altresì complementare al diagnostico e alle conclusioni del Gruppo di Lavoro. Ad esempio, il Rapporto rileva la necessità di porre attenzione al ruolo della donna; suggerisce che organismi privati siano incaricati di realizzare il progetto con un intervento dello Stato limitato, considerate le distorsioni che i programmi governativi introducono (ad esempio ripianamento dei debiti). In una prospettiva più ampia e strategica, al di là degli aspetti finanziari, il Rapporto rileva l'opportunità di sviluppare *partnership* tra imprese europee e imprese dei Paesi del sud del Mediterraneo.

Il Rapporto stima che le risorse finanziarie necessarie per i Paesi del Mediterraneo (non solo i quattro Paesi) sono pari a 2 milioni di euro per il periodo 2010-2012.

Sotto il profilo della realizzazione della proposta, il Rapporto presenta un piano finanziario per 10 anni e riconosce le difficoltà politiche di creare un nuovo organismo. Gli esperti presentano tre opzioni:

- a. creazione di un'Agenzia per gestire e finanziare progetti (ritenuta politicamente poco fattibile nel breve periodo);
- b. costituzione di un'entità più piccola decentralizzata con la creazione di un fondo rotativo; e
- c. miglioramento del sistema del FEMIP con un maggior coinvolgimento dei Paesi beneficiari.

In ognuna delle opzioni, il Rapporto propone sostanzialmen-

te la costituzione di un organismo che si occupi della parte strategica; un Comitato per l'approvazione delle operazioni; ed entità locali in ciascun Paese che servono a sviluppare i contatti con le realtà locali per le singole operazioni. Sostanzialmente le tre opzioni rappresentano diverse *policy* che permettono di dare una risposta al problema delle necessità di finanziamento delle imprese nel Mediterraneo. La prima opzione corrisponde alla creazione dell'Agenzia, mentre le altre due sono più riduttive e si possono far rientrare nel concetto più ampio di MDBI.

Tuttavia, il dibattito in sede FEMIP continua a mostrare la divisione tra Paesi a favore dell'iniziativa (Italia, Spagna e Francia) e Paesi del Nord-Europa – guidati dalla Germania – che avversano la partecipazione della Comunità Europea e della BEI in tale area geografica e in tale settore.

Con una decisione che rinvia l'accordo politico, si concorda che gli esperti dovranno completare l'analisi con altri Paesi del Mediterraneo non inclusi nel diagnostico del Gruppo di Lavoro (ad esempio, Giordania, Libano, Siria). Il nuovo Rapporto dovrà essere presentato, a marzo 2010, al Comitato FEMIP e all'assemblea dei donatori.

Inoltre, gli esperti dovranno espandere i temi della *governance*, il piano d'impresa dell'iniziativa, specificando più in dettaglio modalità operative, struttura organizzativa ed esigenze finanziarie. Importante novità politica, alla fine del 2009, Italia e Francia, a livello di Ministri dell'Economia e delle Finanze, nel contesto dell'espansione dell'attività della BEI verso la Russia, chiedono di bilanciare gli interventi della BEI all'esterno dei Paesi Europei, con particolare attenzione al Mediterraneo.

3. Teoria, Diagnosi, Obiettivi, Strumenti, Principi e Interventi

Aspetti Teorici

La teoria economica è che le piccole, medie e micro imprese – la culla dell'imprenditore e dell'innovatore – costituiscono la base per la crescita economica dei Paesi industrializzati. Tale potenziale innovativo e produttivo si può realizzare solo se l'im-

prenditore ha accesso al finanziamento di modo che possa utilizzare le risorse necessarie per realizzare il suo potenziale innovativo, rendere concreti i suoi progetti e favorire lo sviluppo economico (Schumpeter, 1934). In proposito, la ricerca è ampia con particolare riferimento alla *creative destruction* di Schumpeter (1975, pp. 82-85) e alla *productive entrepreneurship* di Baumol (1990, p. 894).

Diversi studi empirici confermano la necessità di un efficace sistema di finanziamento per piccole, medie e micro imprese nei Paesi in via di sviluppo in generale e in quelli del Mediterraneo in particolare (vedi bibliografia, inclusi i c.d. FSAP della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale; altri studi della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, Al-Atrash and Yousef, 2000; Hakura, 2004; Nabli 2006; Nashashibi 2002; Sahar, 2008; World Bank 2005, 2006, 2007).

Diagnosi

I quattro Paesi esaminati – Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia – presentano caratteristiche diverse, ma elementi comuni che variano d'intensità a secondo dei Paesi, e che sono intimamente collegati: ristrettezza del mercato; scarsa produttività; e difficile accesso al finanziamento.

L'insufficienza di ciascuno dei mercati locali e la mancanza di un mercato regionale non favoriscono la crescita delle imprese e riducono il potenziale d'investimenti diretti. In tale situazione si assiste a fenomeni di emigrazione di capitale umano ed esportazione di capitale finanziario – che l'influsso d'investimenti diretti non ha sostanzialmente modificato – soprattutto verso i Paesi del nord che riducono la disponibilità dei fattori produttivi e limitano la produttività.

Esistono distanze significative tra la produttività nei Paesi del sud del Mediterraneo e quella dei Paesi dell'Unione Europea e della Cina, soprattutto per quanto riguarda il lavoro altamente qualificato.

Il sistema finanziario, sostanzialmente quello bancario, nonostante le riforme intraprese nei vari Paesi, finanzia principalmente i *deficit* pubblici e non dirige risorse finanziarie a impre-

se, soprattutto quelle più innovative, e pertanto non sostiene gli incrementi di produttività e la crescita economica. L'utilizzo della moneta locale, soprattutto a medio e lungo termine, è pressoché inesistente e ciò penalizza il risparmio, che è sostanzialmente tenuto in depositi bancari. Il livello del debito pubblico è elevato (Rapporto Debito/Pil pari a 105 per cento per l'Egitto, oltre il 60 per cento per Marocco e Tunisia; CIA FactBook); il sistema bancario è in gran parte chiamato a finanziare lo Stato e in misura marginale le imprese.

Le piccole, medie e micro imprese rappresentano il 99 per cento delle imprese nel Mediterraneo e offrono i due terzi dei posti di lavoro (Sous, 2003). Normalmente, i finanziamenti sono influenzati da scelte politiche e dal ruolo della banca pubblica, soggetti a garanzie, soprattutto patrimoniali e immobiliari e con scarsa considerazione della bontà e *cash flow* del progetto. Pertanto, l'accesso ai finanziamenti è limitato e non permette a piccole e medie imprese e a imprenditori di affermarsi. Le sofferenze bancarie sono elevate (oltre il 10 per cento in Tunisia e attorno al 25 per cento in Egitto e Marocco; Almeras, 2009).

Il finanziamento bancario rappresenta la più importante fonte di finanziamento esterno, 12 per cento, il più basso del mondo, mentre l'autofinanziamento supera il 75 per cento (World Bank, 2006). Inoltre, l'eccesso di liquidità delle banche è elevato, ma non si dirige alle piccole e medie imprese. Il sistema è caratterizzato da asimmetrie informative e scarsa trasparenza da parte delle imprese (contabilità doppia e non certificata) che non hanno incentivi a fornire informazioni per motivi impositivi e dato lo scarso ricorso al credito bancario. Il settore informale è stimato per alcuni Paesi (Egitto, Marocco) fino al 20 per cento del pil (Almeras 2009; World Bank, 2006, 2007a).

Il rapporto credito disponibile/pil – misura del grado di sviluppo e della capacità di intermediare di un sistema finanziario – è pari a circa il 65 per cento in Egitto, Marocco e Tunisia e a circa il 12 per cento in Algeria (World Bank, 2007a). La micro finanza è poco sviluppata, ad eccezione del Marocco; l'usura è elevata con tassi d'interesse per il consumo e per il micro credito che arrivano al 50 per cento (Almeras, 2009).

Il mercato della Borsa è poco evoluto (capitalizzazione at-

torno al 70 per cento per Egitto e Marocco), e pressoché inesistente in Algeria e Tunisia (CIA Factbook). Ciò è determinato dal dominio del settore bancario, dalla mancanza d'investitori istituzionali (fondi pensione e compagnie d'assicurazione) e dall'inesistenza di condizioni (ad esempio un mercato regionale, regime fiscale favorevole) che permettano alle imprese di crescere.

In tali circostanze è molto difficile che emerga una cultura del credito e dell'utilizzo efficiente delle risorse.

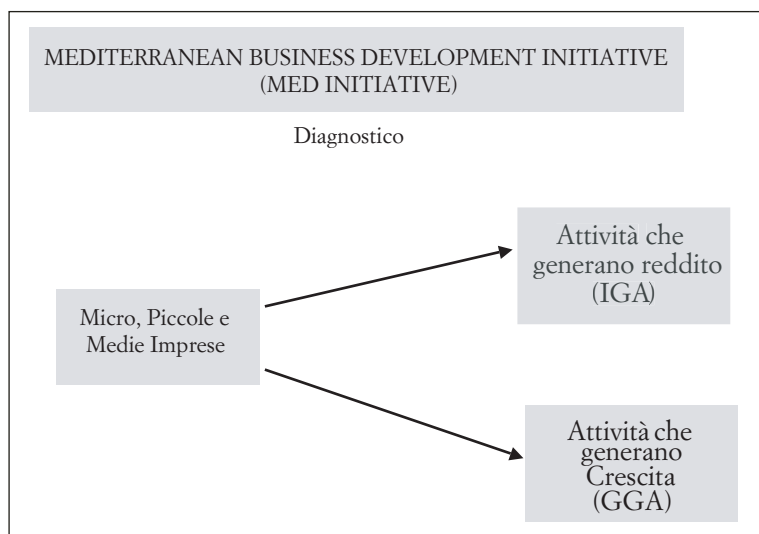
A seguito della crisi finanziaria del 2008, la situazione peggiora per la riduzione di entrate di capitali e investimenti diretti, e la caduta delle rimesse degli emigranti.

In definitiva, la regione si trova di fronte alla sfida di creare da 30 a 40 milioni di posti di lavoro prima del 2020 allo scopo di mantenere gli attuali livelli di disoccupazione (Sous, 2003). Peraltro, nei quattro Paesi della riva sud del Mediterraneo esaminati, vi sono settori e imprenditori che introducono innovazioni e che sono all'avanguardia tecnologica, produttiva e organizzativa. S'individuano sostanzialmente due tipi di attività che caratterizzano il settore delle imprese: imprese innovative che contribuiscono alla crescita economica (GGA) e imprese c.d. «replicative» che generano reddito (IGA) (vedi figura 1) (Acs *et al.*, 2004).

L'analisi e comprensione di questa ripartizione, che si ritrova con diverse modulazioni in ogni economia, e che rappresenta in un certo senso l'estensione delle intuizioni di Schumpeter, è fondamentale per definire efficaci interventi pubblici di sostegno.

La diagnosi del Gruppo di Lavoro conferma in modo specifico e analitico il problema dell'accesso al credito e propone la costituzione di un'Agenzia con una visione strategica e con il compito di permettere accesso al credito a micro, piccole e medie imprese attraverso interventi e strumenti aggiuntivi. La proposta sottolinea inoltre l'importanza della partecipazione dei Paesi recipienti, condizione necessaria e sufficiente per il successo di programmi di sviluppo.

Figura 1



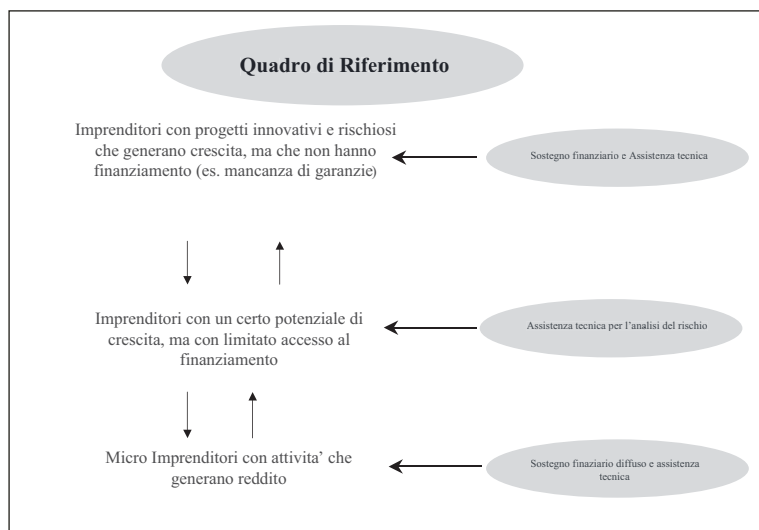
Obiettivi

L'Agenzia intende sopperire alle carenze dei mercati finanziari locali, i quali, nonostante l'abbondante liquidità, non garantiscono ai soggetti imprenditoriali i finanziamenti necessari. In tal senso, l'obiettivo è di rimuovere gli ostacoli – derivanti dal sistema finanziario – che limitano l'accesso al finanziamento per piccole, medie e micro imprese e promuovere la crescita economica e sociale. Il miglioramento del sistema di accesso al finanziamento migliora altresì gli incentivi dei cittadini dei Paesi della riva sud del Mediterraneo – che per varie ragioni emigrano, risiedono e lavorano all'estero – di rientrare nel loro Paese e mettere a frutto le conoscenze e esperienze acquisite con benefici per le economie locali.

In sintesi, sostenere l'attività di micro, piccole e medie imprese nel Mediterraneo, significa:

- promuovere lo sviluppo del mercato finanziario;
- facilitare la crescita economica;
- creare posti di lavoro;
- aumentare il benessere.

Figura 2



L'Agenzia potrà svolgere altresì una fondamentale funzione di valutazione e realizzazione di politiche pubbliche a carattere nazionale e regionale per tutta l'area del Mediterraneo. Nel sopprimere efficacemente alle mancanze del mercato, l'Agenzia potrà fornire una visione strategica delle politiche di sostegno alle piccole, medie e micro imprese che esercitano un ruolo trainante nell'economia. All'interno di questo disegno strategico, si potranno intercambiare esperienze e le c.d. *best practices* tra la sponda nord e quella del sud del Mediterraneo, ma anche sviluppare relazioni tra i Paesi della sponda sud del Mediterraneo che sono allo stato molto ridotte.

In prospettiva, l'Agenzia può contribuire efficacemente a trovare un equilibrio tra iniziative a sostegno di attività generatrici di reddito – tendenzialmente le attività dei micro imprenditori – e iniziative a sostegno d'innovazione e crescita, che tendenzialmente riguardano le piccole e medie imprese (come indica la figura 1).

La figura 2 identifica gli interventi in relazione al tipo d'impresa esistenti nei Paesi della riva sud del Mediterraneo; costituisce il quadro di riferimento per le attività dell'Agenzia e per valutare la

funzione strategica della stessa. Gli interventi di sostegno dovranno prevalentemente concentrarsi nelle imprese maggiormente innovative e che presentano profili di rischio elevati (ad esempio, le imprese nei settori tecnologici che costituiscono i c.d. *start up*, che sono nella parte alta della figura). Nello stesso tempo, l'Agenzia potrà facilitare l'accesso al credito di micro imprenditori (la parte bassa della figura) la cui domanda di finanziamenti è largamente insoddisfatta. La parte centrale della figura riguarda le imprese più tradizionali e consolidate e la cui domanda di credito è parzialmente soddisfatta dall'esistente sistema finanziario. Questo tipo d'imprese dovranno essere incoraggiate a crescere, acquisire dinamismo e capacità innovativa e salire al livello superiore.

In definitiva, l'Agenzia costituisce un progetto che opera in molteplici ambiti e si configura come tappa rilevante per lo sviluppo economico e l'integrazione³. La costituzione di un'Agenzia per il Mediterraneo ha una valenza economica – finanziaria (sviluppo di un sistema finanziario più accessibile, crescita economica del Mediterraneo), sociale (riduzione della povertà e dell'immigrazione), di politica internazionale (diminuzione di conflitti tra Paesi del Mediterraneo) e di coordinamento strategico di politiche pubbliche. Naturalmente, nel corso di realizzazione dell'iniziativa sarà possibile identificare ulteriori interventi (ad esempio l'educazione per imprenditorialità, il ruolo delle rimesse, l'assicurazione, la raccolta di dati).

Principi

La realizzazione dell'Agenzia per il Mediterraneo si fonda su tre principi fondamentali:

Co-Ownership (politica e operativa): i Paesi beneficiari partecipano al capitale dell'Agenzia e alla definizione di linee strategiche e operative.

Orientamento di mercato: specifici progetti e operazioni intendono essere finanziati in conformità a criteri di mercato, vale a dire competitività ed efficienza.

³ L'integrazione riguarda altri Paesi del Mediterraneo (europei e non) inclusi quelli che si affacciano sull'Adriatico e sullo Ionio.

Addizionalità: progetti e operazioni dovranno avere un contenuto di addizionalità e fornire un contributo non-sostitutivo di quello che esiste e funziona efficacemente.

L'elemento più qualificante dell'Agenzia è il principio della *co-ownership* tra i Paesi della riva nord e della riva sud del Mediterraneo. La *co-ownership* ha un duplice ruolo: politico nel senso che i Paesi beneficiari contribuiscono finanziariamente al capitale dell'Agenzia, partecipano alle decisioni strategiche e di *policy* dell'Agenzia; e operativo nel senso che progetti e operazioni nascono e si definiscono con la partecipazione dei Paesi beneficiari. In proposito, un aspetto qualificante dell'Agenzia è di costituire «filiali» in ogni Paese della riva sud del Mediterraneo. Tali sedi avranno capacità operativa di proporre progetti e programmi e di valutarne l'economicità. Il tema della *co-ownership* è direttamente collegato a quello della *governance* e della struttura (pubblica, privata, o mista) che l'Agenzia (o la MDBI o comunque l'Entità) dovranno avere. Il documento del Gruppo di Lavoro non approfondisce questo tema, eminentemente politico. Tuttavia, si ritiene che la struttura dell'Agenzia (o MDBI) potrà orientarsi attorno a forme miste di partecipazione pubblica e privata.

A proposito della *co-ownership*, la redazione del documento finale del Gruppo di Lavoro costituisce un esempio in tal senso. Infatti, funzionari italiani e spagnoli hanno lavorato, congiuntamente con funzionari di Algeria, Egitto, Tunisia e Marocco, per un'analisi del mercato al fine di identificare *gap* e definire attività, strumenti e funzioni da sviluppare in modo da ampliare e facilitare l'accesso al credito per piccole, medie e micro imprese.

Interventi

I principali interventi identificati nello studio diagnostico sono:

- generare la legislazione e la pratica per l'uso diffuso dei c.d. *collaterals* (Fleisig *et al.*, 2006);
- introdurre schemi di garanzia del credito che permettano l'accesso al credito bancario per piccole e medie imprese;
- sviluppare fonti alternative di finanziamento che consentano

ai progetti più rischiosi di essere realizzati, come: *Leasing and factoring*

Investimenti in capitale di rischio attraverso il finanziamento del c.d. *venture capital*;

- sostenere le istituzioni di micro finanza (le c.d. *Micro Finance Institutions*, MFI) e consentire l'accesso anche al capitale privato;
- promuovere lo sviluppo del sistema di assicurazione in particolare nel settore dei micro imprenditori (la c.d. micro assicurazione);
- fornire assistenza tecnica.

Strumenti

L'Agenzia è diretta a creare strumenti finanziari e forme di assistenza tecnica che siano complementari e sinergici a quelli esistenti e funzionanti, evitando duplicazioni operative e la creazione di nuove entità burocratiche. L'Agenzia intende essere agile, efficiente, flessibile, e a basso costo.

Gli strumenti più importanti da introdurre o migliorare sono:

- schemi di garanzie di credito (finora utilizzate solo a favore di clienti conosciuti, con garanzie personali e collegamenti politici);
- sistemi per raccogliere fondi per finanziare il c.d. *venture capital* (finora scarsamente utilizzato);
- meccanismi per il rifinanziamento delle *Micro Finance Institutions* (MFI) (si stima che i micro imprenditori nei quattro Paesi e soprattutto in Egitto ottengano risorse pari al 5 per cento di quelle necessarie (Aga Khan, Agency for Micro finance, 2008);
- programmi di assistenza tecnica soprattutto per la micro impresa, per la valutazione del rischio, trasparenza e introduzione dell'assicurazione;
- progetti per la creazione e il sostegno ai c.d. *credit bureaux* che hanno anche la funzione di migliorare una cultura del credito.

Dal punto di vista dei comparti del sistema finanziario, gli strumenti si possono raggruppare come segue:

- Finanziamento bancario:
schemi di garanzia;
finanziamenti in valuta locale;
assistenza tecnica.
- Finanziamento non bancario:
sostegno per lo sviluppo del mercato locale dei capitali, soprattutto per medie imprese;
fondi diretti per operazioni di *venture capital*;
assistenza tecnica.
- Microfinanza:
rifinanziamento delle MFI;
strumenti innovativi come la micro assicurazione;
assistenza tecnica.

Questi interventi potranno portare a migliorare il quadro istituzionale essenziale per lo sviluppo sostenibile e dare l'avvio a ulteriori miglioramenti. La tavola 1 ripropone i tipi d'intervento per ciascun Paese.

Tavola 1

Matrix Instruments Intervention				
Tunisia	Morocco	Algeria	Egypt	
Guarantee Schemes	Technical support for project analysis and use of guarantee	Assistance to the Government for enabling the establishment of a legal framework for mutual guarantee societies (MGS) and counter guarantee public societies (CGS)	A counter guarantee facility could support the local guarantee system.	
		Possibility of guarantee related to the uncertainty of the judicial process		
	Co-participation in existing guarantee schemes	Co-participation in existing guarantee schemes: Caisses Comités de Garantie		
	Competition with banking cost, exchange risk	Technical advice to explore further		
Local Currency	Technical Assistance to Companies for financial package	Technical assistance to companies to assemble financial packages and able to monitor funding implementation	Technical Assistance to Companies for financial packaging and project preparation and implementation related to the support of the investment program of the Central Bank to help strengthen the banking system.	Support to the expansion of Credit Bureau for SMEs (and also Microenterprises)
	Technical advice	Technical assistance in debt of companies	Technical Assistance to SMEs (financial packaging and project preparation) and banks (project valuation and risk analysis)	
	Technical assistance Investment companies		Securitization cash flows of SMEs	
Financing then Capital Markets			Investment in innovative Start ups with Young Entrepreneurs Association (YE.A)	Technical assistance for the creation of a special listing of SMEs on the stock exchange (NILEX)
	Securitization cash flows of SMEs		Possible in the long term with participation of appropriate institutions	
	Creation of a fund to support liquidity of shares of SMEs listed in a special listing of the stock exchange		Possible in the long term with participation of appropriate institutions	
Direct Financial Support to SMEs	Financial support to Investment companies to exit from debt instruments in SMEs	Financing and restructuring for SMEs heavily indebted	Possible in the long term with participation of appropriate institutions	Creation of a fund to support liquidity of shares of SMEs listed in the NILEX
	Through the intermediation of Banque de Solidarité Financière (BSF) or directly involved by financial institutions	Participation to funds (existing fund to finance Micro financial institutions)	Possible in the long term with participation of appropriate institutions	
	Development Insurance Market for micro entrepreneurs			
Studies and Research				Insurance markets
Industrial Cooperation	Development cooperation in advanced areas of innovation such as nano technology, clean bus, agro business	Development cooperation for entrepreneurs in specific sectors, e.g., oil and gas		
	Granting market access to products of the companies of the Mediterranean and particularly of the South			
Contribution of an Unit able to provide policy advice to the governments and support the coordination among different interventions.				
Policy Advice				

4. La Politica Economica dell'Iniziativa per il Mediterraneo

In materia di piccole, medie e micro imprese, la costituzione dell'Agenzia o l'avvio della MDBI può avere importanti ricadute politiche, economiche e sociali per l'Europa, per l'Italia e per tutti i Paesi del Mediterraneo. Vi sono pertanto vari gruppi che possono trarre benefici o essere penalizzati dall'Iniziativa.

Gli aspetti di politica economica più rilevanti sono quelli riguardanti la Comunità Europea. Infatti, al termine del processo tecnico per la definizione della *policy*, la proposta dell'Agenzia ha preso la strada della Comunità e della BEI nel cui ambito vari Paesi non sono favorevoli alla creazione dell'Agenzia. L'opposizione principale all'Agenzia e più in generale alla MDBI è quella della Germania, che richiama attorno a sé altri Paesi europei tra cui i c.d. Paesi nordici. Tale opposizione si fonda su tre considerazioni.

La prima è che, in una situazione di crisi finanziaria, con notevoli esborsi da parte delle finanze pubbliche, non appare proponibile la costituzione di un nuovo organismo multilaterale, come l'Agenzia. La seconda è che per il momento la priorità politica della Germania sono i Paesi dell'est-europeo e non il Mediterraneo. Infine, la Germania già opera nell'area del Mediterraneo con programmi bilaterali, anche diretti a progetti analoghi a quelli proposti dall'Agenzia e dalla MDBI, soprattutto attraverso il KfW, *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, ora *Bankengruppe* (gruppo bancario composito).

Per ottenere l'assenso tedesco, è necessaria, da parte italiana, spagnola e francese, un'iniziativa politica ai massimi livelli. Pertanto, è necessaria un'alleanza strategica soprattutto con la Spagna, un interlocutore privilegiato soprattutto nel Mediterraneo e un sostenitore dell'Iniziativa.

La Spagna è soddisfatta dell'assegnazione del Segretariato per l'Unione per il Mediterraneo a Barcellona. Il negoziato per l'Unione per il Mediterraneo ha determinato delle scelte a favore di alcuni Paesi – tra cui la costituzione del Segretariato a Barcellona e del Centro addestramento e ricerca a Marsiglia – ma senza dare garanzie all'Italia sulla realizzazione dell'Agenzia e sull'ubicazione della sede principale in Italia. Nel corso del 6°

Laboratorio Euro-Mediterraneo (Milano 30 giugno-1 luglio 2008), il Presidente del Consiglio italiano sottolinea come Milano sia il centro delle relazioni economiche e finanziarie con il Mediterraneo, affermazione che può essere interpretata come intesa a mettere in discussione il ruolo di Barcellona.

Appare rilevante il ruolo della Francia, in principio favorevole all'iniziativa per le imprese, anche se non è nata sotto l'egida francese. La Francia potrà altresì facilitare l'assenso tedesco (in passato ha cercato, ma senza successo, di superare l'opposizione tedesca all'Iniziativa).

Tali situazioni sono state accentuate dalla drammatica crisi economica e finanziaria che, dall'agosto 2008, ha colpito i Paesi sviluppati e non, ha monopolizzato l'attenzione dei Ministri economici e finanziari, e ha ridotto l'attenzione politica per l'Iniziativa del Mediterraneo. Ciò ha comportato una scarsa pressione esercitata dai Paesi europei interessati sugli altri Paesi europei e sui partner della riva sud del Mediterraneo. A quest'ultimo proposito, le controparti politiche nei Paesi mediterranei sono i Ministeri dell'Economia e Finanze e i Ministeri dello Sviluppo, e i potenziali beneficiari (associazioni di categorie, imprenditori, banche, agenzie di sviluppo, associazioni non governative) cui sarebbe importante far comprendere la rilevanza dell'iniziativa. Tutto ciò indebolisce la posizione a difesa dell'Agenzia e della MDBI nell'ambito della Comunità Europea.

La scarsa attenzione alla politica economica in ambito comunitario ha portato a trascurare di convogliare, in Italia, interessi attorno al progetto dell'Agenzia, anche per timore di creare eccessive aspettative. In tal senso, gli attori principali sono: il Ministero degli Affari Esteri e la Presidenza del Consiglio (MAE, PDC) – favorevoli all'Agenzia per motivi di politica internazionale e di pacificazione dell'area; il Ministero dello Sviluppo economico, l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI) e l'Istituto Commercio Estero (ICE), favorevoli dato il tessuto produttivo italiano; l'ABI, Confindustria e associazioni di piccole e medie imprese, favorevoli considerato che le banche dovrebbero avere un ruolo di rilievo sia per le piccole e medie imprese che per la micro finanza. Alcuni degli specifici interessi settoriali italiani sono la conoscenza delle varie tecnologie del sistema delle

piccole e medie imprese, la possibilità di formare *joint venture* con controparti locali, di fornire assistenza tecnica e addestramento (anche le università possono svolgere un ruolo in questo senso).

5. Il Processo di Approvazione delle Politiche Pubbliche

La questione principale di quest'articolo è verificare in che misura il processo internazionale per la costituzione dell'Agazia e della MDBI segue il modello di Kingdon (2002) degli *stream* studiati per l'adozione di politiche pubbliche nel sistema degli Stati Uniti (vedi box 1).

Il modello di Kingdon identifica, per l'adozione di politiche pubbliche e di cambiamenti, tre distinti processi (*stream*): *problem*, *policy* e *politics*. Non esiste una priorità, o sequenza, tra i tre processi (come nel caso del modello razionale per farsi, Simon 1979; Scott, 2000) che possono evolvere in modo indipendente e non simultaneo. I tre processi hanno una propria logica e nel momento in cui si verificano le c.d. opportunità di approvazione – *policy windows of opportunity*, brevi opportunità, che si aprono e si chiudono – si realizzano le condizioni politiche per il c.d. allineamento tra i tre processi, e conseguentemente la *policy* e il cambiamento possono essere adottati. I processi sono tutti necessari – nessun è di per sé decisivo per l'approvazione. Il meccanismo dei processi e del loro allineamento non è lasciato al caso, i c.d. *policy entrepreneur* – i *champion* – giocano un ruolo decisivo nel facilitare la coincidenza dei processi per arrivare all'approvazione politica della *policy*. Per il modello di Kingdon, il processo di adozione di una *policy* e di un cambio è complesso e non lineare e richiede l'impegno di un numero elevato di attori. Secondo Kingdon, i partecipanti visibili – politici, commentatori, partiti politici – determinano l'agenda (vale a dire la lista di argomenti alla quale i funzionari e i politici pongono l'attenzione in ogni certo periodo), mentre i partecipanti invisibili - ricercatori, analisti, burocrati, esperti governativi, personale dell'ufficio – determinano le alternative di *policy*.

L'esperienza dell'Agenzia e della MDBI è coerente con il modello di Kingdon. All'inizio, decisioni politiche (il vertice di Ibiza) hanno definito l'agenda e hanno avviato la risoluzione del problema, che ha una significativa valenza politica, vale a dire lo sviluppo delle imprese nel Mediterraneo per aiutare a generare stabilità economica e sociale nella regione con benefici per gli stessi Paesi del Mediterraneo e per quelli europei (riduzione dell'immigrazione, minori tensioni che possono portare a terrorismo, rafforzamento degli Stati).

In tale quadro, si giunge alla riunione di Barcellona del 30 giugno 2008 che completa l'istruttoria tecnica del progetto da parte del Gruppo di Lavoro, la fase di *policy* che poi può sfociare nella fase realizzativa, politica.

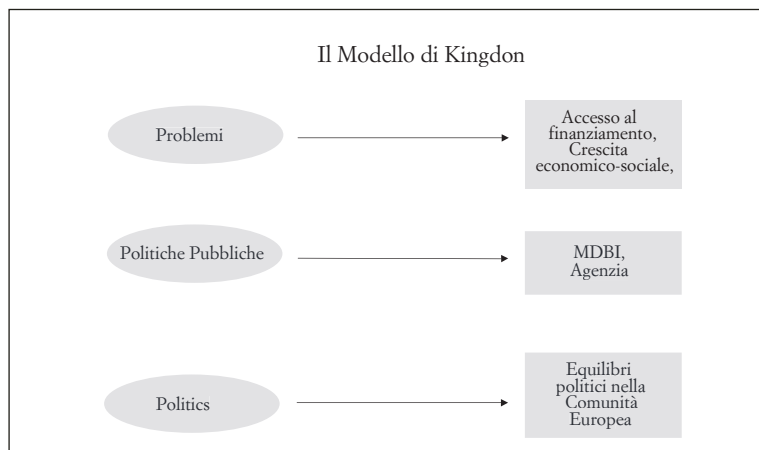
Il c.d. *policy stream* – sulla base di ricerche teoriche ed empiriche – ha un suo sviluppo indipendente per rispondere al problema dell'accesso delle imprese del Mediterraneo al finanziamento. In tal senso, gli studi e le realizzazioni di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale sono molto rilevanti. Per dirla con i precursori Cohen, March, and Olsen (1972, pp.1-3; 9-13), la proposta dell'Agenzia e quella più ampia della MDBI possono essere viste come parte del c.d. *garbage can*, vale a dire studi, ricerche, proposte attorno all'esigenza di promuovere investimenti privati (vedi il lavoro del *network Anima*, Abdelkrim and Henry, 2008 e 2009) e alla necessità rendere efficace il sistema di accesso al finanziamento per le imprese del Mediterraneo. Nel caso dell'Agenzia, la teoria e la ricerca empirica costituiscono degli *input* essenziali per il lavoro di *policy* e aiutano a definire una proposta concreta. I lavori per l'Agenzia e la MDBI comportano poi uno sforzo significativo dell'Amministrazione italiana e del Ministero dell'Economia e Finanze, come degli altri Paesi; sono caratterizzati da una *leadership* che avvia i contatti iniziali, elabora il documento preliminare, definisce le linee guida dei documenti e pone le basi per il diagnostico finale del Gruppo di Lavoro. Inoltre, il lavoro sull'Agenzia si muove in parallelo alla partecipazione italiana e spagnola al programma dell'OCSE per lo sviluppo dei mercati finanziari nel Mediterraneo, vale a dire il Gruppo MENA-OCSE sulla politica per le PMI (piccole e medie imprese), Imprenditorialità e Sviluppo del Capitale

Umano. L'Italia assicura la vice Presidenza del Gruppo MENA-OCSE nella riunione di apertura di Barcellona del giugno 2009 e nella riunione conclusiva in ottobre a Parigi e ottiene riconoscimento e visibilità.

L'esperienza dell'Agenzia conferma il modello di Kingdon che *problem, policy and politics* possono svilupparsi con modalità e tempi distinti, come *stream* paralleli. Si conferma altresì che i cambi di *policy* avvengono normalmente in forma incrementale (attraverso piccoli cambi adottati nel corso del tempo, Lindblom, 1959) e i c.d. *big bang* si realizzano quando gli *stream* del problema da risolvere, della *policy* idonea e del processo politico convergono e determinano l'adozione della *policy* e il cambio strutturale. L'esperienza prova altresì che la c.d. opportunità di approvazione (*the windows of opportunity*) dura poco e può svanire rapidamente. L'esperienza dell'Agenzia e della MDBI conferma la validità del modello di Kingdon secondo il quale l'approvazione di *policy* e di cambi avviene quando c'è convergenza tra un problema, soluzioni di politiche pubbliche (*policies*) che hanno raggiunto uno stato di maturazione e sono pronte a essere applicate, ed esiste un accordo politico (vedi figura 3).

La figura 3 indica i tre *stream* del modello di Kingdon applicati al caso della costituzione dell'Agenzia.

Figura 3



Kingdon's model focuses more on the flow and timing of policy action than on its component steps and it is extremely useful in understanding the complexities and realities of policy-making. In his model, Kingdon emphasizes three streams: *the problem* stream, the *policy* stream, and the *political* stream, which move independently through the policy system.

- *The stream of problems.* The rationale behind this stream is that a given situation has to be identified and explicitly formulated as a problem for it to bear the slightest chance of being transformed into a policy. Indeed, a situation that is not defined as a problem, and for which alternatives are never envisaged or proposed, will never be converted into a policy issue.
- *The stream of policies.* The second stream used to explain how an issue rises or falls on an agenda has to do with the stream of policies. This stream is concerned with the formulation of policy alternatives and proposals. An extremely important aspect of this model is the belief that such proposals and solutions may not initially built to resolve given problems, and they may float in search of problems to which they can be tied.
- *The stream of politics.* Although they take place independently from the other two streams, political events, such as an impending election or a change in government, can lead a given topic and policy to be included or excluded from the agenda. Indeed, the dynamic and special needs created by a political event may move the agenda around.

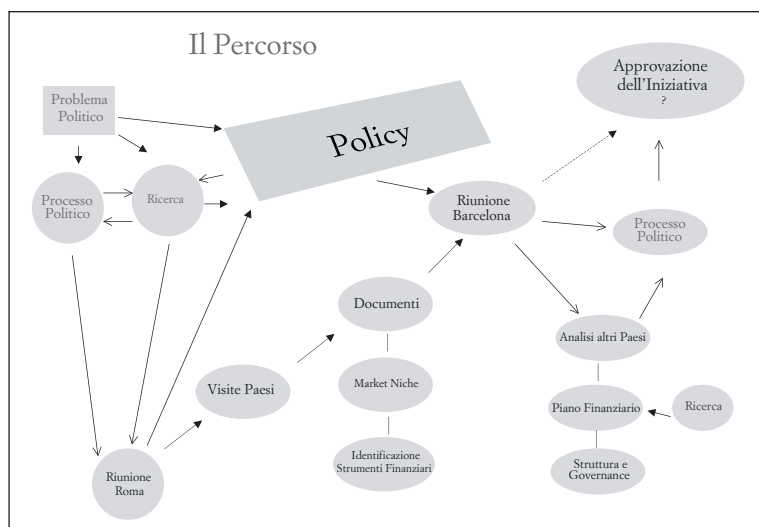
The model contradicts the rational approach to decision-making, i.e., policies are not the product of rational actions, because policy actors rarely evaluate many alternatives for action and do not compare them systematically.

From:<http://www.metagora.org/training/encyclopedia/stream.s.html#90th>

Tuttavia, per l'adozione della *policy*, nel caso dell'Agenzia e della MDBI, manca un ingrediente fondamentale: l'accordo politico. In effetti, mentre il problema è evidente, la (o le) *policy* sono disponibili (il lavoro effettuato dal gruppo guidato da Spagna e Italia), le condizioni politiche non esistono o sono scomparse. In effetti, le condizioni politiche esistevano al momento della dichiarazione di Ibiza del 2007, ma poi l'interesse politico si è affievolito, anzi, si è verificato che l'attenzione e la visibilità politica sono dirette con urgenza altrove (la crisi economica e finanziaria) ed emergono opposizioni a livello europeo.

La figura 4 delinea in maniera più complessa il percorso – la *road map* – dei tre processi e come i vari fattori (ad esempio la ricerca teorica ed empirica sui temi) interagiscono.

Figura 4



L'assenza di accordo politico dipende dall'urgenza del problema e dall'esistenza di problemi alternativi (la crisi finanziaria toglie tempo, visibilità e attenzione al Mediterraneo), ma anche dalla circostanza che manca la componente volontaristica che è la presenza di un *champion* per la realizzazione dell'Agenzia e della MDBI. La scarsa attenzione politica si riflette nello scarso

impegno per creare le condizioni a sostegno dell'Agenzia e della MDBI sia in sede comunitaria che in Italia (ad esempio la costituzione di un gruppo di esperti a sostegno dell'iniziativa, il coordinamento tra Ministeri e soprattutto Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Affari Esteri).

6. Conclusioni

Alcune riflessioni finali circa l'applicabilità del modello di Kingdon (2002); il compimento del processo per la realizzazione per l'iniziativa a favore delle piccole, medie e micro imprese nel Mediterraneo; gli aspetti ulteriori operativi e di *policy* che potranno essere esaminati una volta raggiunto l'accordo politico; e la possibilità di replicare l'esperienza in altre situazioni.

Quanto al primo punto dell'applicabilità del modello Kingdon all'esperienza dell'Agenzia e della MDBI, il presente articolo ha dimostrato come il modello spiega in gran parte il processo per la realizzazione di un progetto internazionale con molteplici forze in campo. L'analisi sull'applicazione del modello Kingdon all'esperienza dell'Agenzia e MDBI conferma la necessità che i tre *stream*, pur muovendosi in forme indipendenti, trovino una coincidenza che porta all'applicazione della *policy* e del cambio. È altresì interessante sottolineare come al momento politico debba corrispondere il problema e l'identificazione della soluzione (la *policy*). In effetti, all'inizio di tutto il processo (il summit di Ibiza) esisteva in larga misura l'accordo politico, ma non vi era una soluzione pronta da applicare. Successivamente, la soluzione di *policy* è stata identificata, ma è venuto a mancare l'accordo politico. Pertanto l'esperienza dell'Agenzia e della MDBI ci indica che l'accordo politico è elemento necessario, ma non sufficiente all'approvazione della *policy*.

L'importanza dell'accordo politico ci porta poi al secondo punto di queste riflessioni finali: la conclusione del processo per la realizzazione dell'Agenzia e MDBI. Per costituire un'Entità – Agenzia o MDBI – appare necessario un accordo politico. Tale accordo non può realizzarsi senza un adeguato intervento volontaristico verso i paesi interessati – a livello dell'Unione Europea

e dei Paesi del sud del Mediterraneo – che faciliti l'emergere dell'accordo, che è il pezzo mancante.

A tale proposito, in sede di Unione Europea, è necessaria un'alleanza strategica (ad esempio nel contesto dell'*Economic and Financial Committee* e dell'*Ecofin*) tra Italia, Spagna e Francia diretta a superare le obiezioni politiche di Germania e di altri Paesi, che ritengono l'Agenzia e la MBDI un progetto bilaterale e non dell'Unione Europea. Parte integrante di questa strategia è la capacità di far comprendere a fondo che la crescita economica del Mediterraneo ha una valenza politica, economica, commerciale e di sicurezza per tutta l'Europa e non solamente per i Paesi del Mediterraneo. L'instabilità del Mediterraneo, le migrazioni e il potenziale per l'espansione del terrorismo costituiscono questioni cruciali per tutti i Paesi europei.

A seguito della preliminare conclusione dello studio degli esperti del FEMIP e in vista dell'ulteriore analisi, occorre – in coordinamento con spagnoli e altri partner – definire i tempi entro i quali ci si aspetta che il progetto sia completato. In tal senso, è fondamentale un accordo politico strategico con la Spagna, come pure è importante associare a tale accordo altri Paesi mediterranei dell'Unione Europea, come Francia e Grecia.

La recente iniziativa dei Ministri delle Finanze e dell'Economia di Italia e Francia di richiedere il superamento dello sbilanciamento verso l'est-europeo della BEI e il rafforzamento delle attività e impegni nel Mediterraneo, si muove nella direzione di sostenere il progetto dell'Agenzia e della MBDI. Tale passo dei ministri costituisce un intervento politico inteso a convincere altri membri della Comunità di destinare risorse al Mediterraneo come una priorità europea per aumentare le opportunità commerciali, ridurre le tensioni e le pressioni migratorie verso l'Europa.

Un ulteriore intervento dovrà essere diretto a sensibilizzare i Paesi della riva sud del Mediterraneo affinché l'Agenzia e la MBDI diventino un progetto politicamente importante. I Ministri dell'Economia e delle Finanze europei e dei Paesi del Mediterraneo s'incontrano annualmente – nel c.d. *Euro-Mediterranean ECOFIN meeting* – per rivedere la cooperazione tra le due parti e definire programmi futuri. Le conclusioni dell'*Euro-Mediterranean ECOFIN Ministerial Meeting* possono preparare il

piano di cooperazione futuro. In tal senso, è necessario sollecitare i Paesi riceventi a richiedere azioni specifiche a favore dello sviluppo del Mediterraneo, incluso l'iniziativa dell'UPM della *Mediterranean Business Development Initiative* (MBDI).

Sotto il profilo operativo, è auspicabile che l'Entità abbia una struttura di tipo misto, con un ruolo significativo del settore privato, mantenendo indipendenza e capacità analitica. In tal senso, oltre ai singoli Paesi, la BEI potrà svolgere un ruolo primario nell'Entità. Ciò per una serie di motivi: la BEI già opera nel Mediterraneo e potrebbe espandere le proprie operazioni, ma in un contesto nel quale i Paesi beneficiari sarebbero azionisti. Inoltre, l'intervento della BEI potrebbe ridurre gli esborsi finanziari da parte dei singoli Paesi e dei rispettivi Tesori nazionali, anche perché la BEI ha recentemente ricevuto un elevato aumento di capitale.

L'alleanza con gli attori rilevanti potrà definire un progetto per la struttura dell'Entità, anche in relazione agli ulteriori elementi che gli esperti forniranno. In aggiunta alle valutazioni politiche circa i partecipanti, occorrerà selezionare, tra le opzioni di *policy* che gli esperti hanno presentato, quella, anche minimale, diretta a migliorare il funzionamento del sistema finanziario e a sviluppare sinergie con entità esistenti (come il *network Anima*), e che possa evolvere nel tempo in un organismo efficiente ed efficace. In tale prospettiva, sarebbe utile una Conferenza internazionale sui temi d'imprenditorialità e finanza nel Mediterraneo, che aiuterebbe a ottenere sostegno politico e dell'opinione pubblica e a dare visibilità all'iniziativa.

Infine, l'esperienza dell'Agenzia e MDBI e l'applicabilità del modello Kingdon non devono far pensare a una completa generalizzazione in altri contesti e ambiti. Si tratta pur sempre di studi di caso, la cui generalizzazione è limitata. Però è auspicabile che tali studi vengano intrapresi in altri contesti e ambiti internazionali e nazionali. Viene a mente la possibilità di verificare il modello Kingdon rispetto ai c.d. progetti che prevedono partecipazione pubblica e privata che vengono intrapresi in vari ambiti nazionali e internazionali. Inoltre, appare interessante applicare il modello Kingdon a varie iniziative e progetti che sono intrapresi in altri ambiti territoriali, come ad esempio nei Balcani, o in Estremo Oriente e in Cina.

Bibliografia

- ABDELKRIM S., PIERRE H., *Foreign Direct Investment in the Med Countries in 2008: Facing the Crisis*,. Survey No. 3, March, ANIMA Investment Network, Marseille 2009.
- ABDELKRIM S., PIERRE H., *Foreign Direct Investment into ME-DA in 2007: the Switch*, Study No.1, July. ANIMA Investment Network, Marseille 2008.
- ACS Z.J., AUDRETSCH D.B., BRAUNERHJELM P., CARLSSON B., *The Missing Link: The Knowledge Filter and Entrepreneurship in Endogenous Growth*, December.CEPR Discussion Paper No. 4783. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=667944>.
- ADAMS R.H., *International Migration*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 3069, Washington DC 2003.
- AGA KHAN DEVELOPMENT NETWORK, *Aga Khan Agency for Microfinance 2008*, Annual Report 2008.
- AL-ATRASH H., T. YOUSEF, *Intra-Arab Trade: Is it Too Little?*, IMF Working Paper, No. 10, Washington D.C 2000.
- Algeria: Financial System Stability Assessment*, including Reports on the Observance of Standards and Codes, May 17, 2004.
- ALMERAS G., *Le développement d'entreprises dans les pays méditerranéens. Constats. Stratégies. Actions. September*, Papers IEMed,. Édition: Institut européen de la Méditerranée, Barcelone 2009.
- ARENA M, *Does Insurance Market Activity Promote Economic Growth? A Cross-Country Study for Industrialized and Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 4098, December, Washington DC 2006.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X., *Economic Growth*, McGraw-Hill Inc., New York 1995.
- Baumol W.J., *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*, in «Journal of Political Economy», vol. 98, Issue 5, 1990, pp. 892-893. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1503897>.
- BECK T., WEBB I., *Economic, Demographic, and Institutional Determinants of Life Insurance Consumption across Countries*, in «The World Bank Economic Review», vol. 17, No. 1, 2003, pp. 51-88.

- BECK T., LEVINE R., *Stock Markets, Banks, and Growth: Correlation or Causality*, in «Journal of Banking and Finance», 28, 2004, pp. 423-442.
- BENNET H.Z., ZARNI Z., *International Competitiveness of the Mediterranean Quartet: A Heterogeneous-Product Approach*, IMF Working Paper WP/08/240, 2008.
- CIA, *World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>.
- COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 17, No. 1, (Mar.) 1972, pp. 1-25.
- CONYON M., LEECH D., *Top Pay Company Performance and Corporate Governance*, in «Oxford Bulletin of Economics and Statistics», vol. 56, No. 3, 1994, pp. 229-247.
- DUNLEAVY P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Models in Political Science*, Pearson, London 1991.
- FLEISIG H., SAFAVIAN M., DE LA PEÑA N., *Reforming Collateral Laws to Expand Access to Finance*, The World Bank, Washington DC 20433, 2006.
- FSA Financial Sector Assessment, *Egypt*, SecM2008-0318, July 2008, World Bank /IMF, Washington DC, [http://lnweb90.worldbank.org/FPS/fsapcountrydb.nsf/\(attachmentwebFSA\)/Egypt_Update_FSA.pdf/\\$FILE/Egypt_Update_FSA.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/FPS/fsapcountrydb.nsf/(attachmentwebFSA)/Egypt_Update_FSA.pdf/$FILE/Egypt_Update_FSA.pdf).
- GIBBONS R., *The Global Insurance Market Comes of Age*, in «International Insurance Quarterly», vol. 14, n. 2, June 2007.
- HAKURA D., *Growth in the Middle East and North Africa*, IMF Working Paper No. 56, Washington D.C. 2004.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, September 2005, Washington DC.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, April 2003, Washington DC.
- IMPAVIDO G., MUSALEM A.R., TRESSEL T., *The Impact of Contractual Savings Institutions on Securities Markets*, January 2003, Policy Research Working Paper Series, No. 2948, The World Bank, Washington DC. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=636310>.
- IMPAVIDO G., MUSALEM A.R., TRESSEL T., *Contractual savings*

- institutions and banks' stability and efficiency*, Policy Research Working Paper, Series No 2751, The World Bank, Washington DC 2001.
- KING R.G., LEVINE R., 1993a. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right, in «Quarterly Journal of Economics», August, 108(3), 1993a, pp. 717-38.
- KING R.G., LEVINE R. Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence, in «Journal of Monetary Economics», 32(3), 1993b, pp. 513-42.
- KINGDON J., *Agendas, alternatives and public policies*, Longman (2nd ed.). White Plains, New York 2002.
- LARRU J.M., *A structural analysis of foreign aid to ten Mediterranean countries*, Unpublished, Mapra 2009.
- LEVINE R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, NBER Working Paper No W10766, September 2004. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=592145>.
- LEVINE R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, in AGHION P., DURLAUF S.N. (Eds), *Handbook of Economic Growth*, volume 1, North Holland 2004.
- LEVINE R., *Law, Finance, and Economic Growth*, in «Journal of Financial Intermediation», 8(1/2), 1999, pp. 36-67.
- LEVINE R., *The Legal Environment, Banks, and Long-Run Economic Growth*, in «Journal of Money, Credit, and Banking», August 1998, 30(3 pt.2), pp.596-613.
- LEVINE R., ZERVOS S., *Stock Markets, Banks, and Economic Growth*, in «American Economic Review», June 1998, 88(3), pp. 537-58.
- LEVINE R., LOAYZA N., BECK T., *Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes*, in «Journal of Monetary Economics», 46, 2000, pp. 31-77.
- LINDBLOM C.E., *The Science of 'Muddling Through'*, in «Public Administration Review», vol. 19, 1959, pp.79-88.
- MASCI P., TEJERINA L., WEBB I., *Insurance Market Development in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Technical Papers Series, IFM-146, 2007.
- MORDUCH J., *Micro-Insurance: the Next Revolution*, in BANERJEE A., BENABOU R., MOOKHERJEE D. (eds.), *What have*

- We Learned about Poverty*, Oxford University Press, June 2004.
- Morocco: *Financial System Stability Assessment - Update*, October 14, 2008
- Morocco: *Financial System Stability Assessment including Reports on the Observance of Standards and Codes*, July 17, 2003
- MOSER C., *Reducing Global Poverty*, Brookings Press 2007.
- NABLI M.K., *Institutional Reform for Economic Growth in the Arab Countries*, IMF/AMF Seminar, Abu Dhabi, December 19-20 2006.
- NASHASHIBI K.A., *Fiscal Revenues in South Mediterranean Arab Countries: Vulnerabilities and Growth Potential*, IMF Working Papers 02/67, International Monetary Fund, Washington DC 2002.
- NASR S., Study led by, *Access to Finance and Economic Growth in Egypt, Middle East and North African Region*, World Bank, Washington DC 2008: http://siteresources.worldbank.org/INTEGYPT/Resources/Access_to_Finance.pdf.
- OUTREVILLE J.F., *The Economic Significance of Insurance Markets in Developing Countries*, in «Journal of Risk and Insurance», 57(3), 1990, pp. 487-498.
- SCHUMPETER J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York [1942] 1975.
- SCHUMPETER J., *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.[1911] 1934.
- SCOTT J., *Rational Choice Theory*, in *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*, edited by BROWNING G., HALCLI A., WEBSTER F.. Sage Publications 2000.
- SIMON H.A., *Rational Decision Making in Business Organizations*, in «The American Economic Review», Vol. 69, No. 4 (Sep.), 1979, pp. 493-513.
- SKIPPER H. Jr., *Foreign Insurers in Emerging Markets: Issues and Concerns*, Center for Risk Management and Insurance, Occasional Paper, 1997, 97-2.
- SOO H.H., *Life Insurance and Economic Growth: Theoretical and Empirical Investigation*, University of Nebraska, Department of Economics, 1996.
- SOUS I., *The Euro-Mediterranean co-operation on investment:*

- what future? Audit on the achievements of the ANIMA project Recommendations for a future regional instrument (MIPA – Mediterranean Investment Promotion Agency), European Commission / Europe Aid Office / ANIMA Project Euromediterranean Network of Investment Promotion Agencies. Contract ME8/B7-4100/IB/99/0304, 2003.*
- STIJN C., *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, World Bank Policy Research Working Paper 3589, May 2005.
- SWISS R., *World Insurance in 2004: Growing Premiums and Stronger Balance Sheets*, in «Sigma», No. 2. 18, Zurich 2005.
- TEBOUL, R., MOUSTIER E., *Foreign Aid and Economic Growth: The Case of the Countries South of the Mediterranean*, in «Applied Economics Letters», 8, 2001, pp. 187-190.
- Tunisia: Financial Sector Assessment Program Update - Detailed Assessment of Compliance of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, March 13, 2007.
- Tunisia: Financial Sector Assessment Program Update - Detailed Assessment of Compliance of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, March 7, 2007.
- Tunisia: Financial System Stability Assessment Update*, February 5, 2007.
- Tunisia: Financial System Stability Assessment Update*, December 29, 2006.
- Tunisia: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes*, June 17, 2002.
- USAID, *Assessment on How Strengthening the Insurance Industry in Developing Countries Contributes to Economic Growth*, February 15 2006.
- WARD D., ZURBRUEGG R., *Does Insurance Promote Economic Growth? Evidence from OECD Countries*, in «The Journal of Risk and Insurance», Vol. 67, No. 4, 2000, pp. 489-506.
- WEBB I.P., GRACE M.F., SKIPPER H.D., *The Effect of Banking and Insurance on the Growth of Capital and Output*, Center for Risk Management and Insurance Working Paper 02, Georgia State University, 2002.
- WORLD BANK, *Global Economic Prospects*, Washington, DC 2007a.

- WORLD BANK, *How Can Global Integration Boost Growth in Tunisia?*, Rapport No. 40129-TN, June. Washington, DC 2007b.
- WORLD BANK, *Export Diversification in Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*, Rapport No 40497, MNA, vol. II, July. Washington, DC 2007c.
- WORLD BANK, *Middle East and North Africa Region Economic Developments and Prospects 2006: Financial Markets in a New Age of Oil*, Washington, DC 2006.
- WORLD BANK, *Middle East and North Africa Region Economic Developments and Prospects 2005: Oil Booms and Revenue Management*, Washington, DC 2005.

Emuni, l'Università del Mediterraneo

Joseph Mifsud

Nel presentare EMUNI (la *Euro-Mediterranean University*), la questione preliminare è che cosa essa rappresenti nell'universo accademico. Si può rispondere a questa domanda indicando i seguenti profili fondamentali incarnati da EMUNI:

l'idea di una cooperazione accademica concreta nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo (UPM) al servizio della società civile, delle comunità locali, dei governi nazionali, del mondo del lavoro e del mondo della ricerca;

un'università aperta e volta a collegare comunità di studiosi (conoscenza);

il progetto di usare i punti di forza delle singole università per concentrarsi su programmi *just in time*;

una collaborazione effettiva tra accademia, industria e altre istituzioni all'interno dell'UPM;

senza reinventare la ruota, assicurarsi tuttavia che ognuno abbia l'opportunità di usarla per fare passi avanti.

1. Varata formalmente nel giugno del 2008, a partire dal febbraio del 2009 EMUNI è stata istituita legalmente come università *post-lauream* con diplomi aventi valore per la legge slovena, in linea con il processo di Bologna. EMUNI è stata fondata da università, istituti di ricerca e altre istituzioni accademiche e scientifiche di paesi dell'Unione per il Mediterraneo, per sostenere lo sviluppo della regione mediterranea e migliorare le relazioni euro-mediterranee, in linea con gli obiettivi concordati nell'ambito dell'UPM. EMUNI è un'organizzazione internazionale (euro-mediterranea), con sede in uno dei membri dell'Unione Medi-

terranea. La sua sede legale è in Slovenia, ma il suo *campus* è l'intera regione euro-mediterranea.

2. Le attività di EMUNI non devono duplicare né competere con attività o istituzioni esistenti. Il suo compito è di essere complementare, di ricercare sinergie combinando risorse ed impegnandosi negli ambiti dell'insegnamento *post-lauream* innovativo e della ricerca avanzata attenta all'impatto.

3. Le attività sono svolte attraverso il suo ampio *network* di oltre 100 università e organizzazioni, i cosiddetti fondatori e altri partner. EMUNI può promuovere tra i fondatori centri di ricerca su argomenti specifici, come l'ambiente mediterraneo, l'eredità culturale euro-mediterranea, il commercio euro-mediterraneo, oppure gruppi di lavoro permanenti per l'informazione circa le sue attività, la diffusione delle sue ricerche, la mobilità e l'organizzazione delle attività didattiche. Uno degli obiettivi di EMUNI è sostenere la creazione di centri di eccellenza nell'area euro-mediterranea.

4. L'attività didattica e di ricerca sviluppata da EMUNI intende basarsi sui bisogni, ciò che è in se stesso il risultato di una filosofia del «*listening before lecturing*». A tal fine, essa organizza e prende parte in modo continuativo a sessioni di dialogo, collegando autorità di governo, rappresentanti del settore pubblico e privato e del mondo del sapere. Tali sessioni aiuteranno a formulare priorità e programmi concreti. Esse aiutano altresì a mobilitare e generare risorse.

5. Coerentemente con questa attenzione ai bisogni, EMUNI focalizza il suo lavoro innanzitutto sulla ricerca applicata e su attività didattiche post-laurea che siano in grado di promuovere capacità professionali che siano le più richieste o le più essenziali per lo sviluppo dell'area, lasciando il lavoro più teorico e fondamentale nel campo della conoscenza alle istituzioni esistenti di alta formazione.

6. Parimenti coerente con questa attenzione ai bisogni e all'impatto è l'attingere di EMUNI dalle competenze significative delle comunità dei suoi membri e dalle risorse esterne all'accademia tradizionale. EMUNI crea gruppi con competenza significativa su base virtuale e le diffonde nella regione, cosa alquanto differente dall'attività delle istituzioni anche di alta formazione convenzionali.

7. EMUNI intende sviluppare i suoi propri programmi di titoli post-laurea basati sui bisogni e l'impatto, rispondendo alle priorità e alle opportunità di finanziamento, ma oltre a ciò intende offrire il patrocinio di EMUNI a programmi per il rilascio di titoli e attività simili che siano in linea con la sua missione e i suoi obiettivi. EMUNI intende promuovere attività di *blended learning* e i suoi interventi sono di natura inclusiva piuttosto che esclusiva.

8. Accanto a programmi per il rilascio di titoli e a progetti di ricerca, EMUNI offre anche corsi brevi, *summer school*, seminari, conferenze, pubblicazioni e altro, al fine di sostenere la sua missione ed assicurare impatto effettivo e alta visibilità.

9. Il non avere un *campus* centrale adeguato per mantenere e occupare un'ampia comunità accademica, consente ad EMUNI di essere agile ed efficiente nelle sue operazioni.

La responsabilità per la gestione e la qualità delle sue attività accademiche spetta al Presidente e al Senato, che è composto da rappresentanti eletti dai fondatori. La responsabilità della gestione strategica generale e del buon andamento finanziario spetta ad un corpo di governo indipendente che ha anche il compito di garantire che EMUNI rimanga un'organizzazione non politica e culturalmente non di parte. Membri di EMUNI, assieme a parlamentari europei di tutti i partiti e ad un gruppo del Parlamento Euro-Mediterraneo (APEM), controllano due volte l'anno in una sessione formale l'avanzamento dell'attività di EMUNI.

10. Lo Stato sloveno sostiene i costi del Segretariato di EMUNI e i costi correlativi della sede legale. La Commissione Europea ha assegnato fondi per attività rilevanti per i suoi obiettivi. Comunque, EMUNI dipende per le sue azioni da finanziamenti esterni. La dimensione delle sue azioni ed il loro impatto e visibilità dipendono fortemente dal sostegno degli Stati della regione euro-mediterranea e dai contributi di società private, ONG e altri. Nel giugno 2008, il Kuwait fu la prima nazione a fare una donazione ufficiale (un milione di euro) ad EMUNI per sostenerne il lancio. L'Unione Europea, tramite la Direzione Generale EuropeAid ha anche concesso un contratto di servizio ad EMUNI per agire come suo punto di riferimento nel campo dell'alta

formazione nel Mediterraneo e sostenere la creazione di programmi *post-lauream*, di un «*research souk*» (che quest'anno è stato ospitato dalla Biblioteca Alessandrina in Egitto), un osservatorio per l'alta formazione e conferenze in tutta la Regione mediterranea.

I livelli multipli delle operazioni di EMUNI

1. Nel corso del tempo, EMUNI implementerà gli obiettivi indicati in precedenza aggiungendo livelli nuovi di attività alle sue azioni. Per ogni livello EMUNI definisce scopi concreti, plurienali, quantificati per finalità di progettazione

1. Livello 1: EMUNI offre corsi brevi e *summer school* a Portofino e altrove nella regione euro-mediterranea tramite la rete dei suoi partner.

2. Livello 2: EMUNI sostiene e promuove pubblicazioni per diffondere i risultati della ricerca, raccogliere le competenze ed accrescerne il profilo. Sviluppa una comunità principalmente virtuale di esperti nella regione euro-mediterranea ed oltre.

3. Livello 3: il «marchio» EMUNI è disponibile per corsi selezionati (*master*) offerti nella regione da istituzioni partner che corrispondano alle aree di priorità di EMUNI e convengano ai suoi criteri.

4. Livello 4: EMUNI si impegna a realizzare e dà il via a sessioni di «ascolto», colloqui e conferenze, così come incontri bilaterali ad alto livello, che riuniscano soggetti chiave nell'ambito di aree nodali, per stabilire le priorità necessarie e le opportunità per l'offerta/distribuzione di servizi.

5. Livello 5: EMUNI traduce i risultati del livello 4 in corsi di *master* specificamente definiti.

6. Livello 6: EMUNI traduce i risultati del livello 4 in attività di ricerca che aspirano ad avere un impatto tangibile.

7. Livello 7: EMUNI offre programmi di dottorato legati alle attività indicate al livello 6.

8. Livello 8: EMUNI stabilisce un *network* di antenne/fari/centri di eccellenza nella regione, come MEDADRION.

EMUNI si concentrerà sui seguenti obiettivi, che sono le aree di priorità dell'Unione per il Mediterraneo:

- disinquinamento del Mediterraneo;
- autostrade del mare e di terra;
- protezione civile;
- energie alternative
- alta formazione e ricerca, affidata all'Università Euro-Mediterranea (appunto EMUNI), con sede in Slovenia;
- la *Mediterranean Business Development Initiative*.

EMUNI è dunque la sola istituzione per l'alta formazione dell'Unione per il Mediterraneo, riconosciuta dalla Dichiarazione di Parigi del 2008 e formalmente ratificata da tutti i Paesi dell'UPM. I suoi interessi nei Balcani occidentali, nell'Adriatico e nello Ionio sono naturalmente le basi della collaborazione mediterranea. Concentrandosi sui sei obiettivi dell'UPM, EMUNI è l'istituzione di riferimento per la Fondazione Anna Lindh, i partner accademici dell'Alleanza delle Civiltà nei Balcani occidentali e nel Mediterraneo, l'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM), l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo e l'ARLEM. Assieme a ciascuna di queste organizzazioni EMUNI ha organizzato seminari, conferenze e colloqui volti a diffondere la conoscenza intorno all'alta formazione e alla ricerca nell'ambito dell'UPM. È intenzione di EMUNI continuare la sua attuale collaborazione con gli altri partner nella regione dei mari Adriatico e Ionio, legando la sua missione nel Mediterraneo con il dialogo interculturale nel Medio Oriente.

La creazione di MEDADRION, con il suo naturale partner UNIMED, è un passo nella giusta direzione, ed ha come scopo di stabilire sinergie e coordinazione in una regione che abbisogna di sintonie e lungimiranza per la sua sopravvivenza economica. EMUNI è convinta che con la creazione di un *management* per identificare le sinergie, MEDADRION possa essere un'eccellente base per attività accademiche e progetti centrati su giovani laureati e sullo sviluppo di formazione *just in time*, che è uno dei principali obiettivi di EMUNI.

I Balcani e la prospettiva euro-mediterranea

Besnik Mustafaj

I Paesi dei Balcani occidentali, o dell'Europa sud-orientale, come più spesso si tende a definirli nell'attuale linguaggio geopolitico, non hanno mai avuto, come ora, nella loro storia, un orizzonte comune da perseguire per loro libera volontà. Tale orizzonte è rappresentato dall'Unione Europea e viene generalmente accettato senza grandi obiezioni sia dall'opinione pubblica che dalle classi dirigenti politiche di questi Paesi. Ciò costituisce una novità sostanziale e spiega, tra l'altro, anche la relativa tranquillità che da più di un decennio caratterizza i rapporti di vicinato tra i Paesi di un'area tradizionalmente turbolenta. Una prima, evidente conseguenza di questo nuovo stato di cose è l'intensificazione della cooperazione politica, diplomatica, economica e culturale sia tra i Paesi balcanici che tra questi ed alcuni Paesi dell'Europa centrale e meridionale, membri dell'Unione Europea. Una cooperazione che, peraltro, presenta alcuni aspetti di novità anche sul piano qualitativo, in quanto, ispirata dalla filosofia che informa l'Unione Europea, si evolve in modo vieppiù chiaro, lasciandosi alle spalle i vecchi modelli di comportamento per cui gli Stati balcanici, in modo palese od occulto, erano soliti perseguire non uno sviluppo comune, uno sviluppo armonico nell'interesse di tutti i vicini, ma, ciascuno, una sorta di egemonia nei confronti del vicino. Si tratta di una vittoria storica dello spirito europeo in questa regione e diversi, significativi indicatori inducono a credere che non si tornerà più indietro.

Per quanto non si possa ancora dire che la fiducia nel vicino si sia ben radicata, nel senso che questa espressione ha nel

linguaggio europeo di oggi, si può tuttavia affermare, senza sbagliare, che si è molto attenuata la sfiducia. E ciò non è poco. In modo più rapido o più lento, a seconda dei Paesi, le classi politiche salite al potere per via democratica, stanno operando ormai libere dalle paranoie tradizionali, che attribuivano comunque al vicino la veste del nemico. Se fosse vivo Churchill, non avrebbe più occasione di dire che i Paesi dei Balcani producono più storia di quanta il loro stomaco sia in grado di digerire. Oggi i balcanici stanno cercando di fare ciò che non facevano quando producevano «storia» in eccesso, stanno, cioè, impegnandosi nell'edificazione dello Stato di diritto, nell'impostazione di uno sviluppo economico sostenibile, nel radicamento della società civile e nella costruzione sincera della pace. Tutto ciò sta accadendo grazie al meraviglioso sogno europeo.

Nella nostra regione, tuttavia, anche la realizzazione di questo sogno comporta una serie di problemi. Eviterò, in questa sede, di compilarne un lungo elenco, limitandomi, invece, a concentrare l'attenzione soltanto su uno di essi. Non è difficile constatare come il raggiungimento degli standard di avvicinamento all'Unione Europea sia vissuto da noi come una sorta di ossessione, il che nella pratica significa che tutte le parti politiche accettano di buon grado le riforme richieste da Bruxelles. In nome di queste riforme, anche nei Paesi dei Balcani si sta gettando finalmente il seme di una cultura politica che è mancata nei secoli e che è la cultura del consenso. La posizione nei confronti di queste riforme, di solito, non è elemento di lotta politica interna, per il semplice fatto che tutte le parti concordano sulla loro importanza. E del resto, anche quando lo diventi, oggetto di dibattito non è il contenuto delle riforme, ma la qualità della loro attuazione. Sono convinto che in nessuno dei Paesi fondatori dell'Unione Europea questo processo di integrazione abbia goduto di un sostegno popolare così ampio come nei Paesi dei Balcani.

Un approccio così fortemente emotivo si spiega soprattutto col fatto che i nostri Paesi sono rimasti gli ultimi in lista nell'allargamento dell'Unione Europea. Ma, nella corsa a guadagnare il tempo perduto, tale approccio ha finito per essere causa di impoverimento della vita diplomatica dei Paesi balcanici.

Si consideri, a scopo esemplificativo, un solo aspetto, quello della cooperazione regionale. Paesi come l'Austria, l'Italia, la Grecia, la Slovenia, membri vecchi e nuovi dell'Unione Europea, mossi dall'intento apprezzabile di aiutare l'Europa sud-orientale arretrata, hanno dato vita ad una miriade di iniziative, nei cui confronti i Paesi della nostra regione non hanno mai espresso alcuna forma di opposizione. D'altra parte l'esperienza dice che i Paesi destinatari di tali iniziative le abbiano guardate, in realtà, con qualche perplessità. Durante il lungo periodo – circa un ventennio – in cui mi sono occupato di relazioni internazionali, come diplomatico, parlamentare e infine ministro degli Esteri del mio Paese, mi sono trovato molto spesso a partecipare, e talvolta anche ad organizzare a Tirana attività di tutti i livelli legate a tali iniziative. Ebbene, in occasione di questi incontri, nel corso di conversazioni informali con i miei colleghi dei Paesi coinvolti, mi è capitato spesso di sentirli esprimere, a voce, il sospetto che queste iniziative, sostenute apertamente anche da Bruxelles, altro non fossero, in realtà, che una sorta di *escamotage* escogitato dell'Europa per tenere a bada l'impazienza dei Paesi dei Balcani riguardo alla loro adesione all'Unione. Quanto questa percezione corrisponda a realtà, ancora oggi mi è difficile dire. La verità è che Bruxelles non ha mai fatto una seria riflessione sull'efficacia di queste iniziative, anzi, ha continuato, e continua tuttora, a parlare dell'importanza della cooperazione e dell'integrazione regionale con immutata retorica ottimista.

Nel corso dell'ultimo ventennio, che siamo soliti definire postcomunista, le iniziative di cui fanno parte i Paesi dei Balcani sono state costituite generalmente in base al criterio della prossimità geografica, il che sottintende che anche il loro obiettivo è stato naturalmente quello di affrontare un serie di problemi la cui origine è nella storia propriamente europea, ma che sono legati anche alla prospettiva dell'integrazione europea. Una sorta di eccezione a questa regola è l'Organizzazione per la Cooperazione Economica del Mar Nero, che annovera tra i propri membri anche Paesi come la Russia, la Georgia, l'Azerbaijan e l'Armenia, per i quali, notoriamente, non vi è alcun futuro europeo.

Il passato per molti versi simile dei vari Paesi balcanici è stato senz'altro uno degli elementi che maggiormente hanno influen-

to nel convincere i vari attori dell'opportunità di cooperare, in nome del futuro. Giustamente. Col risultato, però, che in questi decenni si è avuta un'inflazione di iniziative. Come esempio, basti citare l'Albania, che fa parte dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI), dell'Iniziativa Centro Europea (INCE), dell'Organizzazione della Cooperazione Economica del Mar Nero (BSEC), del Processo di Cooperazione Regionale (RCC), dell'Iniziativa di Cooperazione dell'Europa Sud-orientale (SECI), dell'Iniziativa Regionale delle Migrazioni, dell'Asilo e dei Rifugiati (MARRI), del Centro per la Cooperazione e la Sicurezza (RACVIAK), del Centro per il Controllo delle Armi (SEESAC), della Carta del Partenariato Adriatico (A5), della Ministeriale della Difesa (SEDM), dell'Iniziativa della NATO per l'Europa Sud-orientale (SEEI). Spero di non averne dimenticato nessuna. E comunque, sono talmente tante che, sinceramente, io stesso non sono mai riuscito a ricordarmele tutte a memoria. Seguirne l'attività significa riunioni infinite di esperti, diplomatici e politici di tutti livelli, di fatto per dire tutti più o meno le stesse cose e per essere ascoltati più o meno dalle stesse persone. A conclusione dei lavori era previsto che ci fosse, e di fatto c'è ancora, una dichiarazione, di solito talmente simile alla dichiarazione precedente da poter essere approvata senza essere neppure letta, ad eccezione dei casi in cui tra i membri dell'organizzazione figurano anche la Bielorussia o l'Azerbaijan. Questa miriade di strutture regionali, proprio a causa della sovrapposizione, non ha prodotto una maggiore mobilitazione su più fronti, ma, al contrario, una sorta di routine e di formalismo presso tutte le parti. E non poteva essere altrimenti. Un Paese come l'Albania, con un corpo diplomatico limitato, pur con tutta la buona volontà, non dispone né delle risorse umane né delle possibilità economiche necessarie per seguire in modo serio queste riunioni, e ancor meno, per dare ad esse un proprio contributo. In questo quadro, credo che il summit di Parigi del 13 luglio 2008, con l'inaugurazione dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), abbia segnato un momento importante anche per la prospettiva della cooperazione regionale tra i Paesi dei Balcani occidentali. L'adesione a pieno titolo a questa Unione dei quattro Paesi della nostra penisola che hanno lo sbocco sull'Adriatico – l'Albania, il Montenegro, la Croa-

zia e la Bosnia-Erzegovina –, ha messo fine alla lunga reticenza dell'UE ad includere l'area adriatica nella strategia del partenariato euro-mediterraneo. Per quanto mi riguarda, non ho mai compreso questa reticenza e non l'ho mai accettata.

Tuttavia, non avrei mai immaginato quali grandi sforzi sarebbero stati necessari per mettere fine a questa reticenza. Nel settembre del 2005 sono entrato a far parte del governo del mio Paese, in qualità di ministro degli Affari Esteri. Tra i nuovi passi della diplomazia albanese, ci sarebbe stato l'avvicinamento al Processo di Barcellona. A cominciare dai primi anni '90 del secolo scorso, l'Albania aveva acquisito una certa importanza in ambito regionale, in relazione alla politica di incoraggiamento alla moderazione nei confronti soprattutto degli albanesi del Kosovo, ma anche di quelli della Macedonia e del Montenegro, al fine di evitare l'allargamento del conflitto inter-etnico nella ex Jugoslavia. Avviatosi il Kosovo, in modo irreversibile, sulla via dell'indipendenza, sotto la supervisione internazionale, e firmati gli Accordi di Ocrida in Macedonia, il ruolo dell'Albania è andato incontro a un inevitabile declino. Diventava indispensabile, per noi, cercare un altro spazio, rispondente alle caratteristiche e agli interessi del Paese, ma al contempo complementare al nostro obiettivo prioritario, che era, ed è, l'integrazione nell'Unione Europea. Ero convinto che l'affermazione dell'identità mediterranea avrebbe dato all'Albania la possibilità di acquisire una nuova esperienza, più ricca e diversificata, negli scambi internazionali, ma anche di dimostrare nuove capacità di contribuire alle sfide comuni per la pace e lo sviluppo. Eravamo alle soglie del summit straordinario dei Capi di Stato e di governo che si sarebbe tenuto nel novembre del 2005 a Barcellona, nel quadro delle celebrazioni per il decennale della Conferenza Euro-Mediterranea, che segnò la nascita del Processo di Barcellona (PB). Non mi sarei mai aspettato di trovare una opposizione così forte. Il primo «consiglio» mi giunse, con inusitata sollecitudine, dalla Commissione Europea, che giudicava tale passo non solo inutile, ma anche possibile causa di una dannosa confusione in relazione al nostro processo di integrazione europea. Da parte nostra, non avevamo ancora presentato alcuna richiesta ufficiale di adesione al Processo di Barcellona. In merito,

avevamo soltanto avviato delle consultazioni di principio con alcuni dei Paesi europei maggiormente attivi nella cooperazione euro-mediterranea. Avevamo espresso anche il desiderio che l'Albania partecipasse in qualità di invitato al summit di Barcellona, al quale riuscimmo infine ad essere presenti, ma solo grazie all'insistenza della Spagna.

Il «consiglio» della Commissione Europea non restò senza effetto, anche tra i diplomatici albanesi. Molti dei miei migliori e più capaci collaboratori espressero legittimamente la loro preoccupazione. La questione dell'integrazione europea era di fondamentale importanza per noi, mentre a Bruxelles e in molte altre capitali europee, questa nuova attenzione dell'Albania verso il Mediterraneo veniva vista come una dispersione di energie. Ci si sottolineava, inoltre, il rischio, così facendo, di perdere i benefici derivanti dai programmi europei di pre-adesione, per noi così necessari. Più tardi appresi il vero motivo della reticenza di Bruxelles. Un motivo, invero, assai poco serio. Le relazioni della Commissione Europea con i Paesi dei Balcani occidentali venivano seguite dalla Direzione per l'Allargamento, mentre il Processo di Barcellona faceva capo ad un'altra Direzione. Di conseguenza, la richiesta dell'Albania comportava la necessità di una valutazione che superasse le divisioni amministrative della Commissione Europea, in modo che la partecipazione al Processo di Barcellona e la prospettiva di adesione all'UE fossero congruenti e finalizzate con coerenza allo stesso obiettivo.

Non c'era alcun tabù da infrangere; semplicemente, i burocrati di Bruxelles dimostravano di far di tutto per lavorare il meno possibile. Senza dilungarmi in dettagli, al successivo summit euro-mediterraneo, tenutosi durante la Presidenza finlandese a Helsinki nel novembre del 2006, l'Albania non venne invitata. Per la diplomazia albanese questo significava che era necessario formalizzare al più presto per iscritto la richiesta di adesione al Processo di Barcellona, in modo che l'Unione Europea fosse costretta a dare una risposta ufficiale. Alcune settimane più tardi, nel dicembre 2006, consegnai alla controparte finlandese la lettera formale. Un anno dopo, il 5 e 6 novembre 2007, in occasione della Conferenza Ministeriale euro-mediterranea tenutasi a Lisbona, l'Albania venne accettata come membro a pieno titolo

del Processo di Barcellona. Io, però, non ricoprivo più la funzione di Ministro degli Esteri.

Questa elencazione, molto sintetica, degli sforzi che l'Albania ha dovuto compiere per guadagnarsi, nella famiglia euro-mediterranea, il posto che le spettava naturalmente, può essere l'occasione per evidenziare alcune conclusioni, a mio avviso importanti, in relazione alla cooperazione regionale nel prossimo futuro.

La costituzione dell'UPM rappresenta una opportunità in grado di integrare quasi tutte le iniziative regionali precedenti di cui fanno parte i Paesi dei Balcani occidentali, ad eccezione di quelle legate alla NATO, dando operatività al meccanismo di cooperazione decentrata, secondo un'idea già cara alla diplomazia italiana. Una integrazione siffatta coincide, in fondo, anche con la motivazione che è alla base di queste iniziative e che si concreta nel supporto che l'Unione Europea, o i singoli Paesi membri dell'Unione Europea, offrono allo sviluppo politico, istituzionale, economico e culturale degli Stati balcanici, al fine di recuperare il tempo perduto. D'altra parte, l'apertura verso la sponda meridionale del Mediterraneo offre ai Paesi balcanici la preziosa opportunità di conseguire una nuova maturità nella cooperazione multilaterale. L'Unione per il Mediterraneo, che dispone oramai di un proprio segretariato, possiede le necessarie capacità di coordinamento, per far sì che la cooperazione decentrata non leda la coesione generale del meccanismo comune euro-mediterraneo di fronte alle sfide che si prospettano. Anche se queste capacità non hanno ancora raggiunto un livello adeguato, proprio la cooperazione decentrata potrebbe costituire un importante stimolo alla loro crescita.

D'altra parte, la cooperazione decentrata incentiverebbe ciascun Paese dei Balcani occidentali ad intraprendere una riflessione più seria sulla propria partecipazione alla cooperazione regionale. Ciò implicherebbe, per ciascuno, la possibilità di riorganizzarsi, tenendo conto delle proprie priorità, e di gestire al meglio le proprie energie diplomatiche, poiché si eviterebbe la sovrapposizione di organizzazioni che perseguono lo stesso obiettivo o obiettivi tra loro molto simili.

L'integrazione, chiara e tempestiva, delle iniziative esistenti di cui fanno parte i Paesi dei Balcani occidentali nell'Unione per

il Mediterraneo servirebbe, infatti, a tale Unione per completare finalmente la propria mappa. E non sarebbe poco. Per ragioni diverse, a tale mappa mancano, ad oggi, la Serbia, la Macedonia e il Kosovo. Peraltro, tutti e tre questi Paesi si sono espressi in modo inequivocabile sul loro futuro europeo ed anzi, chi più chi meno, hanno già compiuto passi importanti nel percorso di avvicinamento all'Unione Europea. Addirittura, il Kosovo, che sembra esserne il più lontano, ha adottato l'euro come moneta nazionale. In questo senso, l'argomentazione che nessuno di questi tre Paesi ha uno sbocco sull'Adriatico perde di significato e prevale l'interesse verso la prospettiva europea. In ogni modo, la specificità mediterranea è molto più evidente nell'identità culturale di questi Paesi che in quella dei due terzi dei Paesi che fanno parte attualmente dell'Unione Europea, e che, quindi, oggi, ciascuno per suo conto o in raccordo con altri, hanno un ruolo di rilievo nell'Unione per il Mediterraneo. Riassumendo, se vogliamo credere che l'Unione per il Mediterraneo sia stata fondata per durare a lungo, essa costituisce un'opportunità per procedere ad una riorganizzazione dell'intera cooperazione regionale. Tale cooperazione, inserita nel quadro più ampio dell'UPM, acquisterebbe una nuova dinamicità, come formula di cooperazione multilaterale, attraverso la rivalutazione, da parte di ciascun Paese, delle proprie priorità di sviluppo, a seconda dei bisogni interni, ma anche delle proprie possibilità di contribuire allo sviluppo comune. In questo contesto, anche per i nostri Paesi, la parola «partenariato» acquisirebbe il suo vero significato nell'esprimere la qualità della nostra partecipazione alla cooperazione regionale, in luogo del termine «aiuto», che è oggi quello maggiormente utilizzato per definire la nostra cooperazione con l'Unione Europea. Tale ultimo termine mette, infatti, in primo piano la posizione che noi occupiamo, che è quella di assistiti. Il partenariato, inoltre, induce anche maturità. Sono convinto che una simile occasione possa servire a riformare il concetto di cooperazione regionale, dando ad ogni iniziativa un'identità chiara, a partire dai suoi obiettivi. Dunque, dal punto di vista di un osservatore balcanico, del suo interesse, non c'è alcuna ragione perché i Paesi della nostra regione trovino più o meno le stesse cose nell'Iniziativa Adriatico-Ionica e nell'Ini-

ziativa dell'Europa Centrale. Una sorta di «divisione dei compiti», a seconda delle sfide che ci attendono, non si configurerebbe come *diminutio* del ruolo dei Paesi membri dell'Unione Europea promotori di una o dell'altra iniziativa. Semmai è vero il contrario.

Come si è visto, la richiesta dell'Albania di aderire al Processo di Barcellona, presentata quasi cinque anni fa, ha reso evidente il fatto che la Commissione Europea non ha ancora una vera strategia di sostegno alla cooperazione regionale. Partendo sempre da quest'esempio, si può affermare, quanto meno, che le strutture della Commissione Europea sono spesso caratterizzate da una rigidità burocratica poco adatta a seguire adeguatamente il ritmo variabile che le iniziative regionali dovrebbero avere. La perseveranza della diplomazia albanese ha dimostrato, tuttavia, che superare la rigidità dei funzionari europei non è impossibile. L'Albania è riuscita a raggiungere uno degli obiettivi prioritari della propria politica estera, ma al contempo ha dato una spinta riformatrice alle modalità di funzionamento della Commissione Europea. Io non sono in grado di affermare quanto questo caso sia servito per avviare una riflessione a Bruxelles; so, però, che pochi mesi dopo, per altri tre Paesi dei Balcani occidentali, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro, fu molto più facile essere ammessi nell'UPM in qualità di membri. Inoltre, il precedente dell'Albania ha aiutato anche il Principato di Monaco ad entrare a far parte della famiglia euro-mediterranea. Questo è un esempio di come anche i piccoli Paesi, con la loro volontà di trarre profitto dalla cooperazione regionale, possano servire da catalizzatori positivi per strutture mastodontiche come la Commissione Europea.

La cooperazione regionale va, dunque, certamente a vantaggio dei Paesi dei Balcani occidentali. Ma sarebbe un errore pensare che sia solamente a loro vantaggio. Credo che sia necessario lavorare per cambiare la percezione della cooperazione regionale come via scelta dall'Unione Europea, o da diversi Paesi dell'Unione Europea, semplicemente per aiutare i Paesi di questa regione. Non è la cooperazione regionale il vero schema attraverso il quale l'Unione Europea esprime «il proprio spirito di solidarietà» nei confronti dei fratelli euro-balcanici poveri. La partecipazione attiva dei Paesi dei Balcani occidentali alla coo-

perazione regionale è altrettanto utile per i Paesi europei sviluppati, che sono attori in questi processi. La piena strutturazione dell'UPM è un'ottima occasione per ridefinire la cooperazione regionale, al fine di renderla realmente efficace. Conseguentemente, con l'integrazione delle altre iniziative citate nell'Unione per il Mediterraneo, questa stessa Unione sarebbe maggiormente accettata e sentita nella vita politica e sociale dei Paesi che ne fanno parte.

I Balcani all'interno della strategia euro-mediterranea dell'UPM

Franco Rizzi

Fino ad oggi, tutte le precedenti iniziative politiche e culturali che hanno visto come protagonista il Mediterraneo non hanno incluso i Balcani, quasi essi costituissero una regione a parte, legata a sfere culturali e politiche differenti ed estranea al bacino dell'Adriatico sul quale pure si affaccia. L'esclusione dei Balcani dai piani d'integrazione e interazione dell'area mediterranea non è stata causale, ma risponde al permanere di una mentalità di lungo periodo radicata nella storia e nella geografia politica del XX secolo, durante la gran parte del quale i Balcani sono appartenuti al mondo comunista, relegati oltre «la Cortina di ferro». Poiché le mentalità impiegano più tempo a trasformarsi delle realtà politiche, il crollo del Muro di Berlino non ha avuto un eco immediato nei rapporti che l'Europa occidentale, oggi Unione Europea, ha intrattenuto con quest'area che spesso si definisce periferica, mentre in realtà è centrale dal punto di vista strettamente mediterraneo.

I Balcani sono infatti un'area sensibile a cavallo tra due culture, quella europea e quella arabo-musulmana (passando per l'eredità ottomana) che faticano ad incontrarsi ed allacciare un dialogo proficuo tanto rispetto al passato che rispetto al futuro. I Balcani sono un'area trascurata non tanto per negligenza, quanto per la complessità delle relazioni e degli approcci che essi richiedono e comportano a coloro che vogliano relazionarsi. È dunque oggetto di merito che una delle novità più evidenti della nuova iniziativa mediterranea, l'Unione per il Mediterraneo, lanciata dal presidente francese Sarkozy nel 2008 sia stata proprio l'inclusione dei Balcani, regione negletta e dimenticata da tutti gli accordi precedenti.

L'Unione per il Mediterraneo rappresenta il *continuum* ideale del processo di cooperazione politica, economica e sociale inaugurato a Barcellona nel 1995. Allora, in un clima internazionale positivo in cui si credeva prossimo un accordo di pace definitivo tra Israele e Autorità Nazionale Palestinese, vi erano molte speranze che l'Unione Europea riuscisse a riallacciare un dialogo positivo con la sponda meridionale del Mediterraneo ed attrarre quest'area in una cooperazione più stretta con la stessa UE su dossier sensibili come il progresso economico, l'avanzamento della protezione dei diritti umani e civili e il dialogo inter-culturale. Anche allora, in quel progetto iniziale, le società civili dell'una e dell'altra riva, nonché le università, avevano visto assegnarsi un ruolo privilegiato e fecondo nell'intessere una rete di relazioni culturali che per mezzo secolo era stata ritardata dalla memoria ancora viva del colonialismo.

Il processo di Barcellona mise in movimento la terza fase della politica mediterranea dell'UE fondata sul partenariato euromediterraneo. Si trattava di una novità volta a sostituire la politica assistenzialista che aveva caratterizzato i rapporti euromediterranei, per sostituirla con una politica di interdipendenza fondata sull'eguaglianza, sulla reciprocità e sulla mutua responsabilità. La logica dei «tre canestri», ovvero delle tre aree: economica, sociale e di sicurezza su cui articolare le azioni d'intervento, apparvero da subito come un programma troppo ambizioso per poterlo considerare realistico, ma il suo significato simbolico non è per questo meno importante. Barcellona sancisce definitivamente il passaggio ad una politica europea nei confronti del Mediterraneo del Sud fondata sul partenariato e la reciprocità. All'indomani della data-limite del 2010 fissata per la realizzazione dell'area di libero scambio, oggi sappiamo che il piano, fin troppo ambizioso, tracciato a Barcellona, non è stato realizzato se non in parte. L'Unione per il Mediterraneo, dunque, ne rappresenta allo stesso tempo un rilancio ed una riproposizione con alcune importanti correzioni di rotta, per cercare di ovviare a quelle che sono state le difficoltà ma anche gli errori compiuti in passato. Se infatti parte del fallimento del processo di Barcellona è imputabile all'inasprimento del clima internazionale e soprattutto alla ripresa del conflitto israelo-palestinese

se, un'altra parte non trascurabile attiene alla responsabilità dell'Unione stessa, che pur avendo voluto innovare nel linguaggio, non è riuscita a tradurre l'approccio egualitario e multilaterale contenuto nella Dichiarazione di Barcellona in un metodo di lavoro concreto e in una consultazione paritaria e permanente con i Paesi rivieraschi. Cerchiamo dunque di comprendere in cosa innova la recente iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo e quale sia il ruolo positivo, di dialogo e di *confidence-building*, che può svolgere al suo interno un *network* dei *network* come MEDADRION, che abbiamo inaugurato a Teramo nel dicembre 2009 e costituito ufficialmente a Parigi nel luglio 2010.

All'Unione per il Mediterraneo aderiscono 44 Paesi che possono esser suddivisi in 4 regioni: Europa, Medio Oriente, Maghreb e Balcani. Perché un tale dialogo possa essere più utile di quello che lo ha preceduto, l'UPM dovrà includere equamente tutti i Paesi partner. L'inclusione dei Balcani, sotto il punto di vista geopolitico, risponde inoltre all'esigenza di rendere il dialogo tra UE e Paesi non UE più corale e diversificato, così stemperando il rischio che si crei all'interno dell'UPM un'opposizione netta tra Paesi arabi e Unione.

L'UPM allarga da un lato il campo di intervento, dall'altro specifica il contenuto e l'orientamento delle azioni future, cercando in questo modo di canalizzare gli sforzi verso quelle che sono ritenute collettivamente le iniziative più sensibili e urgenti: costruzione di infrastrutture che colleghino il Mediterraneo, cooperazione economica e finanziaria (*Mediterranean Business Development Initiative* per le piccole e medie imprese) con la previsione della creazione di una Banca Mediterranea degli Investimenti nel lungo periodo, cooperazione nella gestione delle acque, turismo regionale, lotta alla desertificazione, energie alternative, rispetto e protezione delle coste, scambi culturali e approfondimento della cooperazione interuniversitaria.

Sono specificati a questo riguardo anche i valori collettivi comuni ai quali le azioni future dovrebbero richiamarsi: la prossimità geografica, il Mediterraneo come bene comune per preservare l'economia della regione e la qualità della vita di tutti i suoi abitanti. Le sfide della globalizzazione e la necessità di cooperazione regionale, la creazione di un'area di libero scambio, il

sostegno alla democrazia, al pluralismo, alla *rule of law*, e il rispetto dell'integrità territoriale e del diritto all'autodeterminazione di ciascun Paese. Viene inoltre distintamente menzionata la proposta di redigere un «patto contro le violenze e il terrorismo» e, nel lungo termine, prevedere una forma di correlazione tra il partenariato mediterraneo e la NATO.

L'UPM prevede dunque anche di poter svolgere un'azione positiva nella risoluzione dei conflitti aperti o latenti nel Mediterraneo. Si tratta qui di un orientamento legittimo e molto qualificante, che tiene a mente gli errori e le negligenze del processo di Barcellona, in parte affossato proprio dalla difficoltà di riunire israeliani, palestinesi e altri rappresentanti arabi intorno ad uno stesso tavolo negoziale.

L'UPM adotta un approccio graduale, che punta ad approfondire la cooperazione attraverso stadi progressivi.

Il primo di questi è la cooperazione economica, nella quale rientrano le azioni orientate alla creazione di un mercato comune e tutte quelle iniziative che vertono nel campo dell'agricoltura, dei trasporti e del turismo. Ad essi sono accostati alcuni temi relativi alla sicurezza ed alla gestione delle risorse territoriali, come l'uso delle acque, la protezione dell'ambiente e del suolo, la regolazione dei flussi migratori regolari e dei rifugiati, il controllo delle armi.

Nel lungo periodo, l'UPM si propone di adottare una legislazione armonica rispetto a tutte le materie sovraesaminate, in vista della costituzione di una cornice di diritto comune.

Seguirà poi la realizzazione di progetti di consultazione più ampia e di natura più prettamente politica, come l'istituzione di un forum permanente di diplomatici ed uno della società civile, programmi di scambi studenteschi, gemellaggi municipali, ecc.

L'UPM inoltre innova rispetto alla struttura organizzativa, rendendo più esplicito quel clima di autentico partenariato, basato su un'equa partecipazione ai processi decisionali, a cui deve ispirarsi la sua azione.

Viene istituito un segretariato permanente, seguirà l'apertura di una Banca Mediterranea degli Investimenti che sponsorizzi progetti volti all'economia sostenibile, al sostegno alle attività produttive, alla difesa ambientale, all'inclusione sociale, so-

prattutto rivolti ai gruppi più svantaggiati ed alle donne, al sostegno al settore pubblico, alle riforme legali e giudiziarie.

Inutile ricordare come la cooperazione regionale è particolarmente importante per Paesi poveri di risorse e privi d'accesso ai mercati e per le «regioni depresse» che si riscontrano all'interno di molti Paesi. Assicurare la stabilità regionale dal punto di vista sociale ed economico è dunque uno degli obiettivi fondanti dell'UPM, che deve contemplare soprattutto una partecipazione attiva ed attenta di tutti i Paesi partner ai progetti di cooperazione di volta in volta discussi.

Veniamo adesso alla parte più problematica, ovvero alle sfide che attendono l'UPM affinché le buone intenzioni che ne sono alla base non rimangano lettera morta.

Innanzitutto, è bene fare chiarezza sulla differenza tra UPM e EMP (*Euro-Mediterranean Partnership*). Le due strutture sembrerebbero esser sovrapponibili, ma non lo sono, nonostante presentino alcune aree di azione comune e siano inoltre rivolte sostanzialmente alla stessa Regione. La prima differenza però è il contesto di riferimento: l'EMP fa capo alla Commissione Europea, mentre l'UPM è sostanzialmente indipendente dalle istituzioni comunitarie, anche se finanziariamente è difficile sostenere tale posizione, in assenza di un proprio bilancio indipendente dall'Unione. La seconda differenza è organizzativa interna: l'UPM ha una struttura intergovernativa, laddove l'EMP puntava a sviluppare una forma più consociativa e federativa, sul modello della Commissione più che del Consiglio dei Ministri. Ancora, l'EMP ha una propria assemblea parlamentare composta da 130 membri rappresentanti di Paesi membri della UE e 130 membri di Paesi terzi: l'UPM, dopo aver inizialmente vagliato questa possibilità, ha deciso in favore dell'adozione di una struttura più agile, composta essenzialmente da una doppia presidenza (di un Paese UE e di un Paese terzo) e da un Consiglio permanente (dei Ministri degli Esteri) modellato sull'organizzazione del Consiglio d'Europa. Il Consiglio ha attualmente il limite evidente di votare all'unanimità, limite che ha già almeno in un caso compromesso il buon andamento dei lavori dell'UPM. L'EMP rientra inoltre, dal 2004 e su esplicita richiesta di Francia e Italia, all'interno della più generale Politica di Vicinato Euro-

pea (*European Neighbourhood Policy*), rivolta agli Stati posti ai confini prossimi dell'Unione. La *membership* nell'UPM, per volontà della Francia che è stata animatrice dell'iniziativa, non è invece in alcun modo legata a politiche di prossimità o di adesione a breve o a lungo termine nell'Unione Europea.

La Commissione Europea ha evidenziato come le due strutture non siano concorrenziali ma complementari. L'azione dell'UPM si focalizza infatti più sulla creazione di un ambiente adatto agli investimenti e teso al rafforzamento delle opportunità lavorative nel bacino del Mediterraneo.

Uno dei limiti più evidenti della cooperazione attualmente in atto rimane quello di essere fortemente vincolato alla volontà di tutti i Paesi membri e di parteciparvi e non ostacolare il buon andamento dei lavori. Quest'ultimo punto si lega ad una delle debolezze intrinseche nella logica della cooperazione intermediterranea, ovvero quella di puntare alla cooperazione economica in primo luogo, su quella culturale nel secondo, e di volgere un'attenzione sommaria ed estemporanea alla risoluzione dei conflitti che animano la regione. Tale limite si è esplicitato nel contesto dell'ultima guerra che ha insanguinato la regione, l'«Operazione Piombo Fuso» condotta a Gaza dall'esercito israeliano lo scorso gennaio 2009, che ha provocato il congelamento dell'agenda dell'UPM per un intero semestre. Se la cooperazione euro-mediterranea in generale dedica pochi o contenuti sforzi a misure di *peace-building* nella regione attraverso i canali convenzionali dell'Euromesco e del *Civil Protection Bridge Programme*, l'UPM non ha affatto disegnato una strategia alternativa per superare le crisi che eventualmente potrebbero prodursi e limitare sostanzialmente il proprio operato. L'unica cauta iniziativa portata avanti in questa direzione è stata ventilata nella Dichiarazione di Marsiglia nel novembre del 2008, quando i Ministri degli Esteri degli Stati membri congiuntamente si sono pronunciati a favore del controllo degli *stockage* eccessivi di armi convenzionali e in generale di materiale bellico intorno al Mediterraneo. Nessuna misura concreta è però seguita alla pur timida decisione presa in questo senso, il che enuclea l'anomalia di un'organizzazione che vorrebbe in qualche modo allacciare una cooperazione rafforzata nel Mediterraneo prescindendo dalle tensioni politiche e sociali che pure lo contraddistinguono.

Venendo invece agli aspetti della cooperazione culturale che più riguardano MEDADRION, è interessante notare l'enfasi posta dall'UPM sugli scambi interuniversitari e sulla futura creazione di uno spazio audiovisivo comune. A differenza dell'EMP, che pure aveva cercato di operare in questo campo attraverso i programmi MEDA rivolti all'università ma anche al coinvolgimento diretto della società civile, l'UPM guarda alle università come il primo anello di comunicazione con le società di cui sono espressione.

Il ruolo della società civile nella cooperazione euro-mediterranea è stato tradizionalmente un punto dolente. Il 19 febbraio 2009 il Parlamento Europeo («Review of the ENP instrument», INI/2008/2236) ha adottato una risoluzione in cui dichiarava che rafforzare la partecipazione della società civile nell'EMP era uno degli obiettivi chiave e che il suo avanzamento sarebbe stato monitorato all'interno dell'ENP. La partecipazione della società civile al processo si è però rivelata molto complicata. Ciò è dovuto al notevole disavanzo tra la partecipazione delle società civili del Nord, organizzate e tradizionalmente più libere di esprimersi in forme associative e politiche, e quelle del Sud e dell'Est del Mediterraneo, che vantano una minore esperienza e maggiori difficoltà in questo senso.

Per questa ragione è utile considerare le università come degli interlocutori privilegiati nel processo, lento ma graduale, di costruzione di un'opinione pubblica e di una società mediterranea. Le università possono svolgere il ruolo di enti moltiplicatori e di agenti della comunicazione delle strategie dell'UPM e dell'EMP presso le società civili dei Paesi membri, troppo spesso lontane e indifferenti ai grandi processi politici che pure le vedono coinvolte.

L'enfasi posta sulla cooperazione decentrata risponde proprio a questa esigenza: i centri di ricerca e le università, presenti e radicati nel territorio, possono costituire l'elemento di raccordo tra la macrodimensione europea e la microdimensione della provincia, della città o dell'area di riferimento. In passato, la costituzione di UNIMED ha supplito proprio a questa carenza principale di comunicazione tra i diversi livelli istituzionali, fungendo da «istituzione di contatto» tra macro e micro, e divenendo in questo modo un interlocutore privilegiato di tutte quelle

organizzazioni internazionali che avevano intenzione di elaborare programmi specifici rivolti alle università. Il *network* di UNIMED ha potuto accreditarsi come tramite tra istituzioni europee e enti locali, includendo e raggiungendo anche quelle piccole realtà universitarie.

Per moltiplicare gli effetti in tal senso, però, è bene che gli stessi *network* «facciano rete», che si costituiscano in un sistema integrato capace di avviare progetti di ricerca comuni e iniziative congiunte di natura accademica e non.

L'UNIMED, l'EMUNI (Università Euro-Mediterranea), UNIADRION (il *network* universitario nato nel 2001 per iniziativa della IAI) e Alpe-Adria e altri *network* hanno deciso di costituire un nuovo *network* proprio per rispondere a questa esigenza e per coordinarsi con quelle reti già presenti e operative nell'area balcanica e del Mediterraneo adriatico. Ognuno dei partner del *network* vanta una grande esperienza in materia di cooperazione culturale e una tradizione di presenza ed attenzione specificatamente diretta all'area balcanica.

L'inclusione dei Balcani, operata grazie all'UPM, pone infatti rimedio ad un'anomalia protrattasi troppo a lungo, quella di considerarli esterni all'EMP, ma allo stesso tempo deve puntare a colmare un ritardo accumulatosi negli ultimi venti anni. Se le strategie dell'UPM e dell'EMP non sono correlate al processo di adesione alla UE, è anche vero che tutti i Paesi balcanici sono potenzialmente interessati nel lungo periodo alla *membership* UE ed è dunque necessario includere questa aspettativa all'interno della cooperazione culturale e preparare il terreno affinché essa possa compiersi attraverso un reale avvicinamento delle società civili e delle leadership politiche alle regole ed ai valori dell'Europa.

I temi su cui la nuova rete, MEDADRION, intende inizialmente concentrare la propria attenzione vanno dal miglioramento degli standard qualitativi della formazione e ricerca universitaria nell'area euro-mediterranea ad ambiti più specifici, nei quali l'alta formazione assume particolare rilievo per la regione e il suo sviluppo, come la riforma della pubblica amministrazione, l'internazionalizzazione delle imprese, la protezione civile, i trasporti, l'immigrazione e i diritti umani.

La nuova rete, inoltre, si articola ad un doppio livello nel contesto degli accordi e delle iniziative preesistenti in relazione all'area balcanica: in primo luogo, a livello politico e quindi dal basso verso l'alto, si ancora alla proposta dell'IAI (Iniziativa Adriatico-Ionica) ed all'esigenza espressa dal ministro Frattini di integrare gli sforzi di cooperazione dell'area balcanica alla nuova strategia euro-mediterranea rilanciata appunto dalla Presidenza francese; in secondo luogo, a livello socio-educativo e territoriale, si lega invece alla rete di cooperazione universitaria già precedentemente istituita sul territorio attraverso il *know-how* e l'*expertise* dei *network*.

Il nuovo *network* dei *network* MEDADRION, che parte dunque su solide basi perché frutto tanto di un'espressa volontà politica che di un'esperienza di cooperazione di lungo periodo acquisita sul campo, punta ad una sostanziale autonomia finanziaria attraverso un'adeguata capacità di progettazione integrata e un'attenzione specifica verso tutti i fondi europei rivolti allo sviluppo regionale, come quelli IPA-Adriatico 2007-2013 e ENPI.

Certamente è bene ricordare che MEDADRION conta e si affida al successo dell'UPM, senza la quale è difficile pensare a qualsiasi iniziativa euromediterranea di ampio respiro che sappia allo stesso tempo coniugare un interesse attento della Commissione Europea e degli Stati membri verso lo sviluppo sostenibile di quest'area e gli investimenti a lungo termini che sono necessari in questo senso, e l'attenzione altrettanto importante di quei governi europei che, per ragioni storiche e di prossimità geografica, maggiormente possono svolgere un ruolo positivo e sensibile alle esigenze specifiche dell'area.

MEDADRION vuole dunque andare a completare gli sforzi già messi in campo, in modo da massimizzarne gli effetti e rendere la nuova strategia dell'UPM di inclusione dei Balcani efficace e pervasiva a tutti i livelli, soprattutto in un settore chiave come quello dell'educazione e della formazione universitaria.

L'iniziativa Adriatico-Ionica nel contesto dell'UPM¹

Alexandre Zafiriou

Vorrei svolgere qualche osservazione riguardo al contesto in cui l'iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) si inserisce.

Il vertice di Parigi del luglio 2008, che ha celebrato l'inizio dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), – confermata dall'incontro dei Ministri degli Affari Esteri, il 4-5 novembre 2008, a Marsiglia – decise di includere l'Adriatico nella cooperazione già esistente, dando il benvenuto a nuovi membri: notoriamente la Croazia, la Bosnia-Herzegovina e il Montenegro. I nuovi partner avrebbero arricchito la cooperazione già avviata dalla *partnership* euro-mediterranea, meglio nota come processo di Barcellona, che già includeva membri della costa adriatica, quali la Slovenia e l'Italia.

L'UPM porta avanti l'approccio multidisciplinare del processo di Barcellona, riconoscendo, ad esempio, l'importanza degli ambiti politico, economico e culturale, quali strumenti significativi di cooperazione, aventi l'obiettivo di garantire maggiore sicurezza e stabilità nella regione. Essa promuove la cooperazione su progetti concreti nei seguenti campi: l'inquinamento nel Mediterraneo, le autostrade marittime e terrestri, la protezione civile, le energie alternative (il piano solare mediterraneo), la ricerca e l'alta formazione (l'Università euro-mediterranea), e la *Mediterranean Business Development Initiative*. All'interno dell'ambito culturale, la cooperazione inter-universitaria costitui-

¹ Desidero ringraziare l'università di Teramo, e in particolare il Prof. Gianluca Sadun Bordoni, per il gentile invito e per l'ospitalità alla conferenza da cui ha preso le mosse questo mio intervento.

sce un pilastro essenziale del partenariato. In questo spirito, le iniziative come la IAI, contribuiscono enormemente ad assicurare la fecondazione reciproca, lo scambio delle esperienze e la creazione di reti di rapporti tra i membri della regione euro-mediterranea.

Consentitemi di dire qualche parola circa lo stato attuale dell'UPM. Le conferenze di Parigi e di Marsiglia introdussero importanti novità istituzionali nel partenariato, come ad esempio:

- un *upgrading* del dialogo politico mediante lo svolgimento di summit biennali;
- un incremento della *co-ownership* del processo mediante una co-presidenza condivisa Nord-Sud (attualmente detenuta da Presidenza UE-Francia ed Egitto);
- la costituzione di un segretariato a Barcellona;
- un nuovo impeto nel lancio dei progetti concreti, a partire dalle sei aree di cooperazione sopramenzionate.

Tuttavia, i primi passi del nuovo partenariato UPM sono stati ostacolati da sette mesi di congelamento delle attività per la maggior parte del 2009, come conseguenza della crisi di Gaza. Però gli incontri sono gradualmente ripresi, come dimostrato dalle riunioni preparatorie degli esperti, che hanno visto la partecipazione di tutti e quarantatre i membri dell'UPM, dalla riunione ministeriale ECOFIN, alla conferenza Euromed sul rafforzamento del ruolo delle donne nella società, alla riunione ministeriale dell'UPM sul commercio.

Il lavoro di allestimento del Segretariato di Barcellona sta avanzando: il Segretario Generale è stato nominato ed i suoi statuti sono stati adottati. I compiti del Segretariato saranno significativi, dal momento che sarà incaricato di garantire lo svolgimento dei numerosi progetti regionali e sub-regionali che verranno implementati dalla UPM. Per questo motivo, è essenziale che le istituzioni accademiche coinvolte nei progetti regionali dell'area della UPM – quali la EMUNI e MEDADRION, con l'Iniziativa Adriatico-Ionica –, stabiliscano al più presto dei legami operativi con il Segretariato di Barcellona.

L'Unione per il Mediterraneo ed i suoi progetti non agiscono in un *vacuum*; l'ambiente geo-strategico è marcato dalla pro-

messa di una Unione Europea più decisa e coerente dopo il Trattato di Lisbona e le dure conseguenze della crisi finanziaria degli ultimi due anni, sia per le economie del Nord che del Sud, con il loro impatto in termini di recessione, disoccupazione, migrazioni. Anche lo svolgimento dei colloqui tra i partner coinvolti nella crisi del Medio Oriente hanno ripercussioni sull'Unione per il Mediterraneo. Sotto tale profilo, il summit dell'UPM previsto per il 7 giugno a Barcellona è stato spostato a novembre 2010, al fine di assicurare le condizioni di un risultato positivo.

Queste sono solo alcune delle sfide che la regione euro-mediterranea e le sue sub-regioni dovranno saper affrontare.

In tale quadro, lo sviluppo della cooperazione interuniversitaria, promossa da centri quali UNIADRION, EMUNI e UNIMED, ospitata dall'Università di Teramo e volta alla costituzione di MEDADRION, offre una via stimolante per la ricerca del dialogo e lo scambio a beneficio della società civile e dei popoli dell'intera regione.

Gli Autori

GIANLUCA SADUN BORDONI, docente di Filosofia del Diritto all'Università di Teramo

STEFANIA CRAXI, Sottosegretario agli Esteri

ALFREDO MANTICA, Sottosegretario agli Esteri

VINCENZO SCOTTI, Sottosegretario agli Esteri

ROBERTO ALIBONI, Vice Presidente Istituto Affari Internazionali

PROF. DR. RADO BOHINC, Rettore dell'Università di Primorska 

GUGLIELMO ARDIZZONE, Inviato Speciale del Ministero degli Affari Esteri per le Iniziative e le Organizzazioni Regionali nel Sud Est Europa

MICHAEL FREND, Presidente della Camera dei Deputati, Malta

PIETRO MASCI, Direttore Office for European Investment Bank Mediterranean and Balkans

JOSEPH MIFSUD, Presidente Emuni University - Slovenia

BESNIK MUSTAJ, Scrittore, Ex Ministro degli Esteri - Albania

FRANCO RIZZI, Segretario Generale Unione delle Università del Mediterraneo

ALEXANDER ZAFIRIOU, General Secretariat of the European Union Council

Indice

Introduzione <i>di Gianluca Sadun Bordoni</i>	p. 5
<i>Interventi</i>	
L'Italia e la costruzione dell'UPM, <i>di Stefania Craxi</i>	37
Verso la macro-regione adriatico-ionica, <i>di Alfredo Mantica</i>	41
L'integrazione euro-mediterranea: il ruolo delle università <i>di Vincenzo Scotti</i>	45
<i>Contributi</i>	
L'Unione per il Mediterraneo: evoluzione e prospettive <i>di Roberto Aliboni</i>	49
L'integrazione adriatico-ionica e il Mediterraneo <i>di Guglielmo Ardizzone</i>	61
Networking nelle università e ambienti interculturali <i>di Rado Bobinc</i>	69
Costruire il mosaico dell'integrazione mediterranea <i>di Michael Frendo</i>	79
La Mediterranean Business Development Initiative <i>di Pietro Masci</i>	87
EMUNI, l'Università del Mediterraneo, <i>di Joseph Mifsud</i>	121
I Balcani e la prospettiva euro-mediterranea <i>di Besnik Mustafaj</i>	127
I Balcani all'interno della strategia euro-mediterranea dell'UPM, <i>di Franco Rizzi</i>	137
L'iniziativa Adriatico-Ionica nel contesto dell'UPM <i>di Alexander Zafiriou</i>	147
<i>Gli Autori</i>	151

Finito di stampare nel mese di novembre 2010
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

COLLANA DI STUDI DIPLOMATICI
a cura del Circolo di Studi Diplomatici

Storia, memorie, saggi

