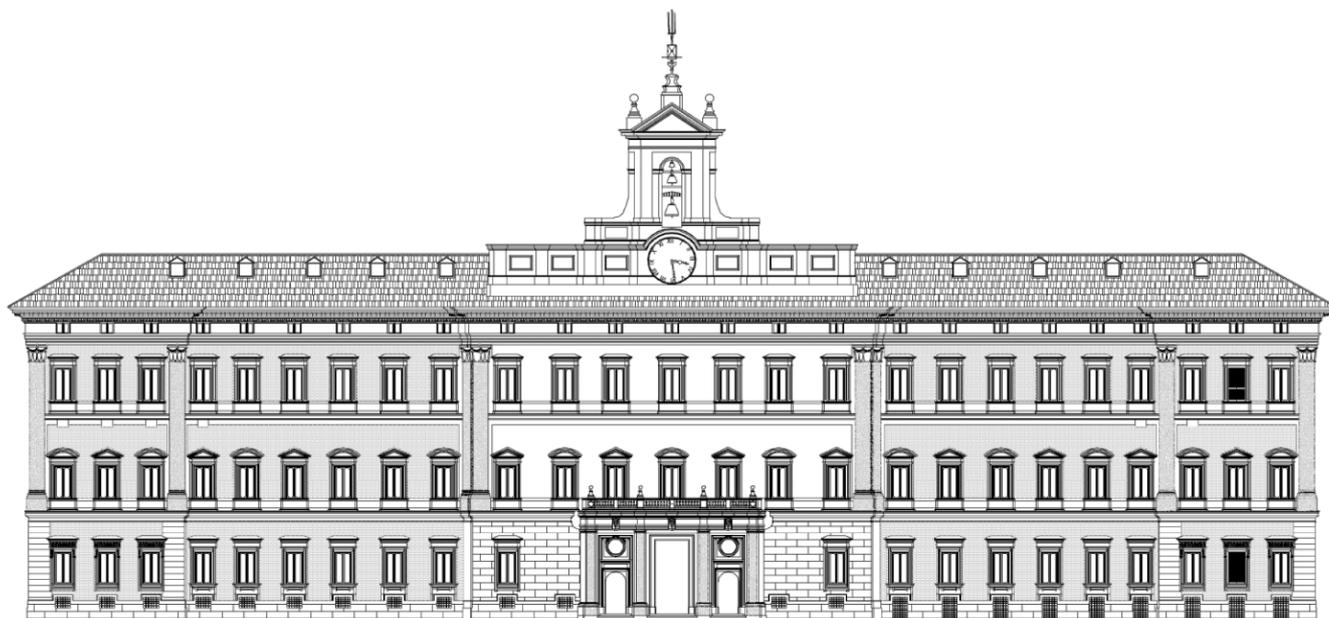




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Dibattito sul tema
"La rivoluzione araba: un anno dopo"
organizzato dalla Commissione esteri del Parlamento europeo

Bruxelles, 24 gennaio 2012

n. 91

20 gennaio 2012



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Dibattito sul tema
"La rivoluzione araba: un anno dopo"
organizzato dalla Commissione esteri del Parlamento europeo

Bruxelles, 24 gennaio 2012

n. 91

20 gennaio 2012

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cd RUE@camera.it)

La scheda 'I più recenti sviluppi nell'area nordafricana e mediorientale interessate dai rivolgimenti del 2011' è stata curata dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Affari esteri (☎ 066760.4939)

La scheda 'Le Assemblee parlamentari internazionali e la "Primavera araba"' è stata curata dal SERVIZIO RAPPORTI INTERNAZIONALI (☎ 066760.3948)

La raccolta di articoli è stata curata dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Affari esteri (☎ 066760.4939)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
I PIÙ RECENTI SVILUPPI NELL'AREA NORDAFRICANA E MEDIORIENTALE INTERESSATE DAI RIVOLGIMENTI DEL 2011 <i>(a cura del Servizio Studi)</i>	3
L'UNIONE EUROPEA E LA PRIMAVERA ARABA	21
• Le iniziative verso i singoli Paesi	25
LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E ASILO DELL'UNIONE EUROPEA	33
• Il dialogo con i Paesi del Sud del Mediterraneo in materia di immigrazione, mobilità e sicurezza	33
• La politica di asilo nell'ambito dell'approccio globale all'immigrazione.	35
• Gli strumenti UE per il finanziamento dell'Approccio globale	37
• L'Agenda europea per l'integrazione	38
LE ASSEMBLEE PARLAMENTARI INTERNAZIONALI E LA "PRIMAVERA ARABA" <i>(a cura del Servizio Rapporti internazionali)</i>	41
• L'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo	41
• L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	44
• L'Assemblea parlamentare dell'OSCE	47
• L'Assemblea parlamentare della NATO	48
DOCUMENTI	49
• Comunicazione – Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale - COM(2011)200	33
• Comunicazione - Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento COM(2011)303	51
• Comunicazione - Dialogo con i paesi del sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza - COM(2011)292	95
• Raccolta di articoli da varie fonti <i>(a cura del Servizio Studi)</i>	109

Schede di lettura

I PIÙ RECENTI SVILUPPI NELL'AREA NORDAFRICANA E MEDIORIENTALE INTERESSATE DAI RIVOLGIMENTI DEL 2011

(a cura del Servizio Studi)

Siria

La situazione di grande tensione per la repressione in atto nel paese ha avuto un riflesso importante nelle relazioni con gli Stati Uniti alla fine di ottobre, quando **Robert Ford, capo della diplomazia USA a Damasco, è stato rimpatriato in seguito alle numerose e pesanti minacce ricevute**, che Washington ha ritenuto di dover prendere sul serio. Il governo siriano, con una mossa con ogni evidenza ritorsiva, ha a sua volta richiamato per consultazioni l'ambasciatore negli Stati Uniti. In effetti Robert Ford si era attivato più volte nel corso della crisi siriana recandosi nelle zone più calde e prendendo contatti con gli oppositori al regime: come conseguenza già l'11 luglio l'ambasciata degli Stati Uniti e quella della Francia nella capitale siriana erano state assaltate, mentre alla fine di settembre il convoglio di auto che accompagnava l'ambasciatore statunitense era stato attaccato con lanci di pietre da gruppi di lealisti.

Gli ultimi giorni di ottobre hanno visto intrecciarsi nella vicenda siriana due piani apparentemente del tutto contrastanti, ossia la **prosecuzione della dura repressione** di ogni manifestazione di dissenso in tutto il paese, e il procedere di una **difficile trattativa con la Lega araba** per una composizione del conflitto interno: va a questo proposito ricordato che la Lega araba alla metà di ottobre aveva avanzato alla Siria una proposta di soluzione – sul momento non accolta – comprendente la fine della repressione, la liberazione dei prigionieri politici, l'avvio di un dialogo con le opposizioni sotto gli auspici della Lega stessa e il monitoraggio arabo dell'attuazione delle riforme promesse dal regime siriano. La trattativa tra Siria e Lega araba è tuttavia proseguita, con incontri a Damasco e nella capitale qatariota Doha: nel frattempo **nella seconda metà di ottobre le vittime della repressione sono state più di 340**, e gli organismi cui hanno dato vita gli oppositori in patria e all'estero si sono spinti a chiedere l'istituzione di una *no fly zone* sulla Siria, oltre alla fornitura di armamenti ai numerosi militari che hanno disertato e combattono contro le forze di sicurezza di Assad. **Il presidente siriano, dal canto suo, ha tentato di dissuadere la Comunità internazionale da ogni interferenza in Siria**, servendosi della minaccia di scatenare un altro Afghanistan, ma anche alludendo alle riforme che a suo dire il regime avrebbe già da tempo intrapreso, nonché allo scontro in Siria quale prosecuzione della pluridecennale lotta tra panarabismo e islamismo – quest'ultimo, secondo Assad, necessariamente destinato a sfociare nel terrorismo *jihadista*.

La Lega araba ha cercato di stringere il negoziato, prospettando al regime siriano i pericoli di un ulteriore inasprimento delle sanzioni occidentali, ma anche

di un progressivo venir meno, di fronte al tragico scenario interno, dell'appoggio sinora incassato da Russia e Cina. **Nella serata del 2 novembre la Lega araba**, durante l'incontro straordinario con la Siria tenutosi al Cairo, **ha reso noto il raggiungimento di un accordo su tutti i punti prospettati** – inclusa la fine della presenza militare nelle città –, ad eccezione dell'avvio di negoziati in Egitto con le opposizioni interne e all'estero. Infatti si è potuto convenire solamente sulla convocazione a Doha, entro due settimane, di colloqui indiretti tra le parti in causa, mediati dalla commissione ministeriale interaraba.

Una prima smentita di fatto all'accettazione reale del piano di pace è venuta dal **sanguinoso attacco contro Homs, durato 6 giorni**: l'esercito siriano è penetrato nella terza città del paese, epicentro delle sommosse antiregime. Le case sono state bombardate per giorni, e la città si è trovata senza cibo, acqua ed elettricità. I principali gruppi di opposizione hanno dichiarato che Homs era un'area disastrosa e hanno chiesto l'intervento internazionale per la protezione dei civili. Secondo il *Washington Post* quello di Homs è stato il più feroce attacco dall'inizio delle proteste.

L'Alto Commissariato ONU per i Diritti umani ha reso noto ai primi di novembre che dal mese di marzo, quando è cominciata l'ondata di proteste, erano state **uccise in Siria più di 3.500 persone**.

Dopo la formale accettazione siriana del piano proposto dalla Lega araba, rivelatasi come temuto da più parti un mero espediente per proseguire nella dura repressione, con particolare accanimento contro la città di Homs; la settimana successiva ha visto crescere nel consesso interarabo la consapevolezza in ordine alla negatività dell'atteggiamento di Damasco. Dopo l'appello per il ritiro dalla Siria degli ambasciatori europei, lanciato dal presidente del Consiglio nazionale siriano Ghalioun in visita a Roma, **la Lega araba il 12 novembre ha deciso pressoché all'unanimità la sospensione della Siria dall'Organizzazione**, dando a Damasco il termine di tre giorni per l'attuazione del piano di pace finora recepito solo a parole. La posizione della Lega araba è stata corroborata anche dalla minaccia di ulteriori forme di pressione diplomatica, fino alla possibilità di deferire il caso siriano alle Nazioni Unite; nonché dalla previsione di incontri a breve con rappresentanti delle opposizioni al regime di Assad. La decisione della Lega araba è stata salutata con favore dal Segretario Generale dell'ONU, mentre **in Siria vi sono stati attacchi contro le ambasciate turca e saudita, e contro i consolati di Ankara e Parigi a Latakia**. Damasco ha inoltre organizzato il 13 novembre manifestazioni a favore del regime, e ha chiesto con urgenza una riunione della Lega araba, il cui segretario, l'egiziano al-Arabi, ha reso noto che l'Organizzazione era in procinto di esaminare misure per la protezione dei civili siriani – il che sembrava confermare i timori di Assad per l'apertura di uno scenario simile a quello che aveva preceduto l'intervento internazionale in Libia.

A fronte della prosecuzione della repressione governativa contro i manifestanti e gli oppositori è cresciuto il numero dei disertori che reagiscono alle violenze dei loro commilitoni, ora organizzati in un Consiglio militare provvisorio: aumentava intanto anche la pressione internazionale sul regime di Assad. Dopo la sospensione della Siria da parte della Lega araba, il 16 novembre la **Turchia e la Lega araba**, riunite a Rabat per un vertice congiunto, **hanno ribadito la contrarietà a interventi stranieri in Siria**. La Lega araba ha concesso, nel vertice marocchino, ulteriori tre giorni alla Siria per attuare quanto concordato il 2 novembre, ma nelle stesse ore a Damasco **venivano assaltate anche le ambasciate del Marocco, del Qatar e degli Emirati Arabi Uniti**, mentre il giorno prima il regime aveva rilasciato quasi 1.200 manifestanti, pur proseguendo nella sanguinosa repressione del dissenso. Il 20 novembre il termine fissato dalla Lega araba scadeva senza che la Siria – che nel frattempo aveva invano tentato di modificare parzialmente quanto previsto in ordine a una missione araba di 500 osservatori in Siria – avesse ottemperato a quanto richiesto dal consesso panarabo: lo stesso presidente Assad si è detto pronto a combattere, accusando la Lega araba di preparare il terreno a un intervento internazionale nel paese. Il 21 novembre il Regno Unito, il cui Ministro degli Esteri Hague ha incontrato una delegazione di oppositori siriani, ha nominato un ambasciatore *ad hoc* per i rapporti con il movimento di contestazione del regime di Assad.

Dopo la sospensione della Siria da parte della Lega araba, **il 22 novembre l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato a larga maggioranza una risoluzione di condanna del regime siriano**, e di esortazione allo stesso perché applicasse il piano proposto dalla Lega araba. Proseguendo il regime d'altronde nella dura repressione delle proteste, **gli USA hanno invitato i cittadini americani a lasciare immediatamente il territorio siriano**. Dopo una ulteriore proroga alla Siria, **il 27 novembre la Lega araba**, per la prima volta, **ha colpito con sanzioni uno Stato facente parte dell'Organizzazione – la Siria**, appunto -, in una giornata particolarmente sanguinosa della repressione interna. Le sanzioni includono il congelamento delle transazioni commerciali e dei conti bancari del governo di Damasco, lo stop ai visti di ingresso nei paesi arabi per gli esponenti del regime, nonché l'interruzione dei rapporti degli Stati arabi con la Banca centrale siriana e degli investimenti arabi nel paese.

Il 29 novembre **a difendere il regime siriano è intervenuta la Federazione russa**, che ha preannunciato manovre navali in dicembre proprio nelle acque territoriali siriane, con un preoccupante possibile incrocio con le iniziative turche contro il proseguire della repressione in Siria. In costanza della violenta repressione in Siria, **il 2 dicembre il Consiglio ONU per i diritti umani ha approvato** – con la contrarietà russa e cinese - **una risoluzione di condanna delle violazioni “estese e sistematiche” dei diritti umani nel paese**. La Siria ha protestato, definendo la risoluzione un'ingiustificata interferenza nei propri affari interni.

Nella prima metà di dicembre la Siria è riuscita a temporeggiare rispetto alla firma del protocollo per l'invio di osservatori della Lega araba nel paese, ponendo ad esempio una serie di condizioni, al primo posto delle quali si trovava l'annullamento delle sanzioni che proprio la Lega araba aveva imposto contro la Siria alcuni giorni prima. Frattanto il furore repressivo del regime siriano giungeva alla messa al bando dal paese degli *iPhone*, considerati pericolosi strumenti di documentazione, nonché all'arresto della titolare di un noto *blog*, Razan Ghazzawi, prelevata mentre cercava di recarsi dalla Siria in Giordania. Prendeva quota inoltre una **guerra commerciale tra la Turchia e la Siria**, che rispondeva alle sanzioni economico-commerciali di Ankara imponendo una tassa del 30% sull'importazione di prodotti turchi, e altre imposte sull'acquisto di combustibili e autoveicoli dalla Turchia: tali misure si aggiungevano alla sospensione della zona di libero scambio turco-siriana in vigore dal 2004, annunciata da Damasco come prima e immediata reazione alle sanzioni turche. A sua volta la Turchia ha rilanciato, con l'introduzione di una tassa del 30% su tutte le importazioni provenienti dalla Siria.

Emergeva intanto **la singolare posizione del presidente Assad**, che a più riprese dichiarava di non aver mai ordinato violenze contro gli oppositori, e che se queste vi erano state si era trattato di "errori" contingenti, in parte giustificabili con la necessità di reagire all'asserito complotto terroristico contro le autorità siriane.

Sul piano dell'attività internazionale va ricordato che **tanto il segretario di Stato USA Hillary Clinton, quanto il Ministro degli esteri italiano Giulio Terzi hanno incontrato in questo periodo esponenti dell'opposizione**, riuniti nel Consiglio nazionale siriano: il Ministro Terzi, in particolare, ha voluto chiarire la posizione dell'Italia, basata su un progressivo inasprimento delle sanzioni contro la Siria, auspicabilmente per mezzo dell'adozione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Il 9 dicembre l'ennesima mobilitazione di protesta in occasione delle preghiere islamiche del venerdì si è chiusa con **un bilancio di almeno 44 morti**: mentre i raduni di protesta si sono svolti in pratica tutti i principali centri della mobilitazione, la maggior parte delle vittime si è avuta nella regione centrale di Homs, e, particolare agghiacciante, quattro di esse sarebbero stati poco più che bambini.

Il 12 dicembre, mentre nelle località non interessate dalla rivolta si sono aperte le urne per le **elezioni comunali**, peraltro con una **scarsa affluenza**, nel centro e nel nord-ovest della Siria si sono registrati ancora 18 morti, nella maggior parte ancora una volta a Homs. Il giorno successivo, mentre si temeva la scadenza già intervenuta dell'*ultimatum* imposto alla cittadinanza di Homs per la cessazione di ogni protesta, violenze di vasta portata si sono invece verificate verso il confine con Turchia, nella regione nordoccidentale di Idlib, dove si sono avute 27 delle 43 vittime totali della giornata. A proposito delle vittime, va rimarcato che per la

prima volta i calcoli dei comitati di coordinamento locali siriani e quelli dell'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani sono sembrati collimare quasi perfettamente, riferendo di **un totale di oltre 5.000 siriani uccisi dall'inizio delle mobilitazioni**. Il 14 dicembre vi sono state ancora 38 vittime, in una giornata caratterizzata soprattutto dal brutale **assalto di milizie lealiste nella città di Hama. Lo stillicidio inesorabile di violenze**, che ancora il 15 dicembre ha visto l'uccisione di una quarantina di persone, tra le quali stavolta anche alcuni soldati lealisti, **ha costretto anche la Russia a uscire dal proprio immobilismo** e a presentare al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite un progetto di risoluzione di condanna di ogni violenza in Siria, compreso un uso eventualmente sproporzionato della forza da parte delle autorità.

La posizione della Siria si è aggravata anche in seguito alla pubblicazione nella stessa giornata di un **rapporto di Human Rights Watch**, dal quale è emerso – su testimonianza concordante di numerosi disertori - che sin dall'inizio del movimento di protesta i vertici dell'esercito e delle forze di sicurezza siriani avrebbero autorizzato l'uso di ogni forma di violenza per fermare le manifestazioni, ordinando in modo esplicito di sparare contro i dimostranti anche se disarmati e di procedere a torture e arresti illegali.

Il 19 dicembre la Siria ha accettato, dopo sei settimane di estenuanti trattative, una parte rilevante del piano di pace della Lega araba - cui Damasco aveva acconsentito formalmente già il 2 novembre -, ovvero **l'invio di una missione di circa 500 osservatori arabi in territorio siriano**. La Siria ha comunque ottenuto che i movimenti degli osservatori si coordinino con quanto richiesto dal governo per ragioni di sicurezza interna. Il raggiungimento dell'accordo è stato anche in parte risultato delle pressioni di Mosca e Teheran su Damasco. Nel lungo periodo delle trattative, peraltro, nonostante la liberazione di circa 2.800 prigionieri, il regime ha continuato nella durissima repressione in atto contro le proteste in tutto il paese: secondo alcuni comitati di attivisti, nel mese e mezzo trascorso dalla formale accettazione del piano di pace della Lega araba sarebbero stati uccisi più di novecento civili, tra cui circa ottanta tra bambini e adolescenti.

I primi osservatori sono giunti a Damasco tre giorni dopo la firma dell'intesa tra siria e Lega araba, e la missione era a pieno organico entro Natale. **La presenza degli osservatori non sembra però aver modificato granché la situazione sul terreno**, poiché è stato continuamente riferito di vittime civili durante rinnovate proteste contro il regime, **mentre anche il fenomeno più recente degli attentati suicidi è proseguito**, culminando nei due attacchi contemporanei del 23 dicembre e in quello del 6 gennaio 2012, in entrambi i casi a Damasco. Lo stesso svolgimento della missione della Lega araba ha destato critiche, soprattutto per l'asserito scarso contatto con esponenti della contestazione al regime, oltre al fatto di una certa dissonanza tra quanto dichiarato dagli

osservatori sul campo e quanto riferito dal Segretario generale della Lega araba, decisamente più ottimista in ordine agli sviluppi siriani.

Vi è stato intanto un cospicuo **reingresso sulla scena mediatica del presidente Assad**, con il quarto discorso televisivo (10 gennaio 2012) alla nazione dall'inizio della crisi politica del paese: Assad ha insistito nel negare qualunque responsabilità diretta del regime della sanguinosa repressione, attribuendo gli sviluppi tragici dei dieci mesi di proteste ad una serie di eventi innescata principalmente da una cospirazione contro il paese, che si sarebbe servita e si servirebbe ancora anche dell'azione di gruppi armati e terroristici. Proprio la lotta contro questi elementi dovrà accompagnare secondo Assad l'azione riformistica del governo, peraltro già più volte preannunciata, e stavolta nella forma di emendamenti alla Costituzione che verrebbero sottoposti al voto popolare entro il mese di marzo 2012, per tenere poi due mesi dopo elezioni legislative. Il presidente siriano ha altresì ribadito la sua volontà di restare al potere. L'11 gennaio Assad ha rilanciato con un comizio in Piazza degli Omayyadi, a Damasco, davanti a una folla di propri sostenitori e sotto gli occhi della moglie e dei figli. Quasi a smentire i toni trionfalistici di Assad, tuttavia, vi è stata nella stessa giornata la **defezione di uno degli osservatori della Lega araba** impegnati Siria, algerino, che in un'intervista rilasciata ad al-Jazira ha accusato il regime siriano di perpetrare crimini e organizzare una serie di messinscene per depistare gli osservatori, utilizzando in pratica la missione della Lega araba come un paravento dietro il quale proseguire nella repressione. Inoltre, **un noto corrispondente di guerra francese, Gilles Jacquier**, recentemente vincitore del premio Ilaria Alpi, **ha perso la vita** nelle stesse ore, mentre seguiva un corteo lealista nella città di Homs, colpito da schegge di mortaio.

Mentre prosegue senza soluzione di continuità l'ondata di violenze nel paese, che in effetti vede tra le vittime sempre più frequentemente anche appartenenti alle forze di sicurezza, **la Siria ha rigettato con forza l'ipotesi, avanzata qualche giorno prima dall'emiro del Qatar, di inviare truppe di paesi arabi per fermare i massacri**. Damasco si è detta pronta solo a considerare l'eventualità di una proroga del mandato della missione degli osservatori della Lega araba, la quale, dal canto suo, ha previsto di riunirsi il 20 gennaio per una valutazione dei risultati della missione in scadenza il 19. In sede di Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è stata presentata una nuova proposta di risoluzione dalla Russia, giudicata tuttavia insufficiente dalla Francia e dalla Germania.

Libia

I giorni successivi alla fine di Gheddafi hanno visto progressivamente crescere gli interrogativi sulle circostanze della sua uccisione: infatti, le numerose e contrastanti versioni sulle modalità della fine del *rais* libico hanno

indotto l'Alto commissariato per i diritti umani dell'ONU, tramite il proprio portavoce, ad auspicare la conduzione di un'appropriata indagine, così come richiesto anche da *Amnesty International*, che ha anzi avvertito potersi configurare un crimine di guerra in caso di prove sull'uccisione di Gheddafi non contestuale alla cattura, ma successiva ad essa. Rammarico per la morte di Gheddafi è stato espresso dal presidente del Sudafrica Zuma, mentre il Ministro degli esteri russo Lavrov ha lamentato il mancato trattamento di Gheddafi alla stregua di prigioniero di guerra: a ciò avrebbe contribuito la stessa Alleanza atlantica, che quando ha bombardato il convoglio di Gheddafi lo avrebbe fatto proprio per la sua presenza in esso - la NATO ha prontamente ribattuto di essere all'oscuro della presenza di Gheddafi nel convoglio, che peraltro avrebbe avuto tutti i caratteri di una colonna militare, dunque potenzialmente pericolosa per la popolazione civile.

D'altra parte la NATO, nel corso della sofferta **riunione del Consiglio atlantico del 21 ottobre nella quale si è deciso di chiudere alla fine del mese la missione *Unified Protector***, non ha mancato, tramite il segretario generale Rasmussen, di ricordare al Consiglio nazionale di transizione libico la sua piena responsabilità nel condurre ogni accertamento in merito alla fine di Gheddafi, in uno spirito di rispetto dello stato di diritto che, ha proseguito Rasmussen, ha costituito il motivo principale dell'appoggio della NATO al CNT.

Gli Stati Uniti, assieme al Regno Unito e all'Italia, hanno anch'essi espresso un orientamento favorevole a un'inchiesta sulle circostanze dell'uccisione di Gheddafi: per l'Italia il portavoce della Farnesina Massari ha sostenuto la disponibilità del nostro paese ad appoggiare un'eventuale indagine interna disposta dal Consiglio nazionale di transizione: questa posizione si è dimostrata sintonica quando **il giorno successivo (24 ottobre) le nuove autorità libiche hanno accettato di condurre un'inchiesta sugli ultimi istanti della vita di Gheddafi**, il cui lavoro, è stato assicurato dal *premier* Jibril, potrà essere controllato da esperti internazionali. Le autorità libiche hanno peraltro mostrato anche una forte vena di scetticismo, ribadendo che per loro vale la versione della morte del *rais* nel mezzo di uno scontro a fuoco, e dicendosi stupite della sopravvenuta compassione internazionale per un personaggio come Gheddafi. Prendeva intanto corpo progressivamente anche un'altra grave problematica, quella delle **vendette consumate sui lealisti arresi alle truppe degli insorti**, e anche al proposito l'importante organizzazione non governativa americana *Human Rights Watch* ha richiesto un'immediata indagine.

Il 25 ottobre il corpo di Gheddafi, dopo alcuni giorni di esposizione a Misurata, è stato sepolto in una località segreta del deserto, con una cerimonia alla presenza di alcuni dignitari religiosi: in tal modo le nuove autorità hanno voluto evitare che la tomba del *rais* divenga nel futuro un'occasione di rinnovato potenziale conflitto, anche perché le trattative con la tribù di provenienza di

Gheddafi in merito alla possibile restituzione del corpo non sono approdate ad alcun accordo.

Il 27 ottobre il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 2016, ha stabilito per il 31 ottobre la cessazione della missione della NATO in Libia, e contestualmente della *no fly zone* imposta per sette mesi dall'Alleanza atlantica. La decisione è giunta dopo che anche il Consiglio nazionale di transizione libico ha finito per convenire sull'opportunità di porre termine alla missione alla fine di ottobre, mentre in un primo tempo sembrava incline a richiederne una proroga sia pure limitata. In questo contesto **le autorità libiche hanno anche comunicato di voler sottoporre a processo con equità i responsabili dell'uccisione di Gheddafi a Sirte.** Al proposito vanno ricordate le prese di posizione successive del *premier pro-tempore* Jibril, che poco prima di lasciare l'incarico ha accusato potenze straniere di aver ordinato l'uccisione di Gheddafi – che secondo molte evidenze era stato catturato vivo - per evitare la divulgazione da parte sua di segreti scottanti; e del neo ministro per la gioventù e lo sport Terbil, già avvocato, ai tempi di Gheddafi, delle famiglie delle vittime della strage nel carcere di Abu Salim, secondo il quale sono ancora tutte da chiarire le circostanze successive alla cattura di Gheddafi.

Prendeva intanto corpo rapidamente **la duplice necessità di continuare in qualche modo a garantire la sicurezza dello scenario libico dopo il ritiro della NATO, come anche di coadiuvare le nuove autorità nella stabilizzazione progressiva del paese:** soprattutto questo secondo tema è stato al centro il 27 ottobre dell'informativa dell'allora Ministro della difesa, On. La Russa, resa a Palazzo Madama, nel corso della quale il Ministro aveva evidenziato come l'Italia fosse pronta a partecipare a una nuova forza multinazionale in Libia, allo scopo di contribuire all'addestramento delle forze di sicurezza, al controllo sugli armamenti chimici, alle attività di sminamento. Il Ministro ha inquadrato altresì la questione nell'ambito dell'iniziativa, di cui si è fatto promotore il Qatar, per dar vita a una coalizione di volenterosi che continui a garantire la sicurezza della Libia – in continuità con questi orientamenti il nuovo Governo italiano, nel decreto-legge di proroga annuale della partecipazione alle missioni internazionali, attualmente all'esame della Camera, ha previsto **la partecipazione di cento militari per assistenza e supporto alle nuove autorità libiche.** Il Ministro ha anche ribadito la posizione italiana nei confronti della morte di Gheddafi, obiettivo che la NATO non ha mai perseguito e in merito alla quale occorre sciogliere alcuni nodi.

Il 31 ottobre **il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con la risoluzione n. 2017,** non ha mancato di auspicare che le nuove autorità libiche si impegnino per ostacolare la proliferazione di ogni tipo di armamento, nonché per ottemperare agli obblighi internazionali in materia del paese, con particolare riguardo alla distruzione degli *stock* di armi chimiche. Il 2 dicembre, con la **risoluzione n. 2022,** il CdS ha esteso al 16 marzo 2012 il mandato della UNSMIL, la missione

ONU di sostegno alla Libia, aggiungendo ai suoi compiti quello del contrasto alla minaccia di proliferazione di armamenti di ogni genere e dei correlati materiali.

Come previsto, il *premier* del CNT Jibril ha lasciato la carica il 31 ottobre, e nella serata dello stesso giorno è **stato eletto il nuovo premier, nella persona di Abdul al-Raheem el-Keib**, un accademico con una lunga esperienza di studio e insegnamento all'estero.

Il ritorno alla normalità del paese ha trovato il 2 novembre una conferma almeno nel **ristabilimento dei voli di linea tra Roma e Tripoli**, con l'atterraggio di un aereo dell'Alitalia – prima delle compagnie occidentali – nella capitale libica. L'8 dicembre l'A.D. dell'ENI Scaroni ha comunicato il **ripristino del settanta per cento della produzione petrolifera in territorio libico**.

Nella prima metà di novembre, nelle more dell'annuncio della formazione del nuovo governo di Tripoli, nel paese è apparso evidente il **risveglio delle forze islamiche** duramente represses sotto Gheddafi, con la tenuta dopo 25 anni del primo congresso pubblico da parte dei Fratelli musulmani libici, e una **difficile competizione per la nomina del capo di stato maggiore delle forze armate**. Il **CNT**, dal canto suo, **ha denunciato le ingerenze pro-islamiche del Qatar**, che aspirerebbe a stabilire sulla nuova Libia una sorta di protettorato.

Il 19 novembre è stato poi arrestato nel deserto meridionale uno dei figli di Gheddafi, Saif al Islam, attorno al cui processo si è accesa l'attenzione internazionale – su Saif esiste anche un mandato d'arresto della Corte penale internazionale –, rispetto alla quale i libici hanno assicurato un procedimento penale in accordo con gli *standard* internazionali. Il 20 novembre è finita anche la latitanza di Abdullah al Senussi, ex capo dei servizi segreti del regime di Gheddafi. **Su un punto le nuove autorità libiche seguono tuttavia ancora quanto stabilito da Gheddafi, ovvero sull'estensione delle acque di pertinenza della Libia**: proprio in base a tale interpretazione il 16 novembre era stato sequestrato un motopeschereccio italiano, rilasciato quattro giorni dopo. Il 23 novembre altri due motopescherecci siciliani venivano dirottati nel porto di Misurata, per essere poi rilasciati il 30 novembre.

Il 22 novembre ha visto finalmente la nascita del nuovo governo libico guidato da Abdurrahim el-Keib, esperto di energia ed esponente, dalla metà degli anni settanta, del movimento di opposizione al regime del colonnello Gheddafi. Nonostante l'entusiasmo del nuovo *premier* in merito alla rappresentatività ampia dell'esecutivo appena formato, **la situazione del paese registrava sempre una forte tensione tra le fazioni armate**. Inoltre, la mancata nomina al ministero della difesa di Belhaj, capo del Consiglio militare di Tripoli e *leader* storico del Fronte islamico combattente, è apparsa una seria ipoteca sulla stabilità futura del paese. **Da rilevare la nomina al decisivo ministero del petrolio di un ex funzionario dell'ENI, Ben Yezza**.

L'inizio di dicembre ha evidenziato **il perdurare del problema delle milizie che, ben oltre le necessità della lotta contro Gheddafi, hanno continuato**

presidiare la capitale, dando vita a ripetuti scontri a fuoco. Tale problema – il CNT ha posto l'ultimatum del 20 dicembre per il ritiro delle milizie da Tripoli, ma è incapace di procedere a una requisizione delle armi - appare come uno dei principali della nuova Libia, che peraltro, nonostante la positiva disposizione del presidente del CNT Jalil e del *premier* el-Keib ad un atteggiamento di perdono e riconciliazione verso chi ha combattuto contro la rivoluzione, si è vista anche stigmatizzare da un rapporto dell'ONU di fine novembre che ha stimato in circa 7.000 il numero dei prigionieri nelle carceri libiche, tra i quali anche molte donne e bambini: nei confronti dei detenuti sarebbero state perpetrate anche torture.

Alla metà di dicembre vi è stata la **fine delle sanzioni ONU e USA contro la Libia**, mentre particolarmente **rilevante per l'Italia è stata la visita del capo del CNT, Jalil, a Roma (15 dicembre)**: nel corso degli incontri romani – anche con il Presidente della Repubblica Napolitano – Jalil ha avuto un lungo colloquio con il Presidente del Consiglio, Sen. Mario Monti, al termine del quale è stata **annunciata la rimessa in vigore del Trattato di amicizia italo-libico sospeso durante il conflitto**, e contestualmente lo sblocco di 600 milioni di euro dei fondi libici a suo tempo congelati in Italia.

Tunisia

In Tunisia il 23 ottobre si sono tenute le previste elezioni per l'Assemblea costituente: il panorama politico in vista dell'importante appuntamento elettorale, con l'eccezione del partito di orientamento islamico Ennahdha, modello di compattezza e organizzazione, si presentava caratterizzato da estrema frammentazione, con 116 partiti ufficialmente riconosciuti, 1.659 liste elettorali e 11.686 candidati. Delle liste elettorali, 828 erano state presentate da partiti, 655 da indipendenti e 34 da coalizioni. La consultazione, riconosciuta anche dagli osservatori come sostanzialmente corretta e svoltasi pacificamente, ha visto l'affluenza alle urne di quasi il 70% degli aventi diritto. Man mano che i risultati affluivano, si concretizzava **la prevista vittoria di Ennahdha, che ha avuto più del 40% dei consensi, conquistando 90 dei 217 seggi dell'Assemblea costituente.** La portata dell'affermazione del partito islamico si comprende appieno se si pensa che il secondo partito, il Congresso per la Repubblica di Marzouk, ha ottenuto solo 30 seggi. La formazione del governo è stata prevista dal *leader* storico di Ennahdha, Gannouchi, in tempi molto brevi, pur nella necessità per il suo partito di fare ricorso ad alleati per una compagine di coalizione, ma **ciò che Gannouchi ha ritenuto più urgente è stato assicurare alcuni ambienti avanzati dell'economia e della società tunisina sull'impatto dell'arrivo alla direzione del paese del partito islamico, che è stato presentato come moderato.** Tutto ciò non toglie però che Gannouchi abbia chiarito subito come, ad esempio, la Tunisia debba recuperare integralmente il proprio carattere di paese arabo, superando il retaggio coloniale e linguistico della Francia. Inoltre il *leader* di

Ennahdha ha sostenuto senza perifrasi doversi annullare la bocciatura che il Ministero dell'interno aveva operato nei confronti del partito integralista *Ettahrir*, poiché secondo le vedute di Gannouchi non può essere lo Stato a distribuire patenti di presentabilità politica, ma è piuttosto la società a dover decidere sul merito – va ricordato che *Ettahrir*, pur privo di fisionomia politica ufficiale, non ha mancato di intervenire pesantemente in alcuni momenti della vita sociale e culturale tunisina, sempre a difesa di una rigida adesione alle leggi e ai costumi islamici.

In occasione dei risultati delle elezioni, poi, l'Alta istanza competente ha provveduto alla **cancellazione delle liste presentate da *Petition Populaire* in sei circoscrizioni**, per la presenza tra i candidati di dirigenti del disciolto partito RCD, che faceva capo a Ben Ali. La decisione, a distanza di poche ore, ha provocato lo scoppio di una **violenta rivolta nella cittadina di Sidi Bouzid**, da cui, si ricorda, il sacrificio di Mohammed Bouazizi aveva innescato la rivolta in tutta la Tunisia: infatti il *leader* di *Petition Populaire*, il miliardario Hamdi, è originario proprio della città di Sidi Bouzid, ove le sue liste avevano colto un successo clamoroso, ispirato a un messaggio veemente ma gravido di populismo. Per di più, Hamdi aveva replicato alla determinazione dell'Alta istanza con il ritiro di tutti gli eletti di *Petition Populaire* dalla partecipazione all'Assemblea costituente. **Il moto popolare è poi rapidamente rientrato, anche perché Hamdi ha prospettato la possibilità di riconsiderare la drastica decisione.**

Mentre nel paese sono sembrati rafforzarsi gli elementi più integralisti, lanciati alla conquista delle principali moschee, ma anche impegnati in una serrata azione nelle università – che non ha mancato di destare reazioni di docenti e studenti –; **il 19 novembre è stato raggiunto un accordo istituzionale tra le tre forze politiche uscite vincitrici dalle recenti elezioni per l'Assemblea costituente, per la ripartizione delle principali cariche.** In base all'intesa, il partito islamico *Ennahdha*, unico vero trionfatore della consultazione, si vedrà attribuire il *premier* nella persona del numero due Hamadi Jemali. A Moncef Marzouki, capo del partito di centro-sinistra Congresso per la Repubblica andrà la carica di Capo dello Stato, mentre il *leader* del partito di sinistra *Ettakatol*, Mustafa ben Jamar, presiederà l'Assemblea costituente. **L'accordo vede un compromesso istituzionale tra forze islamiche e forze sinora intransigentemente laiche, e appare ispirato da un forte pragmatismo.**

Egitto

Mentre si avvicinava l'importantissima scadenza delle elezioni legislative del 28 novembre, **il dibattito politico si è incentrato in Egitto sulle conseguenze del giro di vite sulla sicurezza messo in atto dai vertici militari**, tuttora detentori sostanziali del potere, che avevano disposto l'applicazione della legge di emergenza dopo i gravi disordini che il 9 ottobre avevano provocato la morte di

26 manifestanti copti in prossimità della sede della televisione di Stato egiziana. Proprio in relazione a questi avvenimenti veniva arrestato un noto attivista egiziano, Abdel Fattah, protagonista anche della mobilitazione su Internet: nei suoi confronti sono state elevate accuse di incitamento in relazione ai disordini del 9 ottobre, come anche di uso personale di armi e di avere tentato violenze contro un reparto militare. Il giovane attivista ha abilmente saputo attirare l'attenzione sulla **questione centrale collegata alla legge di emergenza** - risalente all'assassinio di Sadat nel 1979, e della quale il movimento di Piazza tahrir chiedeva da tempo l'abolizione -, **ovvero la sottoposizione di civili al giudizio di tribunali militari**, alle cui domande egli si è rifiutato di rispondere, ricevendo al proposito anche la solidarietà di due candidati alla Presidenza, ovvero el-Baradei e Sabahi. L'asprezza del dibattito è stata inoltre alimentata anche da iniziative di **sciopero della fame e della sete nelle carceri** da parte di manifestanti arrestati, come anche dalla **morte di Essam Atta**, un ventiquattrenne detenuto il cui decesso sarebbe stato provocato dalle torture susseguenti a un tentativo di attivare il suo cellulare dall'interno dell'istituto di pena.

In questo contesto, il 1° novembre diverse organizzazioni egiziane per la difesa dei diritti umani hanno boicottato il programmato incontro con il vicepremier Ali al-Selmy, nel quale si sarebbero dovuti mettere a punto i criteri di massima per dar vita a un'Assemblea costituente egiziana.

Anche i copti, che l'11 novembre hanno manifestato nella capitale per commemorare i morti del 9 ottobre, hanno mostrato una forte **diffidenza nei confronti delle forze armate**, le quali, pur avendo imposto una stretta sulla sicurezza proprio dopo il massacro dei copti, da molti tra questi ne sono state ritenute dirette responsabili, e dunque scarsamente credibili nell'accertamento della verità.

Ormai nell'imminenza del primo turno delle elezioni legislative, è letteralmente esploso il contrasto tra le forze che hanno animato la rivoluzione contro Mubarak e i militari, temporanei custodi della sovranità del paese: inoltre ha destato forte opposizione un progetto di riforma costituzionale volto ad abolire i controlli del Parlamento sui bilanci e le attività delle forze armate egiziane, che si sono dette pronte a modificarlo solo parzialmente. Su questo sfondo il 19 novembre sono iniziati scontri in Piazza Tahrir, successivamente estesi anche ad altre località, come Suez, che sono proseguiti con alterne fasi, e il cui bilancio ammontava già il 21 novembre a una quarantina di vittime e diverse centinaia di feriti. Nella stessa giornata si avevano pertanto le **dimissioni di Essam Sharaf**, e il 24 novembre, dopo un'altra giornata di gravi disordini con nuove vittime, i militari hanno affidato all'ex primo ministro di Mubarak, **Kemal al-Ganzuri**, l'**incarico di dare vita ad un nuovo governo**. Cionondimeno la mobilitazione della Piazza Tahrir è proseguita, anche se le violenze si sono progressivamente attenuate in vista dell'appuntamento delle **elezioni parlamentari** per la Camera Bassa

(Assemblea del Popolo) confermato per il 28 novembre, e al quale, come già accaduto per esempio in Tunisia, si è presentata **una variegata galassia di ben 55 formazioni politiche**.

Dopo un lungo scrutinio sono finalmente stati resi noti (4 dicembre) **i risultati del primo dei tre turni delle elezioni legislative**, concernente un terzo dei governatorati del paese: **il successo è andato**, anche oltre le aspettative, **ai due partiti islamici maggiori**, l'espressione politica dei Fratelli musulmani, il **partito Giustizia e Libertà** (oltre il 36% dei voti), e la coalizione fondamentalista islamica (salafita) **al-Nour** (più del 24% dei suffragi). Poco seguito hanno avuto le liste della principale coalizione liberale, il Blocco egiziano (13,5%), come anche quelle degli islamici progressisti del Wasat (4,2%).

Dopo la netta affermazione dei partiti islamici, **i dati relativi ai ballottaggi nella quota uninominale** sono sembrati attenuare la portata del successo dei salafiti, poiché questi avrebbero conquistato solo altri 5 seggi, a fronte dei 36 attribuiti ai Fratelli musulmani. **Il dato complessivo del primo dei tre turni elettorali vedrebbe dunque, su 168 seggi in palio, 80 seggi ai Fratelli musulmani, 31 ai salafiti e 18 ai liberal-moderati del Blocco egiziano.**

Il 7 dicembre ha visto la luce il governo di al-Ganzuri.

Il 16 dicembre si è completato lo svolgimento del secondo dei tre turni delle elezioni legislative, con un'affluenza di circa il 68% degli aventi diritto: secondo i due principali partiti islamici anche questo turno elettorale avrebbe marcato una loro netta affermazione. Frattanto però **la violenza si è riaccesa nel centro del Cairo**, con pesanti scontri tra forze di sicurezza e manifestanti in prossimità dei palazzi del Parlamento e del Governo: **il bilancio, tra il 16 e il 17 dicembre, è stato di una decina di morti e ben oltre duecento feriti.** Il nodo del potere reale tuttora nelle mani dell'esercito resta centrale nelle motivazioni dei manifestanti, e sembra relativamente indipendente dallo svolgimento regolare del programma elettorale previsto.

Il 4 gennaio 2012 si è completato lo svolgimento dei tre turni delle elezioni legislative, con un'affluenza diminuita rispetto ai due turni precedenti. In attesa dei risultati elettorali complessivi è tornata in primo piano la questione della sorte dell'ex *rais* Hosni **Mubarak, nel cui processo**, in corso al Cairo, il 5 gennaio **è stata chiesta dall'accusa la pena capitale**, da comminare anche all'ex ministro dell'interno el-Adli e a sei suoi collaboratori: la condanna a morte è stata chiesta in relazione all'ordine di uccidere i manifestanti che sarebbe partito proprio da Mubarak nei primi giorni della contestazione di fine gennaio 2011.

Il 14 gennaio uno dei principali candidati alle elezioni presidenziali del 2012, l'ex capo dell'AQgenzia internazionale per l'energia atomica e premio Nobel per la pace **Mohammed el Baradei**, liberale, **ha annunciato il proprio ritiro dalla corsa presidenziale**, poiché a suo dire l'Egitto non può essere definito un vero regime democratico, e anzi sembra ormai non vi sia stata alcuna rivoluzione, con la gestione politica in mano ai militari che si mostra, oltre che brutale, anche

incapace di conseguire gli obiettivi fondamentali della rivoluzione del 2011. Al di là delle dichiarazioni di el Baradei, la sua decisione può essere stata influenzata anche dalla realistica constatazione dell'impossibilità di una sua designazione alla presidenza in un paese con una maggioranza tanto vasta a favore dei partiti islamisti.

Il 19 gennaio il Ministro degli Esteri Giulio Terzi, in visita al Cairo, ha recato il pieno sostegno del nostro paese alla transizione democratica in corso in Egitto, ribadendo l'importanza dei legami culturali ed economici tra i due paesi. Il ministro Terzi ha incontrato tutti i vertici politici e religiosi egiziani, e ha tenuto a caldeggiare con rinnovato vigore la necessità del rispetto del pluralismo e delle minoranze sul terreno religioso.

Yemen

Dopo una fase di rinnovata crisi successiva al rientro del presidente Saleh dal periodo di cure mediche in Arabia Saudita - rese necessarie dal suo ferimento nell'attacco al palazzo presidenziale consumato all'inizio di giugno -, l'azione diplomatica martellante dei sei paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo, capitanati dall'Arabia Saudita, ha condotto il 23 novembre alla **firma di un accordo di transizione**, in base al quale Saleh ha accettato di uscire di scena dopo ben 33 anni al potere. Il piano ha previsto la permanenza in carica di Saleh a titolo meramente onorifico e solo per tre mesi, trasferendo tuttavia da subito i reali poteri al suo vice, Mansour Hadi, cui è stato dato il compito di costituire un governo di unità nazionale con le opposizioni e di fissare nuove elezioni presidenziali. L'accordo, generalmente salutato con favore a livello internazionale, non ha però dissipato del tutto le nubi che da quasi un anno gravano sullo Yemen, poiché ad esempio non riguarda uno dei figli di Saleh che comanda tuttora la Guardia repubblicana del paese. Ben più grave è l'ipoteca che sull'attuazione dell'accordo potranno esercitare alcuni dei capi tribali rivali di Saleh, nonché quei comandanti militari - tra cui il fratellastro del presidente - unitisi all'opposizione. Va poi tenuto presente che **l'ala più radicale dell'opposizione di piazza non ha accettato l'immunità che l'accordo di transizione ha accordato a Saleh** in riferimento alle numerose vittime della repressione dei mesi precedenti.

Alcune di queste incognite si sono dimostrate ben operanti già il giorno successivo alla firma dell'accordo di transizione, quando cinque partecipanti a una manifestazione dell'opposizione contro l'immunità garantita al presidente Saleh sono stati uccisi dalle forze di sicurezza nel cuore della capitale yemenita. Va rimarcato che la manifestazione era rivolta anche contro i gruppi politici dell'opposizione, guidata dal Partito della riforma, che avevano accettato l'accordo del giorno precedente.

In ogni modo, **il 27 novembre il capo delle opposizioni Mohamed Basindawa** - già ministro degli esteri dal 1993 al 1994, prima della definitiva

rottura col partito del presidente Saleh - **è stato incaricato di formare nel termine di due settimane un governo di unità nazionale**: il giorno precedente Mansour Hadi aveva firmato il decreto di **anticipo delle elezioni presidenziali al 21 febbraio 2012**. Significativamente, tuttavia, il presidente Saleh, con un atto che probabilmente non era più nei suoi poteri, già delegati a Mansour Hadi, e che dimostrava la sua volontà di continuare in qualche modo a giocare un ruolo nella transizione, ha decretato un'amnistia generale per i partecipanti alle contestazioni dei mesi precedenti, che infatti l'opposizione ha duramente criticato.

- Il 10 novembre il governo yemenita di unità nazionale, guidato da Basindawa e composto da più di trenta ministri in rappresentanza dell'opposizione e del Congresso popolare generale – il partito al potere con Saleh - ha prestato giuramento.

Il 25 dicembre una nuova manifestazione delle opposizioni contro l'immunità a Saleh ha registrato a Sanaa **non meno di tredici vittime per mano delle forze di sicurezza**: il giorno successivo almeno due persone sono rimaste ferite nella capitale in scontri fra sostenitori del presidente e militari, fra cui diversi ufficiali.

- Ad aggravare la situazione dello Yemen, dalla zona meridionale del paese, in particolare dalla provincia di Abyan e dal suo capoluogo Zinjibar, endemicamente teatro di scontri fra truppe governative ed esponenti della rete di Al-Qaida, localmente fortissima, si è registrata alla metà di gennaio 2012 una importante novità, quando gli integralisti islamici hanno iniziato a muovere da sud verso la capitale, conquistando quasi senza colpo ferire una cittadina a soli 170 km da Sanaa. Contemporaneamente, nella regione nordoccidentale dello Yemen (provincia di Hajja), in preda da anni a una rivolta degli sciiti, vi sono state almeno 25 vittime in scontri armati tra diverse tribù appartenenti a una minoranza religiosa sciita.

Marocco

Il 25 novembre si sono svolte le elezioni per la Camera Bassa del Parlamento del Marocco, l'unica eletta a suffragio diretto, che hanno fatto registrare una certa **delusione per le aspettative di ampio mandato popolare che la Corona nutrive** in relazione al nuovo Parlamento, come parte essenziale del processo di rinnovamento costituzionale già da mesi incardinato nel paese. In realtà solo il 45% degli aventi diritto ha preso parte alla consultazione: i risultati definitivi, pervenuti dopo qualche giorno, hanno visto **l'affermazione del partito islamico moderato Giustizia e Sviluppo**, con 107 seggi sui 395 in palio. Il tradizionale partito Istiqlal ha conquistato 60 seggi, il partito liberale 52 seggi e i socialisti 39 seggi: peraltro tutte queste formazioni politiche si sono dette pronte a collaborare per dar vita al **nuovo governo, che il capo di Giustizia e Sviluppo Abdelilah Benkirane è stato incaricato (29 novembre) dal re di formare. Lo**

stesso sovrano il 3 gennaio 2012 ha approvato la lista dei ministri sottopostagli da Benkirane.

Arabia Saudita

Il clima di inquietudine che è serpeggiato anche nel potente Stato saudita, e che nelle passate settimane aveva indotto il re Abdullah a una serie di aperture piuttosto inattese, è sembrato accrescersi quando **il 22 ottobre è trapelata la notizia della morte dell'erede al trono, il principe Sultan al-Saud**, già ottantatreenne e da tempo malato di cancro. Mancando una chiara regolamentazione del passaggio della corona saudita, si è temuta l'apertura di un periodo di instabilità intorno alla successione alla carica di nuovo erede al trono. In realtà, la situazione è stata risolta in meno di una settimana, con la **designazione del principe Nayef al-Saud, settantottenne e da 35 anni ministro dell'interno, fratello dell'erede al trono deceduto**. Nayef ha contestualmente assunto la carica di vice Primo Ministro: la sua designazione è stata facilitata dalla consultazione di re Abdullah con un organismo ristretto della famiglia reale, il Consiglio della fedeltà, creato nel 2006 per moderare i contrasti tra i membri della famiglia reale in occasione delle successioni. Il nuovo erede al trono è considerato un conservatore, e lo scarso dinamismo che si prevede incarna una volta al vertice del potere saudita potrebbe essere accresciuto dalle sue non perfette condizioni di salute. **L'élite saudita riformista, esterna alla famiglia reale, non ha salutato infatti con particolare entusiasmo la designazione di Nayef, a differenza degli ambienti tradizionalisti e del clero islamico.**

Frattanto si era consumata una **nuova rottura nelle relazioni tra Iran e Arabia Saudita** dopo che, l'11 ottobre, si era diffusa la notizia che l'FBI e l'Agenzia federale antidroga *Drug Enforcement Agency* avevano sventato un **complotto per assassinare l'ambasciatore saudita negli Stati Uniti**, Adel Al Jubeir. Secondo il ministro della giustizia statunitense, Eric Holder, il complotto era stato ideato da elementi del governo iraniano. L'arresto di uno dei cospiratori, l'iraniano Mansur Arbabsiar, è stato possibile grazie alla collaborazione tra USA e Messico: oltre ad Arbabsiar, è stato tratto in arresto anche un agente legato alla Guardia rivoluzionaria iraniana, e i due sono accusati dall'FBI e dal Dipartimento della giustizia americano anche dell'organizzazione di altri attacchi contro obiettivi sauditi ed israeliani.

Il governo saudita ha accusato Teheran di "interferenze" negli affari degli altri paesi e di "tentare di destabilizzare" la regione; ha inoltre chiesto al segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, di riferire al Consiglio di Sicurezza sulla vicenda. Una condanna al presunto complotto è giunta anche dai paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo. L'Iran ha però smentito ogni coinvolgimento.

Va ricordato al proposito che **i rapporti tra Iran e Arabia Saudita avevano subito un peggioramento dopo le rivolte degli sciiti in Bahrein ed in Arabia Saudita** della scorsa primavera e l'attacco all'ambasciata saudita a Teheran.

Qatar

Anche l'emirato del Qatar, attivissimo sulla scena internazionale fin dall'inizio del 2011, in corrispondenza dei sommovimenti nel mondo arabo, è sembrato prendere atto della necessità di mutamenti: il 1° novembre 2011 infatti **l'Emiro Hamad al-Thani ha preannunciato per la seconda metà del 2013 elezioni per il Parlamento**, presentandole come presupposto necessario alla costruzione di un paese moderno e adeguato alle sfide contemporanee. Va ricordato che il Parlamento del Qatar è stato sostanzialmente costituito di membri nominati dall'Emiro fino al 2005, anno in cui è entrata in vigore la nuova Costituzione, che prevede un Consiglio consultivo di 45 membri, dei quali 30 elettivi: le elezioni tuttavia erano state sempre rinviate, fino all'annuncio del sovrano del 1° novembre.

L'UNIONE EUROPEA E LA PRIMAVERA ARABA

L'Unione europea ha risposto agli eventi della primavera araba con una serie di iniziative, messe in atto già a partire dall'inizio del 2011, riconoscendo - insieme all'importanza delle sfide poste dalla transizione politica ed economica della regione - **anche la necessità di un nuovo approccio** nelle relazioni con i suoi vicini meridionali.

A tal fine, l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), Catherine Ashton, ha **istituito una task force** volta a riunire il Servizio europeo di azione esterna e gli esperti della Commissione per adattare gli strumenti già a disposizione dell'UE al fine di aiutare i Paesi del Nord Africa. L'obiettivo è quello di fornire un pacchetto completo di misure adeguate alle esigenze specifiche di ciascun Paese. La risposta strategica dell'UE è arrivata già durante il Consiglio europeo dell'11 marzo 2011, quando l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato un **documento orientativo**, volto a **prospettare un nuovo partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale**.

Tale partenariato si fonda su una maggiore integrazione economica, un accesso al mercato più ampio e la cooperazione politica.

La comunicazione sottolineava la necessità di sostenere la domanda di partecipazione politica, dignità, libertà e opportunità di occupazione proveniente dai popoli della regione e di delineare un **approccio basato sul rispetto dei valori universali e su interessi condivisi**. Si proponeva inoltre il principio del "*more for more*" in base al quale maggiore assistenza finanziaria, mobilità incrementata e accesso al mercato unico dell'UE saranno resi disponibili ai paesi partner più avanzati sulla strada delle riforme.

Tale approccio è stato ulteriormente elaborato nella **comunicazione "Una nuova risposta ad un vicinato in mutamento"** (COM (2011) 313)¹ che l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato il **25 maggio 2011** nell'ambito dell'annuale pacchetto sulla politica di vicinato. Secondo quanto indicato nella comunicazione, i risultati di un'ampia consultazione con le parti interessate avviata già nell'estate 2010 nonché i recenti avvenimenti nei paesi del bacino meridionale del Mediterraneo hanno mostrato che il sostegno dell'UE alle riforme politiche nei paesi vicini ha ottenuto risultati limitati. È emersa dunque la necessità di una maggiore flessibilità e di risposte più adeguate, in linea con la rapida evoluzione della situazione nei partner. Su tali basi, l'UE è impegnata nel breve e lungo periodo ad aiutare i suoi partner in **due importanti sfide**:

¹ Si veda il Bollettino a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea, "Una nuova risposta ad un vicinato in mutamento" (COM (2011) 313), XVI legislatura-Documentazione per le Commissioni-Esami di atti e documenti dell'UE, n. 95, 8 luglio 2011.

- in primo luogo, **costruire democrazie solide**, non soltanto scrivendo costituzioni democratiche e conducendo libere elezioni, ma anche creando e sostenendo sistema giudiziario indipendente, libera stampa, società civile dinamica e tutte le altre caratteristiche di una democrazia matura;
- in secondo luogo, **assicurare una crescita economica inclusiva e sostenibile**, senza la quale la democrazia non può attecchire. Una particolare sfida è rappresentata dalla creazione di nuovi e solidi posti di lavoro.

Pur riconoscendo che un certo numero di sfide sono comuni a tutti i paesi partner, l'UE - come già anticipato - sosterrà ogni paese su una base differenziata, corrispondendo a necessità e priorità individuali.

Aiuto umanitario

La direzione generale della Commissione responsabile per l'aiuto umanitario e la protezione civile è stata la prima a reagire nel febbraio 2011 e più tardi nei mesi di marzo ed aprile. **L'aiuto totale fornito ammonta a 80,5 milioni di euro** che comprendono 40 milioni di euro per decisioni d'emergenza; 20 milioni dal piano umanitario (vale a dire da fondi programmati); 10 milioni per il reinserimento dei cittadini del Ciad fuoriusciti dalla Libia; 10,5 milioni dalla linea di bilancio della protezione civile per l'evacuazione di cittadini dei paesi terzi.

Finanziamenti

Nel **maggio 2011** l'UE ha stanziato - **in aggiunta ai 5,7 miliardi di euro già disponibili per il periodo 2011-2013 - ulteriori 1,24 miliardi di euro** da risorse già esistenti, da dividere tra i partner del vicinato meridionale ed orientale.

In aggiunta, la **Banca europea per gli investimenti (BEI)** fornirà oltre ai 4 miliardi disponibili prima della primavera araba, **contributi aggiuntivi di 1 miliardo di euro** per la regione. **La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)** ha deciso di estendere la sua copertura geografica per includere il vicinato meridionale e fornire annualmente 2,5 miliardi di euro agli investitori del settore privato e pubblico per sostenere l'espansione degli affari e il finanziamento delle infrastrutture.

Il **22 dicembre 2011** la Commissione ha adottato un **nuovo programma** regionale per i vicini meridionali denominato **SPRING** e rivolto inizialmente a Tunisia e Marocco con l'obiettivo di **promuovere indipendenza e efficienza del sistema giudiziario**, *governance* e lotta alla corruzione, protezione dei diritti umani e dei principi democratici, contrasto al traffico di esseri umani. Il budget ammonta a **350 milioni** di euro totali per gli anni 2012 2013.

E' stata inoltre istituita nell'ambito dello strumento finanziario per il vicinato e il partenariato (ENPI) un **fondo società civile** con un budget di 22 milioni di euro per ciascun anno (2012 e 2013) rivolto ad attori non statali con gli obiettivi di:

- **sostenere la democratizzazione**, tra l'altro rafforzando il ruolo delle organizzazioni della società civile e promuovendo il pluralismo dei media e organizzando missioni di osservazione elettorale;
- **promuovere lo sviluppo della società civile e delle organizzazioni non statali.**

Misure speciali sono state assunte nel settembre 2011 a sostegno delle aree più povere della Tunisia (per un valore di 20 milioni di euro) per promuovere occupazione e creazioni di nuovi posti di lavoro nel paese; migliorare le condizioni di vita degli abitanti delle aree urbane nelle regioni più impoverite; favorire l'accesso al credito.

Nell'ambito del programma **Erasmus mundus** è stato disposto un finanziamento di **30 milioni di euro** per i paesi del vicinato meridionale. L'obiettivo è ottenere una migliore comprensione reciproca tra UE e paesi vicini favorendo la mobilità di studenti e accademici e lo scambio di conoscenze e competenze.

Nelle proposte di bilancio per il periodo 2014-2020 presentate il 7 dicembre 2011, **la Commissione raccomanda di allocare più di 18,1 miliardi di euro** a sostegno dei paesi del vicinato sia orientale sia meridionale, con un incremento sostanziale (pari quasi il 40%) rispetto alle precedenti prospettive finanziarie. Secondo la proposta della Commissione, il nuovo strumento per il vicinato sarà capace di fornire assistenza in modo più rapido e flessibile, consentendo una maggiore differenziazione ed incentivi per i partner più attivi, secondo il citato principio del *more for more*.

Mobilità

Sarà favorita la mobilità nell'UE dei cittadini dei paesi partner attraverso:

- maggiore disponibilità di **borse di studio universitarie** (Erasmus mundus) e di scambi; i fondi del programma Tempus² sono stati incrementati per sostenere la **modernizzazione dell'istruzione superiore** nei paesi mediterranei e espandere la collaborazione con le università dell'UE per gli anni 2012 e 2013;
- l'istituzioni di **partenariati per la mobilità**³, che comprendano anche accordi di riammissione e di facilitazione delle procedure per il rilascio dei visti. Dialoghi preparatori a tale scopo sono stati avviati con Tunisia e Marocco.

² Tempus è un programma finanziato dall'Unione europea che sostiene la modernizzazione dell'istruzione superiore in Europa orientale, in Asia centrale, nei Balcani occidentali e nella regione del Mediterraneo.

³ L'UE negozia con i paesi terzi partenariati per la mobilità, che consentano ai cittadini di tali paesi un migliore accesso al territorio dell'Unione europea. Tali partenariati riguarderebbero i paesi terzi determinati a collaborare con l'UE nel settore della gestione dei flussi migratori, in particolare in materia di lotta contro l'immigrazione clandestina.

I partenariati per la mobilità costituiscono uno strumento già elaborato dall'Unione europea a partire dal 2007. In particolare nella comunicazione "**Migrazione circolare e partenariati di mobilità tra UE e paesi terzi**" (COM(2007)248), del maggio 2007, volta a **promuovere l'immigrazione legale**, la Commissione europea aveva esaminato la **natura giuridica, la forma e i contenuti** di tali **partenariati**, che l'Unione europea potrà concludere con i paesi terzi, che si sono impegnati a cooperare attivamente nella gestione dei flussi migratori, anche combattendo contro la migrazione illegale, e che desiderano assicurare ai loro cittadini un migliore accesso al territorio dell'Unione. In questo quadro il **5 giugno 2008**, erano stati lanciati, **come progetti pilota, partenariati di mobilità** con la **Repubblica di Moldavia** e con **Capo Verde**, attraverso la firma di dichiarazioni comuni con ciascuno dei due paesi. I **partenariati per la mobilità**, che saranno concertati a livello politico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il paese partner interessato, dall'altro, dovrebbero riguardare, tutte le misure (legislative od operative) atte a garantire che la **circolazione delle persone tra l'UE e il paese partner** sia gestita correttamente ed avvenga in condizioni di sicurezza. L'Unione europea sosterrà, **sia tecnicamente che economicamente**, gli sforzi compiuti dal paese partner, anche tramite le sue agenzie (FRONTEX, EASO ed EUROPOL).

Mercati

Un migliore accesso al mercato dell'UE e la progressiva integrazione delle economie dei paesi partner nel mercato unico dell'UE saranno gli obiettivi principali dei **futuri negoziati su aree di libero scambio con Marocco, Giordania, Tunisia, Egitto e Tunisia** che saranno lanciati appena i lavori preparatori saranno stati completati. Messa a confronto con le attuali relazioni commerciali tra UE e paesi partner, le aree di libero scambio andranno oltre la sola rimozione delle tariffe per coprire tutte le questioni regolamentari relative al commercio, quali protezione degli investimenti e pubblici appalti.

Un **nuovo strumento per gli investimenti delle piccole e medie imprese** denominato **SANAD** ('sostegno' in lingua araba) è stato inaugurato nell'agosto 2011, insieme alla banca tedesca "**Kreditanstalt Für Wiederaufbau**" (KfW), per un totale di 20 milioni di euro. Il fondo è rivolto alle piccole e medie imprese della regione del Medio Oriente e del Nord Africa, segmento che è troppo piccolo per le banche e troppo grande per il microcredito. Infine, si sta sviluppando un nuovo strumento per il Mediterraneo denominato "Investimento sicuro", congiuntamente all'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e l'Unione per il Mediterraneo.

Società civile

Una priorità dell'UE è rappresentata dal sostegno alle organizzazioni della società civile, che svolgono un ruolo chiave nel migliorare la *governance* e rendere affidabili i governi. La **società civile** in tutte le sue componenti (organizzazioni non governative, università, media, ricercatori), insieme con i

parlamenti e le assemblee costituzionali saranno **essenziali nel delineare il futuro della regione**. Donne e giovani avranno un ruolo importante da giocare a questo riguardo e l'UE sta lanciando progetti concreti a sostegno della loro attiva partecipazione alla vita economica e politica.

L'UE continuerà a sostenere la società civile sia attraverso l'assistenza bilaterale differenziata in ogni paese sia rinvigorendo gli esistenti *forum*, quale quello creato nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo. Come anticipato, la UE ha già inaugurato il fondo società civile. L'UE inoltre consulterà le organizzazioni della società civile in maniera più sistematica nella preparazione e verifica dei piani di azione bilaterali e dei progetti di cooperazione finanziaria. E' in corso la preparazione di una **Sovvenzione europea per la democrazia**, con un *focus* iniziale sul vicinato, che rifletterà la volontà dell'UE di rendere più semplice per i beneficiari il sostegno e il finanziamento delle attività. Infine, la Commissione, per iniziativa del Vice presidente Neelie Kroes, ha avviato la "**No Disconnect Strategy**" che contribuirà ad assicurare il rispetto dei diritti umani anche *online*. La strategia fornirà strumenti tecnologici per aumentare privacy e sicurezza nelle comunicazioni online; accrescere la consapevolezza degli utenti sulle opportunità e i rischi della comunicazione digitale; monitorare il livello di sorveglianza; aiutare i soggetti interessati a condividere informazioni; favorire la cooperazione interregionale.

La **nomina di un rappresentante speciale dell'UE per il Mediterraneo meridionale, Bernardino León**, incrementerà il dialogo politico con i vicini meridionali e aiuterà ad assicurare il coordinamento degli sforzi tra le istituzioni UE, gli Stati membri, gli istituti finanziari rilevanti (quali BEI e BERS) e il settore privato. *Task force* di alto livello copresiedute dall'AR e dai *leader* nazionali dei paesi partner rappresentano un ulteriore importante strumento a questo riguardo. La prima *task force* è stata inaugurata in Tunisia a settembre 2011 e altre sono previste nei mesi a venire.

La transizione verso la democrazia richiederà tempo e continuerà a porre grandi sfide. In questo contesto, l'UE ribadisce l'impegno a lavorare coi paesi della regione, le istituzioni finanziarie internazionali, il settore privato, la società civile e le organizzazioni non governative per assicurare una ripresa coordinata ed efficace.

Le iniziative verso i singoli Paesi

Algeria

Come risposta immediata alla primavera araba in Algeria, l'UE ha lanciato un **programma di sostegno all'occupazione giovanile con una dotazione di 23,5 milioni di euro**; collaborerà con il ministero della gioventù e dello sport, a livello nazionale e locale, così come con le organizzazioni giovanili attraverso attività di informazione, formazione e finanziamento di progetti. Il programma si prefigge di rafforzare la partecipazione dei giovani alla società, migliorare le loro

prospettive lavorative e sostenere l'attuazione di una politica nazionale a favore dei giovani.

Anche dialogo politico, sicurezza e diritti umani occupano un posto importante dell'agenda dell'UE: il sottocomitato UE-Algeria dedicato a questi temi ha tenuto le sue prime riunioni a settembre e dicembre 2011.

Il commissario europeo per l'allargamento, Stefan Füle, ha visitato l'Algeria nel maggio 2011, per discutere in particolare la **partecipazione dell'Algeria alla PEV con uno status avanzato** e favorire l'adozione del piano d'azione; a tale proposito si segnala che l'8 dicembre 2011 il viceministro Abdelkader Messahel ha annunciato a Bruxelles la volontà algerina di avviare i negoziati sul piano d'azione.

Inoltre, in vista delle prossime elezioni legislative che si terranno nella primavera 2012, l'UE ha offerto il suo sostegno tecnico e una missione di osservazione elettorale.

Bahrain

A partire dalla prima fase delle dimostrazioni a Manama, **l'UE ha richiamato tutte le parti a rifiutare la violenza e avviare il dialogo**. Un'ampia serie di dichiarazioni pubbliche e contatti diplomatici con le autorità locali ha posto l'attenzione sulla situazione dei diritti umani nonché sulla necessità di perseguire i responsabili degli abusi, di ospitare una missione dell'Ufficio dell'Alto commissario ONU per i diritti umani e di promuovere una reale riconciliazione nella società. L'AR ha sottoposto la situazione in Bahrain all'ordine del giorno di diverse riunioni del Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE, nonché a livello di Capi di Stato e di governo. La pressione esercitata dall'UE e da molte organizzazioni della società civile ha portato risultati concreti, tra i quali l'istituzione di una commissione indipendente di inchiesta nel giugno 2011 e la revisione di tutti i processi e i verdetti delle corti militari.

Egitto

Dall'inizio della crisi, l'UE ha difeso i diritti degli egiziani di dimostrare pacificamente e condannato l'uso della forza da parte delle autorità. Immediatamente dopo la partenza dell'ex presidente Mubarak e in risposta alle aspirazioni del popolo egiziano al rispetto dei diritti civili, politici e socio-economici, **l'UE ha istituito un pacchetto di 20 milioni per la società civile.** Inoltre, alla luce delle nuove circostanze, l'assistenza prevista nell'ambito dell'ENPI per il periodo 2011-2013 è stato rivisto: per il 2011 sono stati approvati programmi per un valore di 132 milioni di euro e per il 2012 sono già in avvio iniziative per 95 milioni di euro. I programmi 2011 hanno sostenuto il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree povere del Cairo, gli scambi e la crescita economica (e la conseguente creazione di posti di lavoro), le piccole e medie imprese, la riforma dei settori dell'energia e dell'acqua.

L'UE ha anche offerto missioni di osservazione elettorale in vista delle elezioni parlamentari e presidenziali, che le autorità egiziane hanno rifiutato, accettando

invece il sostegno di 2 milioni di euro offerti dall'UE nell'ambito dello strumento di stabilità per assistere l'Alta commissione elettorale nel suo lavoro. **L'UE ha anche inaugurato dialoghi preparatori al Cairo per un partenariato della mobilità**; per integrare progressivamente l'economia egiziana nel mercato unico europea e migliorare l'accesso dei prodotti egiziani al mercato europeo si sta preparando inoltre l'avvio dei negoziati su un'area di libero scambio non appena il paese sarà pronto. In tutti e due i casi, come dichiarato dalle autorità egiziane, gli impegni potranno essere assunti soltanto quando sarà in carica un nuovo governo eletto dai cittadini. A tale proposito, il Consiglio affari esteri del 1° dicembre 2011 ha considerato positivamente lo svolgimento delle elezioni parlamentari e rilevato l'intenzione dell'Egitto di tenere elezioni presidenziali prima della fine di giugno 2012. Nell'occasione, profonda preoccupazione è stata espressa per quanto riguarda le violenze che hanno avuto luogo prima del primo *round* di elezioni e il deterioramento della situazione economica nel paese.

Giordania

Lavorando sullo *status* avanzato del partenariato UE-Giordania concordato ad ottobre 2010, **l'AR ha espresso in diverse occasioni la disponibilità dell'UE a sostenere la Giordania sulla via delle riforme**. Per assistere il governo giordano nell'affrontare le sfide economiche, l'UE ha concordato nel maggio 2011 di anticipare al 2011 l'importo di 40 milioni di euro dai programmi 2012/2013. Tale finanziamento sosterrà lo sviluppo delle piccole e medie imprese con l'obiettivo di ridurre la povertà e la disoccupazione nelle aree meno favorite, aumentare il contributo per ricerca e innovazione e rafforzare ulteriormente la gestione della finanza pubblica. Programmi in corso (inclusi nel contributo iniziale di 71 milioni di euro per il 2011) già sostengono le riforme in diversi settori, quali efficienza energetica, istruzione, *governance* e sviluppo economico locale. **Inoltre il processo preparatorio per i negoziati sull'area di libero scambio con la Giordania verrà lanciato agli inizi del 2012**; il primo incontro della *task force* UE Giordania dovrebbe avere luogo nel primo quarto del 2012.

Libia

L'eccezionale brutalità delle repressioni dell'ex regime ha indotto l'UE a sospendere immediatamente la cooperazione tecnica e i negoziati su un accordo quadro UE-Libia. Un Consiglio europeo straordinario sulla Libia si è tenuto a marzo 2011 e della situazione nel paese si è discusso in tutte le successive riunioni del Consiglio affari esteri. La Libia ha sperimentato diversi mesi di guerra di liberazione, che si è conclusa soltanto il 23 ottobre 2011, con la cattura e la morte del colonnello Gheddafi. Durante l'intero periodo, l'UE ha partecipato ad incontri internazionali, come quelli del gruppo di contatto internazionale sulla Libia, e ha contribuito a mettere insieme le divergenti posizioni dei *partner* internazionali nel Cairo *group* (comprendente Unione africana, Lega araba, UE, Organizzazione per la cooperazione islamica e Nazioni Unite). **L'UE ha inoltre rilasciato numerose dichiarazioni a sostegno dei diritti umani delle**

opposizioni e condannato la sanguinaria offensiva del regime, adottando una serie di sanzioni contro individui ed entità, per evitare che armi e denaro raggiungessero il regime. L'impegno dei suoi Stati membri a livello internazionale ha condotto all'approvazione della risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che ha richiesto un'azione internazionale di protezione dei cittadini e fornito la base legale per un intervento militare della NATO. L'AR ha aperto una missione dell'UE a Bengasi il 22 maggio 2011 e inaugurato una nuova delegazione UE a Tripoli, durante la sua visita in Libia il 12 novembre 2011.

Dall'inizio della crisi l'UE ha fornito più di 155 milioni di aiuto umanitario e mobilitato le squadre di protezione civile per alleviare le condizioni di sofferenza dei civili sia in Libia sia ai confini. In aggiunta la Commissione sta rendendo disponibili altri 30 milioni per sostenere le priorità immediate di stabilizzazione del Consiglio transitorio nazionale; ulteriori 50 milioni di euro saranno forniti per programmi di sostegno di più lungo periodo. Come concordato all'incontro internazionale a Parigi nel settembre 2011, l'UE sta procedendo a valutare le necessità di miglioramento in materia di comunicazioni, società civile e gestione delle frontiere e ha già dispiegato esperti in questi settori così come in materia di sicurezza e appalti. Infine, sono in via di ripresa i progetti in materia di migrazione che erano stati sospesi nel febbraio 2011.

Marocco

Il 2 luglio 2011, l'AR e il Commissario per la politica di vicinato, Stefan Füle, hanno considerato favorevolmente l'esito positivo del referendum sulla nuova Costituzione che ha approvato le riforme proposte dal re Mohammed VI e hanno ribadito il sostegno dell'UE agli sforzi del Marocco di attuare riforme di lungo periodo. Il **partenariato per la mobilità** con il Marocco è stato **inaugurato a Rabat a ottobre 2011 e l'UE ha dato nuovo impulso ai negoziati per il nuovo piano d'azione sullo status avanzato del paese nell'ambito della PEV**, ripresi in dicembre; il processo preparatorio per i negoziati su un'area di libero scambio sarà avviato nella prima parte del 2012.

Con riguardo al sostegno finanziario, le cinque aree prioritarie già individuate restano invariate: sviluppo di politiche sociali; modernizzazione economica; sostegno istituzionale; *governance* e diritti umani; protezione ambientale. Il bilancio indicativo per il 2011-2013 è di 580 milioni di euro che rappresenta il 20 per cento di aumento rispetto al periodo precedente. Il Marocco beneficia anche di programmi tematici e regionali nonché del sostegno del nuovo Fondo società civile e di Erasmus mundus.

Siria

Le proteste popolari in Siria sono iniziate nel marzo 2011 come richieste di riforma, ma subito si sono trasformate in dimostrazioni anti regime, incontrando una violenta repressione da parte del regime siriano che l'UE ha condannato fermamente in una dichiarazione ufficiale già il 22 marzo 2011 e ripetutamente

nei mesi successivi. Di fronte all'*escalation* di violenza contro i dimostranti pacifici, **l'UE ha introdotto sanzioni nel maggio 2011**, inclusi l'embargo di armi e attrezzature, il congelamento di beni, il divieto di visto contro i complici della repressione (compreso lo stesso Bashar al-Assad) e la sospensione dei programmi di cooperazione bilaterale (incluse nuove operazioni della BEI). A seguito di ulteriori *escalation* e dell'uso su larga scala dei militari contro i manifestanti nell'agosto 2011, **l'UE ha sottolineato la perdita di credibilità e legittimità del regime ed ha chiesto a Bashar al-Assad di farsi da parte** e incoraggiato un dialogo nazionale inclusivo. In assenza di progressi, l'UE ha esteso le sanzioni – rafforzate una volta di più dal Consiglio del 1° dicembre 2011 – inserendo ulteriori persone ed entità ed aggiungendo l'embargo del greggio siriano e il divieto di investimento nel settore petrolifero (il che ha richiesto una parziale sospensione dell'accordo di cooperazione UE-Siria), e l'ulteriore sospensione della cooperazione, inclusi i programmi regionali e i rimanenti programmi bilaterali. **L'UE sta inoltre esplorando attivamente le possibilità di cooperazione con i partner della società civile in Siria**, incluso il sostegno agli attivisti e difensori dei diritti umani.

L'UE sostiene tutte le attività che si prefiggono la fine della violenza in Siria come l'iniziativa della Lega araba e ha concordato su un impegno coordinato con i rappresentanti dell'opposizione siriana impegnati in favore della non violenza e del rispetto dei valori democratici. L'AR ha incontrato il 22 novembre 2011 i rappresentanti del Consiglio nazionale siriano e appoggiato gli sforzi di stabilire una piattaforma unitaria e di lavorare per una visione condivisa del futuro della Siria e per una transizione verso un sistema democratico.

Tunisia

L'UE è intervenuta a sostegno della Tunisia in occasione dei recenti cambiamenti politici. Sono state effettuate numerose visite ad alto livello, la prima delle quali poche settimane dopo la rivoluzione, il 14 febbraio 2011, da parte dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), Catherine Ashton, seguita da quelle del Presidente della Commissione, José Manuel Barroso, dei commissari europei, Štefan Füle (allargamento e politica di vicinato), Cecilia Malmström (affari interni) e Karel De Gucht (commercio internazionale), così come dal Presidente del Parlamento Europeo, Jerzy Buzek.

L'UE ha fornito **sostegno alla preparazione delle elezioni**, attraverso la previsione di assistenza tecnica alle autorità transitorie così come attraverso il sostegno diretto alle organizzazioni della società civile.

E' stato reso disponibile anche un considerevole **aiuto umanitario**, in particolar modo per aiutare la Tunisia a fronteggiare il massiccio **afflusso di rifugiati dalla Libia**.

A seguito del cambiamento di regime, l'UE ha incrementato i **fondi** disponibili per la **cooperazione bilaterale** per il **periodo 2011-2013**, aumentati da 240 a **400 milioni di euro**, con un incremento di oltre il 60% degli aiuti.

Complessivamente per il solo 2011 l'UE ha raddoppiato il contributo, fino a 160 milioni di euro, destinati in particolare a:

- sostegno al programma di emergenza in materia di **crescita economica** del governo transitorio (100 milioni di euro);
- **sostegno al settore dei servizi** per rafforzare la competitività, soprattutto in materia di salute, trasporti, servizi professionali, *information technology* (20 milioni di euro);
- sostegno alle **aree meno sviluppate** per facilitare la transizione democratica, riducendo le disuguaglianze sociali e le discrepanze regionali (20 milioni di euro);
- azioni a **sostegno della società civile e della preparazione delle elezioni** (9.7 milioni di euro).

L'impegno dell'UE a sostegno della Tunisia sarà rafforzato nei prossimi mesi. A tale scopo, una **task force presieduta congiuntamente dall'Alto rappresentante**, Catherine Ashton, e dal **primo ministro tunisino**, Béji Caïd Essebsi, è stata istituita per assicurare un migliore coordinamento tra il sostegno dell'UE e quello internazionale. In totale, **quasi 4 miliardi di euro** (inclusi prestiti e sovvenzioni) **potrebbero essere resi disponibili per sostenere la transizione in Tunisia nei prossimi tre anni**: 3 miliardi dalle istituzioni dell'UE banche dell'UE e istituti internazionali (banca africana per lo sviluppo banca islamica per lo sviluppo banca mondiale) e un miliardo dagli Stati membri dell'UE. La *task force* è chiamata anche ad individuare le priorità di azione.

Tali **priorità** includono tra l'altro:

- il rilancio dei negoziati per stabilire un partenariato privilegiato tra UE e Tunisia, attraverso la concessione dello *status* avanzato;
- il sostegno alle autorità tunisine sui temi della ricostruzione;
- il sostegno alla società civile, attraverso dialogo rinforzato e incremento dei finanziamenti;
- ulteriori finanziamenti per i programmi Erasmus Mundus e TEMPUS, con l'obiettivo di rafforzare, modernizzare e internazionalizzare l'istruzione superiore e dare opportunità di movimento a studenti e personale accademico;
- il rilancio dei negoziati sulla liberalizzazione dei prodotti agricoli;
- la conclusione di un accordo di libero scambio. A tale scopo, il Consiglio affari esteri del 14 dicembre 2011 ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati bilaterali con la Tunisia, l'Egitto, la Giordania e il Marocco;
- l'avvio di un dialogo su migrazione, mobilità e sicurezza. La Tunisia è il primo paese del Mediterraneo meridionale a beneficiare di questa iniziativa.

Per quanto riguarda le attività del 2012, sarà mobilitata una missione di programmazione, per rivedere la cooperazione in corso e definire obiettivi e parametri per i finanziamenti del 2012. L'attenzione dovrebbe essere concentrata su occupazione (quasi 60 milioni di euro) e giustizia (20 milioni di euro). Sarà anche valutato come rendere disponibili al paese i fondi del programma SPRING varato dalla Commissione il 27 settembre 2011 con un *budget* totale di 350 milioni di euro per due anni (2012-2013) e destinato a favorire la transizione democratica, la ripresa economica e la crescita inclusiva.

Il 27 dicembre 2011, in una dichiarazione congiunta, l'Alto rappresentante e il Commissario per l'allargamento hanno **espresso soddisfazione per la nomina del nuovo governo tunisino** che rappresenta - **dopo le elezioni del 23 ottobre 2011**⁴ - un ulteriore passo nella transizione del paese verso la democrazia. Nella dichiarazione è espressa la volontà dell'UE di avviare un intenso dialogo con il nuovo governo e ribadito l'impegno a continuare a fornire assistenza in risposta alle richieste delle nuove autorità e della società civile.

Yemen

Dall'inizio della protesta nel febbraio 2011, l'UE ha esercitato costante pressione su tutte le parti per fermare la violenza e facilitare un trasferimento pacifico di potere. L'AR ha rilasciato diverse dichiarazioni, condannando la violenza, e ha tenuto contatti regolari con i membri del regime e i suoi oppositori. Anche grazie all'azione dell'UE in seno al Consiglio diritti umani dell'ONU, il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità una risoluzione che sollecitava tutte le parti in Yemen ad attuare i passi necessari verso la transizione politica. Il 23 novembre 2011, dopo mesi di stallo politico, l'AR ha valutato positivamente la firma a Riyadh dell'accordo per la transizione politica tra il Presidente Saleh e i rappresentanti dell'opposizione, sotto gli auspici del Consiglio di cooperazione del Golfo e ha richiamato tutti i gruppi politici ad aiutare l'attuazione dell'accordo così che diventi il fondamento di un processo di riconciliazione che raggiunga tutti i cittadini del paese.

L'impegno politico è soltanto una parte del coinvolgimento dell'UE nel paese: **l'UE si sforza di dirigere il flusso di aiuti umanitari e allo sviluppo verso coloro che ne hanno più bisogno**, vale a dire la popolazione del paese che sta pagando il prezzo della crisi: 20 milioni di euro di aiuto umanitario sono arrivati dai fondi dell'UE, con un'aggiunta di 40 milioni di euro dagli Stati membri.

⁴ Il 14 novembre 2011 il Consiglio affari esteri si è congratulato con la Tunisia per lo svolgimento delle prime elezioni democratiche per l'Assemblea costituente, durante le quali il popolo tunisino ha potuto esprimere liberamente e pacificamente la propria scelta. In occasione delle elezioni e su richiesta delle autorità tunisine, l'UE ha dispiegato - a partire dal 21 settembre 2011 - una **missione di osservazione elettorale**, diretta da un gruppo di 10 esperti da 5 Stati dell'UE e guidata da Michael Gahler, membro del Parlamento europeo.

LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE E ASILO DELL'UNIONE EUROPEA

Il dialogo con i Paesi del Sud del Mediterraneo in materia di immigrazione, mobilità e sicurezza

La primavera araba e gli eventi verificatisi nel 2011 nel Mediterraneo meridionale hanno confermato la necessità che l'Unione europea adotti una **politica di migrazione coerente e globale**, fondata su una rinnovata cooperazione con i paesi terzi.

La situazione politica nei paesi del Nord Africa, a partire dalla fine del 2010, ha causato massicci movimenti di popolazioni. In base ai dati forniti dalla Commissione europea⁵, il conflitto esploso in Libia a metà febbraio avrebbe provocato l'esodo di circa 800 000 persone di varia provenienza verso i paesi limitrofi, in particolare Tunisia ed Egitto.

Per gestire l'emergenza umanitaria causata dall'improvviso afflusso di migranti e di rifugiati nei paesi confinanti con la Libia, **la Commissione europea ha destinato 40 dei 102 milioni di euro concessi in tutto dall'Unione europea** – Commissione e Stati membri insieme – per evacuare e rimpatriare i cittadini di paesi terzi e per offrire assistenza alle persone in stato di necessità in Libia e nei paesi vicini. Ciò è stato possibile anche grazie alla cooperazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), il Comitato internazionale della Croce rossa (ICRC) e altre organizzazioni internazionali. La Commissione europea ha sottolineato che l'intervento dell'Unione è stato di vitale importanza nel ridurre la pressione esercitata dal numero elevatissimo di sfollati accolti da Tunisia ed Egitto sulle capacità ricettive di tali paesi.

L'Unione europea ha inoltre stato previsto un **programma di protezione regionale** rivolto a **Egitto, Libia e Tunisia**, allo scopo di aumentare la possibilità di assistere i rifugiati che si trovano in tali paesi e di sviluppare, a livello locale, la legislazione e la capacità amministrativa necessarie a gestire questa situazione conformemente alle norme internazionali, e includente anche una politica di **reinsediamento dei rifugiati**.

Accanto alle iniziative dirette ad affrontare l'emergenza, nella comunicazione del 24 maggio 2011 **“Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza”** (COM(2011)292), la Commissione europea ha presentato **proposte politiche e misure operative di lungo termine** che investono gli ambiti della **migrazione, della mobilità, dell'integrazione e della protezione internazionale**. In seguito alla piena approvazione di tali proposte da parte del Consiglio europeo del 23-24 giugno,

⁵ Nella comunicazione 2011 “Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza” COM(2011)292 del 24 maggio 2011

L'Unione ha avviato all'inizio di ottobre, dialoghi in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con la Tunisia e il Marocco e iniziato i preparativi necessari per un dialogo con l'Egitto. Seguiranno dialoghi dello stesso tipo con altri paesi del Mediterraneo meridionale, in particolare con la Libia, non appena la situazione politica lo permetterà.

I dialoghi consentiranno all'UE e ai paesi partner di discutere tutti gli aspetti della loro possibile cooperazione per la gestione dei flussi migratori e della circolazione delle persone, al fine di concludere **partenariati per la mobilità**.

I partenariati per la mobilità costituiscono uno strumento già elaborato dall'Unione europea a partire dal 2007. In particolare nella comunicazione **"Migrazione circolare e partenariati di mobilità tra UE e paesi terzi"** (COM(2007)248), del maggio 2007, volta a **promuovere l'immigrazione legale**, la Commissione europea aveva esaminato la **natura giuridica, la forma e i contenuti** di tali **partenariati**, che l'Unione europea potrà concludere con i paesi terzi, che si sono impegnati a cooperare attivamente nella gestione dei flussi migratori, anche combattendo contro la migrazione illegale, e che desiderano assicurare ai loro cittadini un migliore accesso al territorio dell'Unione. In questo quadro il **5 giugno 2008**, erano stati lanciati, **come progetti pilota, partenariati di mobilità** con la **Repubblica di Moldavia** e con **Capo Verde**, attraverso la firma di dichiarazioni comuni con ciascuno dei due paesi.

I **partenariati per la mobilità**, che saranno concertati a livello politico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il paese partner interessato, dall'altro, dovrebbero riguardare, tutte le misure (legislative od operative) atte a garantire che la **circolazione delle persone tra l'UE e il paese partner** sia gestita correttamente ed avvenga in condizioni di sicurezza.

L'Unione europea sosterrà, **sia tecnicamente che economicamente**, gli sforzi compiuti dal paese partner, anche tramite le sue agenzie (FRONTEX, EASO ed EUROPOL).

In particolare i partenariati includeranno un **pacchetto di misure per il potenziamento delle capacità nel paese partner**, volte a:

- potenziare le capacità del paese partner di contribuire **all'organizzazione efficiente ed efficace della migrazione legale**, incluse le procedure di assunzione, il riconoscimento delle competenze, il ritorno e il reinserimento dei migranti;
- massimizzare l'impatto della migrazione sullo sviluppo, anche **favorendo rimesse a basso costo** e la loro canalizzazione verso investimenti sostenibili;
- migliorare la **qualità dei registri di stato civile** del paese partner e dei **documenti d'identità e di viaggio** rilasciati da quest'ultimo;
- garantire l'**applicazione del principio del "non respingimento"** e offrire soluzioni durature a coloro che necessitano di protezione internazionale;
- **elaborare e attuare una legislazione in materia d'asilo** nel paese partner, in linea con le norme internazionali, anche tramite la cooperazione con l'UNHCR;
- rispettare i **diritti fondamentali** dei migranti, inclusi i cittadini di paesi terzi;

- sostenere l'**effettiva integrazione** nella comunità ospitante e un trattamento non discriminatorio dei migranti regolari;
- offrire **assistenza specifica ai migranti appartenenti a categorie vulnerabili**, quali i minori non accompagnati, le vittime di tratta e altri;
- agevolare il **reinserimento sociale e professionale** dei cittadini del paese partner che rientrano in patria;
- fornire **assistenza per il rimpatrio volontario** dei cittadini dei paesi terzi fermati in quanto immigrati irregolarmente nel territorio del paese partner.

La maggior mobilità dipendente dall'istituzione dei partenariati richiederà il rispetto di un **certo numero di condizioni preliminari miranti a favorire la creazione di un contesto sicuro** in cui la circolazione delle persone possa aver luogo attraverso i canali regolari e secondo le modalità convenute. Tra le **misure specifiche che i paesi partner dovranno attuare in questo senso si segnalano quelle volte a:**

- istituire dispositivi di **rimpatrio volontario**;
- concludere con l'UE **accordi di riammissione** che includano disposizioni riguardanti la riammissione non solo dei propri cittadini, ma anche di quelli di altri paesi terzi, garantendo nel contempo il pieno rispetto degli obblighi di riammissione preesistenti;
- concludere un **accordo operativo con FRONTEX**;
- potenziare le capacità nel settore della **gestione integrata delle frontiere**, della sicurezza dei documenti e della lotta alla criminalità organizzata, inclusa la tratta degli esseri umani e il traffico di migranti;
- collaborare alla **sorveglianza congiunta nel Mediterraneo**, anche tramite un'eventuale cooperazione nel quadro del progetto EUROSUR, una volta che quest'ultimo sarà definito;
- dimostrare la volontà di collaborare con l'UE nell'identificare i propri cittadini e i cittadini residenti sul suo territorio, in particolare in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria e a scopi di riammissione ed estradizione;
- **ratificare ed attuare la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale**, integrata dai protocolli relativi, rispettivamente, alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti.

La politica di asilo nell'ambito dell'approccio globale all'immigrazione.

Il "Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza" rientra a pieno titolo tra gli strumenti dell'**Approccio globale in materia di migrazione**, che costituisce l'orientamento politico generale in materia, elaborato dall'Unione europea a partire dal 2005.

A tale proposito si ricorda che il documento "**Approccio globale in materia di migrazione: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo**", fu adottato nel

2005, in attuazione del programma dell'Aia per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2005-2009. L'approccio globale mira a formulare politiche coerenti ed integrate che abbraccino tutte le fasi del fenomeno (cause di fondo, politiche in materia di ingresso e ammissione, politiche in materia di integrazione e rimpatrio) facendo convergere le attività di differenti settori (sviluppo, affari sociali e impiego, relazioni esterne, giustizia e affari interni) e promuovendo una stretta collaborazione con i paesi d'origine e di transito, ispirata ai principi di solidarietà e condivisione delle responsabilità.

E' del 18 novembre scorso la comunicazione "**L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità**" (COM(2011)743), nella quale i principi già delineati nel 2005 vengono aggiornati alla luce dell'evoluzione normativa dell'Unione europea e dei recenti cambiamenti nel Mediterraneo del Sud.

La comunicazione individua i "**quattro pilastri**" dell'approccio globale: migrazione legale e mobilità, migrazione irregolare e tratta degli esseri umani, **protezione internazionale e politica di asilo**, aumento dell'impatto della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

Per quanto riguarda in particolare il terzo pilastro volto a **promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo**, la comunicazione ribadisce che l'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nel sostenere la condivisione delle responsabilità a livello globale sulla base della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e in stretta cooperazione con l'UNHCR, con altre agenzie competenti e con i paesi terzi, conferendo una maggiore visibilità alla dimensione esterna dell'asilo nell'interazione con i suoi partner.

In linea con le indicazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio su frontiere, migrazione e asilo del 9 e 10 giugno 2011, l'Unione europea si impegna pertanto a:

- migliorare la cooperazione con i paesi terzi interessati per **rafforzarne i sistemi di asilo e la normativa nazionale sull'asilo**, e per garantire il rispetto delle norme internazionali e incoraggiare i paesi terzi ad affrontare la questione degli apolidi;
- potenziare i quadri strategici sull'asilo e la capacità di protezione dei paesi terzi tramite una cooperazione più ampia con questi ultimi, in particolare con i **programmi di protezione regionale**, sul tipo di quello previsti per **Egitto, Tunisia e Libia**. A ogni programma andrebbe aggiunta una componente rafforzata **sul reinsediamento**, come segno della solidarietà internazionale e strumento chiave per ottenere un accesso organizzato a soluzioni sostenibili nell'ambito dell'UE.

Per quanto riguarda il particolare il **reinsediamento** si ricorda che l'Unione europea ha previsto in **meccanismo di reinsediamento, su base volontaria**, volto alla ricollocazione negli Stati membri che si dichiarino disponibili, di persone già beneficiarie

di protezione internazionale in un **paese terzo**. Tale meccanismo, finanziato dal Fondo europeo per i rifugiati⁶ è stato illustrato dalla Commissione europea nella comunicazione sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento (COM(2009)447), presentata nel settembre 2009

La comunicazione sull'Approccio globale sottolinea infine che **l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo (EASO)**, con sede a Malta e operativo dal giugno 2011, dovrebbe assumere gradualmente un ruolo sempre maggiore nel potenziare le capacità di asilo dei paesi terzi, anche sostenendo attività di reinsediamento.

Istituito con del **Regolamento (UE) n.439/2010**, l'Ufficio ha le seguenti finalità:

- **facilitare, coordinare e rafforzare la cooperazione pratica** in materia di asilo fra gli Stati membri e contribuire a una migliore attuazione del Sistema europeo comune di asilo;
- fornire un **sostegno operativo** efficace **agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti ad una pressione particolare**;
- **prestare assistenza scientifica e tecnica** in relazione alle politiche e alla legislazione dell'Unione in tutti i settori che hanno ripercussioni dirette o indirette sull'asilo, in quanto **fonte indipendente di informazioni** su tutte le questioni rientranti in tali ambiti.

Per quanto riguarda la **dimensione esterna**, in accordo con la Commissione, l'Ufficio di sostegno coordina gli scambi di informazioni e altre azioni relativamente al **reinsediamento** intraprese dagli Stati membri con l'obiettivo di far fronte alle esigenze di protezione internazionale dei rifugiati nei paesi terzi e di dar prova di solidarietà ai paesi di accoglienza. Nell'ambito del suo mandato, l'Ufficio di sostegno può inoltre **cooperare con le autorità competenti dei paesi terzi su aspetti tecnici**, in particolare nell'intento di promuovere ed assistere il rafforzamento delle capacità nell'ambito dei sistemi di asilo ed accoglienza di tali paesi terzi, nonché di attuare programmi di protezione regionale e altre azioni pertinenti in grado di fornire soluzioni durature.

Gli strumenti UE per il finanziamento dell'Approccio globale

I principali strumenti di finanziamento per l'approccio globale in materia di migrazione sono costituiti da :

Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nel campo dell'immigrazione e dell'asilo, con una dotazione di 380 milioni di euro per il periodo 2007-2013,

⁶ Il "**Fondo europeo per i rifugiati**" 2008- 2013 è stato istituito con la decisione 573/2007/CE del 7 maggio 2007 nell'ambito del programma quadro "**Solidarietà e gestione dei flussi migratori**". Ha una dotazione complessiva pari a 699,3 milioni di euro

Programma quadro “Solidarietà e gestione dei flussi migratori” 2007-2013 articolato nei seguenti programmi specifici:

- “**Fondo europeo per le frontiere esterne**”, con una dotazione di 1820 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (decisione 574/2007/CE del 7 maggio 2007);
- “**Fondo europeo per i rifugiati**”, con una dotazione di 699,3 milioni di euro per il periodo 2008-2013 (decisione 573/2007/CE del 7 maggio 2007);⁷
- “**Fondo europeo per il rimpatrio**”, con una dotazione di 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013 (decisione 575/2007/CE del 7 maggio 2007);
- “**Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di paesi terzi**”, con dotazione pari a 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (decisione 2007/435/CE del 25 giugno 2007).

Per quanto riguarda il **periodo 2014-2020**, la Commissione europea europea ha presentato la proposta di regolamento COM(2011)751 che istituisce il Fondo “**Asilo e immigrazione**” con una dotazione pari a 3, 869 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la dimensione esterna dell’asilo e dell’immigrazione, il fondo potrà finanziare le azioni dell’Unione volte a:

- promuovere la cooperazione dell’Unione nell’attuazione delle sue norme e buone pratiche in materia di asilo, compresi il reinsediamento e la ricollocazione, di migrazione legale, compresa l’integrazione dei cittadini di paesi terzi, e di rimpatrio;
- sostenere la realizzazione di reti di cooperazione transnazionale e di progetti pilota, anche innovativi, basati su partenariati transnazionali tra organismi situati in due o più Stati membri, concepiti per incoraggiare l’innovazione e agevolare lo scambio di esperienze e di buone pratiche;
- sostenere la cooperazione con i paesi terzi, in particolare ai fini dell’attuazione degli accordi di riammissione, dei partenariati per la mobilità e dei programmi di protezione regionale.

L’Agenda europea per l’integrazione

In base alle statistiche demografiche relative al 2010 (dati Eurostat), gli stranieri residenti nei 27 Stati membri dell’UE sarebbero 32,4 milioni (6,5% della popolazione totale), 12,3 milioni dei quali cittadini UE-27 residenti in un altro Stato membro e 20,1 milioni cittadini di paesi non UE-27 (4% della popolazione totale).

⁷ L’attuale Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010 (COM(2004)102), rimarrà in vigore fino al 31 dicembre 2007.

Il Trattato di Lisbona ha fornito una base giuridica esplicita per agevolare le politiche di integrazione. L'articolo 79, par 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pur escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, riconosce al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura ordinaria, la facoltà di stabilire misure volte ad incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi⁸ regolarmente soggiornanti nel territorio.

La strategia Europa 2020 e il programma di Stoccolma per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2010-2014, riconoscono tutte le potenzialità dell'immigrazione ai fini di un'economia sostenibile e competitiva e individuano come chiaro obiettivo politico la reale integrazione degli immigrati regolari, sostenuta dal rispetto e dalla promozione dei diritti umani. L'Analisi annuale della crescita 2011 (COM(2011)11, allegato 2, relazione macroeconomica) passa in rassegna gli interventi necessari affinché l'Unione possa progredire verso il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, sottolinea la necessità di riforme urgenti per migliorare le competenze di cittadini nazionali e immigrati e creare incentivi al lavoro.

In tale quadro il 20 settembre 2011 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "**Agenda europea per l'integrazione**" (COM(2011)455) nella quale, tenendo conto delle esperienze già acquisite a livello di Unione e Stati membri, individua le sfide che l'integrazione pone all'Europa e propone raccomandazioni e ambiti di intervento.

La Commissione sottolinea la sussistenza dei seguenti ostacoli ad una efficace integrazione: i livelli occupazionali tuttora bassi della forza lavoro immigrata, soprattutto femminile; la crescente disoccupazione e gli alti tassi di forza lavoro immigrata sovra qualificata; il rischio crescente di esclusione sociale; le disparità in termini di rendimento scolastico; l'apprensione pubblica per la scarsa integrazione.

Per far fronte a tali sfide irrisolte, la Commissione raccomanda azioni in tre settori chiave: **l'integrazione tramite la partecipazione; più azione a livello locale; coinvolgimento dei paesi di origine.**

In particolare la Commissione europea raccomanda agli Stati membri di:

- organizzare corsi di lingua che **rispondano alle esigenze evolutive** degli immigrati nelle diverse fasi del processo di integrazione;
- predisporre **programmi introduttivi per i nuovi arrivati, come corsi di lingua e di educazione civica**. Questi programmi dovrebbero tener

⁸ Per cittadini di paesi terzi si intendono i migranti provenienti da paesi esterni all'Unione e che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro. Fanno parte di questo gruppo sia i nati in un paese non dell'Unione, sia i nati nell'Unione che però non hanno la cittadinanza di uno Stato membro.

conto dei bisogni specifici delle immigrate per promuoverne la partecipazione al mercato del lavoro e l'indipendenza economica;

- perfezionare i metodi per il **riconoscimento delle qualifiche e delle competenze dei migranti**;
- favorire la partecipazione degli immigrati con **politiche attive del mercato del lavoro**;
- concentrare gli sforzi nei sistemi educativi conferendo a insegnanti e dirigenti scolastici le competenze necessarie per gestire la diversità, assumendo insegnanti con un passato di immigrazione e favorendo la partecipazione dei figli di immigrati all'educazione e assistenza della prima infanzia;
- predisporre misure per attuare nella pratica il principio della parità di trattamento e prevenire la discriminazione istituzionale e forme quotidiane di discriminazione;
- rimuovere gli ostacoli alla partecipazione politica degli immigrati e coinvolgere di più i rappresentanti degli immigrati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione.

La Commissione si impegnerà a sua volta a favorire lo scambio delle pratiche e il coordinamento delle politiche del lavoro, dell'istruzione e sociali e a provvedere a un uso migliore degli strumenti finanziari di cui dispone l'Unione per sostenere la partecipazione degli immigrati.

Per quanto riguarda il **coinvolgimento dei paesi di origine**, la Commissione europea ritiene **che essi dovrebbero impegnarsi in tre ambiti specifici**:

- **Misure a sostegno dell'integrazione prima della partenza**
Prima della partenza, i paesi d'origine possono venire incontro ai migranti informandoli, ad esempio, sui visti necessari o sui permessi di soggiorno e offrendo loro corsi di lingua o formazioni professionali che ne sviluppino le competenze. Nei prossimi mesi la Commissione lancerà un portale europeo dell'immigrazione dove chi intende immigrare nell'Unione troverà informazioni su come presentare la domanda.
- **Contatti costruttivi tra diaspore e paesi d'origine**
Le rimesse e il trasferimento di competenze, innovazione e conoscenze possono incentivare investimenti sostenibili nei paesi d'origine favorendone lo sviluppo. Promuovendo una strategia più dinamica a favore dell'imprenditoria transnazionale si otterrà di agevolare gli imprenditori attivi tanto negli Stati membri che nei paesi partner.
- **Migrazione circolare e sviluppo dei paesi d'origine**
E' necessario definire un quadro di diritti per incentivare la migrazione temporanea e circolare, che garantisca uno status giuridico chiaro e faciliti la mobilità. I partenariati per la mobilità con i paesi terzi potrebbero diventare l'ambito in cui promuovere iniziative di integrazione negli Stati membri intese a beneficio anche dei paesi d'origine.

LE ASSEMBLEE PARLAMENTARI INTERNAZIONALI E LA “PRIMAVERA ARABA”

(a cura del Servizio Rapporti internazionali)

L'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo

L'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (AP-UpM) ha prestato particolare attenzione alle vicende della c.d. “Primavera araba”, che hanno coinvolto Paesi membri dell'Assemblea medesima⁹.

Si ricorda che l'AP-UpM, già Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM), costituisce il *volet* parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo. L'APEM, creata nell'ambito del Processo di Barcellona, fu istituita a Napoli, nel dicembre 2003, su impulso del Governo e del Parlamento italiano, nel quadro del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. La seduta inaugurale dell'Assemblea si tenne ad Atene, il 22 e 23 marzo 2004.

Attualmente l'Assemblea - che ha assunto la denominazione di Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (AP-UpM) nel corso della sessione plenaria dell'Assemblea parlamentare di Amman, tenutasi il 13 e 14 marzo 2010 - è formata dalle delegazioni parlamentari dei 27 Paesi membri dell'Unione europea, di cinque Paesi rivieraschi europei (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Principato di Monaco e Montenegro), del Parlamento europeo e di 11 **Paesi partner mediterranei** (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Palestina, Siria, Tunisia e Turchia).

L'Assemblea – composta da **280 parlamentari**¹⁰ – è dotata di un **Ufficio di Presidenza**, composto da quattro membri (il Presidente del Parlamento europeo, il Presidente di un Parlamento nazionale europeo e due Presidenti di Parlamento dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo) che esercitano rispettivamente la Presidenza per il periodo di un anno. Attualmente fanno parte del Bureau: l'Italia, il Marocco e la Giordania, oltre al PE; la Presidenza è esercitata dal Marocco, subentrato a marzo 2011 all'Italia. L'AP-UpM si riunisce almeno una volta l'anno nella Sessione plenaria (l'ultima si è svolta a Roma il 3-4 marzo 2011) e periodicamente nell'ambito delle **cinque Commissioni** in cui si articola:

⁹ In particolare, dall'inizio delle rivoluzioni arabe, non hanno più potuto partecipare ai lavori delle Commissioni né dell'Assemblea plenaria i rappresentanti del parlamento tunisino ed egiziano, sciolto a seguito delle rivolte.

¹⁰ 130 appartengono ai parlamenti europei (di cui 81 membri dei 27 Parlamenti nazionali dell'UE – 3 per ogni Parlamento - e 49 membri del Parlamento europeo), 10 membri appartengono ai nuovi partner europei (2 membri ciascuno) e 140 appartengono alla parte mediterranea, di cui 130 membri sono parlamentari dei dieci paesi partner fondatori (ogni delegazione è quindi formata da 13 membri) e 10 membri appartengono al Parlamento della Mauritania.

- Commissione politica, di sicurezza e dei diritti umani;
- Commissione economica, finanziaria, per gli affari sociali e l'istruzione;
- Commissione per la promozione della qualità della vita, degli scambi umani e della cultura;
- Commissione per i diritti delle donne nel Mediterraneo;
- Commissione per l'energia, l'ambiente e l'acqua.

In particolare, l'**Ufficio di Presidenza** dell'AP-UpM ha adottato – in occasione delle sue riunioni – dichiarazioni relative alle rivolte nei Paesi arabi del Mediterraneo.

In particolare, nel corso della riunione del **3 marzo 2011**, che ha avuto luogo a Roma, presso la Camera dei deputati, durante la Presidenza italiana dell'Assemblea, è stata approvata una **dichiarazione** nella quale il *Bureau*:

- manifesta piena solidarietà alle aspirazioni di libertà dei popoli della regione mediterranea, sostiene i processi politici di sviluppo democratico che si sono avviati nella regione perché possano svolgersi nel pieno rispetto dei principi dello stato di diritto, nel dialogo tra tutte le forze politiche e sociali, esprimendo il più profondo cordoglio per le vittime innocenti degli ultimi eventi nell'area del Mediterraneo;
- condanna il ricorso alla violenza ed ogni forma di repressione dei movimenti di protesta, esprimendo altresì la propria preoccupazione per l'aggravarsi della crisi umanitaria, con particolare riguardo alla situazione in Libia;
- chiede che i negoziati diretti per la pace in Medio Oriente riprendano al più presto in un clima di fiducia reciproca, sulla base del principio dei due Stati, che vivano fianco a fianco in pace e sicurezza, garantendo la continuità degli accordi stipulati;
- ricordando che l'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo è il versante rappresentativo dell'UpM ed è la sola istituzione dell'Unione stessa che ha operato senza soluzione di continuità, rivolge un forte appello ai Governi dei Paesi membri perché si dimostrino all'altezza di questa sfida storica e rilancino il ruolo dell'UpM quale *forum per* il partenariato globale tra la sponda nord e la sponda sud;
- sollecita le Istituzioni europee a dare nuovo impulso alla politica di vicinato nella regione mediterranea attraverso orientamenti concreti di azione politica; chiede che siano attivati strumenti appropriati per accompagnare i processi democratici così come è avvenuto in passato in altre aree geografiche.

Successivamente, nel *Bureau* svolto sotto Presidenza marocchina a **Rabat l'11 luglio 2011**, è stata adottata una dichiarazione nella quale, tra l'altro, si manifesta compiacimento per la riforma costituzionale in Marocco, che prevede un governo espresso dalla maggioranza parlamentare, l'indipendenza della magistratura, il primato del diritto internazionale, la parità di genere, esprimendo

il proprio sostegno ai movimenti di riforma e cambiamento democratico in corso nella Sponda Sud del Mediterraneo e la propria solidarietà ai popoli della regione. La dichiarazione apprezza, altresì, la politica europea di vicinato, che ha individuato tra le proprie priorità quella di accompagnare la transizione democratica negli Stati dell'area, sollecitando gli Stati membri dell'UE a facilitare l'accesso dei Paesi della Sponda Sud al mercato europeo e a concludere con essi partenariati.

Anche la **Commissione per gli Affari Politici, la Sicurezza e i Diritti umani** dell'Assemblea ha dedicato parte dei suoi lavori al tema. Infatti, la **raccomandazione** presentata ed approvata nel corso dell'ultima Sessione Plenaria dell'AP-UPM, svoltasi a Roma il **3-4 marzo 2011**, riguardava:

1. **Le recenti rivolte popolari nei paesi arabi;**
2. il ruolo della società civile nel contesto istituzionale dell'UpM;
3. La sicurezza nel Mediterraneo.

In particolare, relativamente al primo punto, la raccomandazione esprime solidarietà ai popoli che aspirano alla libertà e allo Stato di diritto, considerando che le popolazioni e gli Stati coinvolti devono essere liberi di scegliere le riforme politiche, economiche e sociali più adatte. Si invitano inoltre i governi transitori ad assicurare il rispetto dell'informazione e dei diritti fondamentali e l'Unione europea ad assumere iniziative adeguate, mettendo a disposizione maggiori risorse e rafforzando i legami con la Sponda Sud del Mediterraneo. La raccomandazione esprime apprezzamento per il coinvolgimento delle donne nella « Primavera araba », puntando alla partecipazione femminile nei processi decisionali della transizione e nelle future strutture istituzionali del governo democratico.

Ribadisce il sostegno alla creazione di una banca euromediterranea di sviluppo, in grado di accompagnare le riforme politiche ed economiche in atto, invitando l'UE ad aumentare gli strumenti finanziari finalizzati prioritariamente a sostenere la transizione democratica nei paesi coinvolti.

Invita i Governi dell'UpM a rispondere in modo efficace alla sfida storica, sostenendo e realizzando progetti concreti nel campo dell'alimentazione, salute, migrazione e finanziario.

Successivamente la Commissione è tornata di nuovo sul tema. Nella **riunione del 6 ottobre** scorso, è stato individuato l'oggetto della raccomandazione da sottoporre alla prossima plenaria di marzo 2012, relativo a : "**Quale partenariato euromediterraneo per rispondere al nuovo contesto di transizione democratica nel mediterraneo ?**". A tale proposito, oltre all'individuazione dei relatori, si è proceduto ad ascoltare rappresentanti di Algeria, Marocco e Giordania sulle riforme in corso in tali paesi nonché un rappresentante dell'Ambasciata egiziana sulle previsioni in ordine alle elezioni parlamentari. Alla

riunione è stato altresì invitato Bernardino León, **Rappresentante speciale dell'UE per il Sud del Mediterraneo**, che ha illustrato la propria attività. La discussione si è quindi concentrata sulla necessità di: un nuovo approccio dell'UE sulle politiche migratorie, coinvolgimento delle donne nella fase transitoria, riduzione della disoccupazione giovanile.

Infine, è stata dedicata una sessione alla questione israelo-palestinese, alla situazione in Siria e in Libia.

La **prossima riunione** della Commissione, prevista per il **26 gennaio 2012**, ha all'ordine del giorno un ulteriore approfondimento delle conseguenze e degli sviluppi della "Primavera araba". In particolare è prevista la discussione dei seguenti punti: elezioni e processo costituzionale nel Sud del Mediterraneo (cui parteciperanno parlamentari recentemente eletti in Tunisia ed Egitto; assicurare una base economica alle transizioni politiche della regione; un primo bilancio della Politica europea di vicinato rivista (discussione con il Commissario Štefan Füle); presentazione del progetto di raccomandazione "Quale partenariato euromediterraneo per rispondere al nuovo contesto di transizione democratica nel mediterraneo?".

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

Nel corso del **2011** l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è ripetutamente occupata della situazione politica nei paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Nel corso della **sessione di gennaio** è stata approvata la risoluzione 1791 (2011), sulla base del rapporto su **La situazione in Tunisia (Doc. 12497)** relatore Anne Brasseur, Lussemburgo, ADLE. *La risoluzione 1791 (2011), emendata, è stata approvata con 58 voti a favore e 1 astenuto.*

Il 14 aprile, nel corso della **seconda sessione 2011**, l'Assemblea ha tenuto un dibattito di attualità su: "**La situazione in Africa del Nord**" rel. Gross (Svizzera, SOC). Nel corso del dibattito è intervenuto il sen. **Marcenaro**, il quale ha ricordato come la recente ondata rivoluzionaria abbia dimostrato che non solo gli autocrati possono essere sconfitti, ma anche il fondamentalismo. I rivoltosi non hanno bruciato alcuna bandiera israeliana o americana, e questo è un fatto rilevante. L'Europa deve rivedere la sua *realpolitik*. Difendere i regimi si è rivelata una scelta miope. Così come poco oculata è stata la decisione di ignorare le manifestazioni di piazza che si sono tenute ad Iran nel 2009. Gli avvenimenti in corso possono cambiare non solo la vita degli africani, ma anche la nostra.

Il 21 giugno, nel corso della **terza parte della sessione 2011**, vi è stato un nuovo dibattito su "**La situazione in Tunisia**" (**Doc. 12624**), rel. Brasseur (Lussemburgo, ADLE).

Si ricorda che nel gennaio del 2011, due settimane dopo la "Rivoluzione dei gelsomini" in Tunisia, che ha dato avvio all'ondata delle trasformazioni democratiche nel mondo arabo, l'Assemblea parlamentare ha adottato la Risoluzione 1791 (2011) sulla situazione in Tunisia decidendo, tra l'altro, di seguire da vicino gli sviluppi politici in quel paese e d'individuare modalità appropriate per aiutarlo nella sua transizione alla democrazia. La relazione tira le somme degli sviluppi avutisi in Tunisia a partire dal gennaio 2011 e saluta i positivi cambiamenti e le riforme avviati dalle autorità di transizione per venire incontro alle aspirazioni democratiche dei tunisini. Allo stesso tempo, la relazione evidenzia le sfide che la Tunisia si trova ad affrontare. Infine, la Commissione Affari politici chiede al Consiglio d'Europa (Assemblea parlamentare, Comitato dei Ministri e Segretario generale) di continuare a sostenere e assistere la Tunisia nel cammino verso la democrazia e propone una serie di misure concrete a tal fine.

La relatrice ha dichiarato che vi è stato un grande impegno della popolazione tunisina per superare la crisi. Molti problemi restano sul campo, legati alla sicurezza, alla stabilità e all'emigrazione. Non sono stati ben definiti i confini tra Stato di diritto e libertà individuali. Vi è poi il problema del crollo economico. I disoccupati sono circa settecentomila. Occorre un programma di rilancio economico finanziato dalla comunità internazionale. Le elezioni sono state spostate ad ottobre, c'è una buona presenza di donne nelle liste e agli ex esponenti del Governo è stato impedito di candidarsi. Il CdE non deve imporre nulla, ma solo cercare di favorire il più possibile il processo di democratizzazione in atto.

Nel dibattito il sen. **Santini** è intervenuto sostenendo che il CdE deve giocare un ruolo nella regione, non privilegiando gli aspetti economici come l'Ue, ma gli aspetti umanitari. La Tunisia ha molti campi profughi e l'afflusso ininterrotto di persone dalla Libia sta portando il Paese al collasso. La Tunisia sta altresì rispettando gli accordi sottoscritti con l'Italia: è necessario che sia coinvolta in tutte le forme di partenariato possibili, dal Centro Nord-Sud alla Commissione di Venezia. Molta attenzione infine deve essere data all'istruzione dei giovani. Il sen. **Chiti** ha invece ricordato che si è aperto un periodo di grandi aspettative nel Mediterraneo dopo gli errori commessi in passato dai Paesi occidentali, che hanno finito per favorire regimi ingiusti nel timore che le popolazioni arabe potessero essere tentate da derive fondamentaliste. La strada da compiere è invece quella di una cooperazione giusta. La Tunisia ce la può fare. In questo momento il Mediterraneo è diventato il punto di incontro e di scontro tra sviluppo e sottosviluppo.

Al termine sono state approvate la risoluzione 1819 (2011) e la raccomandazione 1972 (2011), all'unanimità con 75 voti.

Sempre nel corso della terza parte della sessione 2011, il 23 giugno, l'Assemblea ha svolto un dibattito di attualità su **“Le conseguenze politiche ed umanitarie della situazione in Siria e Libia”** rel. Walter (Regno Unito, GDE). Nel corso del dibattito è intervenuto il sen. **Santini** il quale ha ricordato come Libia e Siria siano accomunate dalla sofferenza delle popolazioni. Tuttavia in Libia si è intervenuti, in Siria no. L'intervento in Libia dura da 95 giorni e sono state sganciate circa 5.000 bombe. Le armi pesanti e la flotta aerea di Gheddafi è stata distrutta. In Siria siamo ormai arrivati a 1.000 morti fra i civili, ma gli alleati occidentali non sembrano voler intervenire. La Turchia ha condannato Assad e tiene aperte le frontiere per accogliere i profughi. I turchi vanno elogiati per la loro generosità: hanno ospitato 10.000 profughi. La Turchia si aggiunge quindi a Italia, Malta, Spagna e Grecia che già sono provate dall'arrivo di profughi. Bisogna riprendere con maggiore slancio la strada dei negoziati. *Il dibattito si chiude senza votazione (vedi sopra).*

Infine, il 4 ottobre, nel corso della **quarta parte della sessione 2011** dell'Assemblea, è stato discusso il rapporto **“Cooperazione tra il Consiglio d'Europa e le democrazie emergenti del mondo arabo” (Doc. 12699 e Addendum)** rel. Gardetto (Monaco, PPE).

La Commissione affari politici segue con grande interesse e preoccupazione l'evoluzione della “Primavera araba”. Essa accoglie con favore e sostiene pienamente l'avvento di regimi democratici nella regione. La Commissione rileva che i popoli che si sono sollevati si richiamano ai valori difesi dal Consiglio d'Europa, e condanna inequivocabilmente il ricorso alla violenza contro la popolazione. Il Consiglio d'Europa può far usufruire i paesi arabi prossimi all'Europa della propria esperienza nel campo della transizione democratica, e in particolare del nuovo status di “Partner per la democrazia”, recentemente istituito dall'Assemblea parlamentare per i parlamenti di quei paesi. Ulteriori strumenti e meccanismi dell'Organizzazione possono contribuire al progresso dei paesi arabi verso la democrazia, nel quadro della politica del Consiglio d'Europa nei confronti del proprio vicinato immediato. Per il relatore Gardetto la primavera araba è un movimento nato spontaneamente, a livello popolare, che si è diffuso grazie alle possibilità di comunicazioni offerte da internet ed ai social network. Al momento sembra che siano stati eliminati i vecchi capi di stato, ma non i regimi. Si tratta di un movimento di rivolta che può portare a grandi trasformazioni nel Medio Oriente e nel Mediterraneo. Occorre tendere una mano a questi Paesi, soprattutto a quelli in cui il processo democratico sembra già iniziato (Tunisia ed Egitto). Potrebbe in futuro determinarsi una situazione nella quale si guarderà all'area araba con occhi diversi da oggi: potrebbero nascere democrazie senza più fenomeni di terrorismo, democrazie degne del massimo rispetto. Gli USA e la loro politica non sono più un punto di riferimento per questi popoli che stanno guardando all'Europa. Potrebbe quindi determinarsi un'occasione di incontro in

cui si possono suggerire delle scelte, ma non imporre modelli. Ogni paese deve trovare la sua strada.

La risoluzione 1831, emendata, è approvata con 82 voti favorevoli, 2 contrari e 4 astenuti.

L'Assemblea ha inoltre svolto **missioni di monitoraggio** in occasione delle **elezioni parlamentari in Tunisia** (23 ottobre, era presente il sen. Marcenaro) e **Marocco** (25 novembre).

L'Assemblea parlamentare dell'OSCE

All'Assemblea **non aderiscono i Paesi della Sponda Sud** del Mediterraneo, anche se negli ultimi tempi si è progressivamente affermato un reciproco interesse, tanto è vero che la **Tunisia** ha invitato una delegazione dell'Assemblea OSCE ad effettuare un **monitoraggio elettorale**.

Monitoraggio elettorale delle elezioni per l'Assemblea Costituente tunisina

L'onorevole **Riccardo Migliori**, Presidente della Delegazione italiana e Vicepresidente dell'Assemblea OSCE, è stato nominato Coordinatore della missione internazionale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE di **osservazione delle elezioni per l'Assemblea costituente tunisina** svoltesi il **23 ottobre 2011**. Alla missione di osservazione hanno partecipato oltre 80 osservatori provenienti da 21 Stati partecipanti dell'OSCE. Per la delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE erano presenti, oltre all'on. **Migliori**, i deputati **Emerenzio Barbieri** (PdL); **Pierluigi Mantini** (UDCpTP) e **Matteo Mecacci** (PD); i senatori: **Antonio Battaglia** (PdL); **Giuseppe Caforio** (IdV); **Luigi Compagna** (PdL); **Mauro Del Vecchio** (PD) e **Nino Randazzo** (PD).

Gli osservatori internazionali hanno giudicato "libere e corrette" le elezioni, apprezzando la partecipazione di massa al processo elettorale del popolo tunisino, da considerare alla stregua di una prima solida pietra miliare per il processo di costruzione istituzionale che il Paese deve affrontare. La campagna elettorale ha assicurato un'equilibrata copertura mediatica che ha dato agli elettori la possibilità di scegliere liberamente e le elezioni si sono svolte in modo calmo ed ordinato, sebbene si siano registrate lunghe file presso i seggi. Gli osservatori dell'Assemblea OSCE hanno segnalato alcune misure restrittive sulla campagna elettorale, l'esclusione di alcune candidature, il sistema di registrazione degli aventi diritto, altri aspetti tecnici, come meritevoli di riflessione per un ulteriore miglioramento del sistema elettorale, e tuttavia non tali da pregiudicare il giudizio positivo sull'andamento delle elezioni.

L'onorevole **Riccardo Migliori**, in qualità di coordinatore della missione di osservazione internazionale dell'Assemblea OSCE, ha effettuato **due visite pre-elettorali** nel Paese: la prima dal 6 al 9 settembre 2011 e la seconda dal 28 settembre al 1° ottobre 2011. Nel corso della prima missione il Presidente

Migliori ha incontrato Taieb Baccouche, Ministro dell'Istruzione e Portavoce del Governo; Kemal Jendoubi, Presidente dell'Alta Commissione indipendente per le elezioni in Tunisia (ISIE); Yadh Ben Achour, Presidente dell'Alta autorità per il raggiungimento degli obiettivi della rivoluzione, della riforma politica e della transizione democratica; Mohamed Mouldi Kefi, Ministro degli Affari esteri; esponenti dei partiti politici, delle ONG e della società civile. Nel corso della seconda visita, il Presidente **Migliori**, secondo le indicazioni della stessa Alta Commissione indipendente per le elezioni in Tunisia (ISIE), ha visitato il Sud del Paese per avere una diretta impressione del grado di preparazione delle elezioni e per valutare il clima socio-politico nel corso della campagna elettorale, anche nelle zone rurali della Tunisia. Ha quindi incontrato, nei dipartimenti di Sousse, Sfax, Gabes e Medenine, i funzionari delle autorità elettorali locali, i leader e i candidati dei maggiori partiti e i rappresentanti degli osservatori internazionali attivi sul territorio. Ha altresì incontrato il Presidente dell'Autorità nazionale indipendente per l'Informazione e le Comunicazioni ed i coordinatori delle missioni di osservazione internazionale dell'Unione Europea e del Carter center, per discutere sulle possibili forme di coordinamento e condivisione delle informazioni nella fase preelettorale. Ha infine visitato due campi profughi presso il confine con la Libia, a Ras Ajdir, gestiti dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) e dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Anche la Delegazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, coordinata dall'on. Andreas Gross (Svizzera), di cui faceva parte il senatore **Pietro Marcenaro** (PD), ha espresso un giudizio positivo sullo svolgimento delle elezioni, congratulandosi con i cittadini tunisini per non aver mancato un importante appuntamento con la storia del loro Paese.

L'Assemblea parlamentare della NATO

L'Assemblea parlamentare della NATO ha approvato nel **novembre 2011** a Bucarest, in occasione della sua **57^{ma} sessione annuale**, un **rapporto** dal titolo "**Implicazioni delle rivolte in Nord Africa e Medio oriente**" preparato dal sen. Antonello **Cabras, relatore** del Gruppo speciale Mediterraneo e Medio oriente.

L'Assemblea ha altresì approvato una **risoluzione**, presentata dall'on. Assen Agov (Bulgaria), dal titolo "**La trasformazione politica in Medio oriente e Nord Africa**".

Documenti



COMMISSIONE EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE
PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA
DI SICUREZZA

Bruxelles, 8.3.2011
COM(2011) 200 definitivo

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA
AL CONSIGLIO EUROPEO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL
COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE
REGIONI**

**UN PARTENARIATO PER LA DEMOCRAZIA E LA PROSPERITÀ CONDIVISA
CON IL MEDITERRANEO MERIDIONALE**

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA
AL CONSIGLIO EUROPEO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL
COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE
REGIONI**

**UN PARTENARIATO PER LA DEMOCRAZIA E LA PROSPERITÀ CONDIVISA
CON IL MEDITERRANEO MERIDIONALE**

INTRODUZIONE

Gli eventi che si stanno verificando nel vicinato meridionale dell'UE sono di proporzioni epiche. Essi riflettono un processo di profonda trasformazione e avranno conseguenze durature non soltanto per le popolazioni e i paesi di quella regione, ma anche per il resto del mondo e in particolar modo per l'UE. I cambiamenti in atto recano con sé la speranza di una vita migliore per le popolazioni della regione e di un maggior rispetto verso i diritti umani, il pluralismo, lo Stato di diritto e la giustizia sociale, valori universali che tutti condividiamo. Tuttavia, il passaggio alla democrazia piena non è mai un percorso facile e queste transizioni si accompagnano a rischi e incertezze. Pur riconoscendo le difficoltà, l'UE deve adottare la scelta netta e strategica di sostenere l'anelito verso i principi e i valori che coltiva. Per questi motivi l'UE non dev'essere uno spettatore passivo e deve sostenere senza riserve l'aspirazione delle popolazioni dei paesi vicini a godere delle stesse libertà che noi consideriamo come un diritto. I paesi europei hanno la loro esperienza di transizione democratica. L'Unione europea vanta una tradizione di sostegno ai paesi in transizione dai regimi autocratici alla democrazia, prima nell'Europa meridionale e più di recente nell'Europa centrale e orientale. Pur rispettando quelli che sono in primo luogo processi interni di trasformazione, l'UE può mettere a disposizione la competenza dei nostri governi, delle istituzioni europee (Commissione europea e Parlamento europeo), delle autorità locali e regionali, dei partiti politici, delle fondazioni, dei sindacati e delle organizzazioni della società civile. È interesse comune che il Mediterraneo meridionale sia una zona democratica, stabile, prospera e pacifica.

Riteniamo sia il momento di far compiere un salto di qualità alle relazioni tra l'UE e i suoi vicini meridionali. Questa nuova impostazione dev'essere inequivocabilmente imperniata su un impegno comune sui valori condivisi. Alla richiesta di partecipazione politica, dignità, libertà e opportunità di lavoro espressa nelle scorse settimane può essere data risposta soltanto adottando riforme politiche ed economiche più rapide e ambiziose. L'UE è pronta a sostenere tutti i suoi vicini meridionali che hanno la capacità e la volontà di avviare simili riforme mediante un **“Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa”**. È necessario un impegno comune per la democrazia, i diritti umani, la giustizia sociale, il buon governo e lo Stato di diritto. Il partenariato deve fondarsi sui progressi concreti su questi aspetti. Occorre **un'impostazione differenziata**. Nonostante alcuni punti in comune, infatti, ogni paese della regione è diverso e dobbiamo quindi tener conto delle specificità di ciascuno di essi.

Il "**Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa**" deve incardinarsi su tre elementi :

- trasformazione democratica e sviluppo istituzionale, con particolare attenzione alle libertà fondamentali, alle riforme costituzionali, alla riforma del sistema giudiziario e alla lotta contro la corruzione
- un partenariato più forte con la popolazione, con particolare enfasi sul sostegno alla società civile e sulle maggiori opportunità di scambi e di contatti interpersonali, particolarmente per i giovani
- crescita e sviluppo economico sostenibili ed inclusivi, e in particolare sostegno alle piccole e medie imprese (PMI), all'istruzione e alla formazione professionale, al miglioramento dei sistemi d'istruzione e sanitario e allo sviluppo delle regioni più povere.

La presente comunicazione illustra quanto fatto dall'UE per affrontare le conseguenze a breve termine dei recenti eventi nell'Africa settentrionale. Inoltre delinea la nostra strategia più a lungo termine, quando si tratterà di tradurre in realtà le enormi speranze che sono state espresse nella regione. Affinché questa strategia possa progredire, sarà necessario porsi all'ascolto non soltanto delle richieste di sostegno da parte dei governi partner, ma anche delle richieste avanzate dalla società civile.

Il quadro politico in profonda trasformazione nel Mediterraneo meridionale impone un'impostazione diversa dell'UE sulla regione: le tematiche della differenziazione, della condizionalità e di un partenariato tra le nostre società fanno parte del riesame attualmente in corso della politica europea di vicinato, che sarà oggetto di una comunicazione congiunta in aprile.

1. LA NOSTRA RISPOSTA IMMEDIATA

- Aiuti umanitari (30 milioni di euro)
- Agevolazione della cooperazione consolare e dell'evacuazione
- Operazioni congiunte Frontex
- Ricorso ai 25 milioni di euro del Fondo UE per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati
- Visite dell'Alto Rappresentante/Vicepresidente in Tunisia e in Egitto; riunione di coordinamento internazionale a Bruxelles
- Sostegno alla transizione democratica

La nostra prima preoccupazione è stata di fornire una risposta rapida ed efficace alle sfide immediate poste dalla situazione in evoluzione nel vicinato meridionale, oltre ad affrontare e tamponare i rischi di ulteriori massacri e difficoltà.

La Commissione ha messo a disposizione un importo di 30 milioni di euro in **aiuti umanitari** per sopperire alle necessità umanitarie più immediate in Libia e a quelle delle popolazioni sfollate presso le frontiere tunisine ed egiziane. Stiamo fornendo aiuti alimentari, assistenza

medica, alloggi di emergenza ed altri generi di prima necessità. Gli esperti della Commissione sono in loco ed è in corso una pianificazione di emergenza onde garantire una risposta rapida nell'eventualità di un ulteriore peggioramento della situazione. Occorre vigilare, perché la crisi umanitaria rischia di propagarsi ai paesi confinanti sia nel Maghreb che nell'Africa subsahariana, in concomitanza con la fuga delle popolazioni dalla Libia. La Commissione aumenterà il sostegno finanziario in funzione delle esigenze in loco e incoraggia gli Stati membri dell'UE a continuare a regolarsi in maniera simile.

Gli Stati membri e l'UE hanno mantenuto una stretta cooperazione consolare, mentre sono stati attivati gli opportuni meccanismi dell'UE, tra cui il Centro di situazione dell'Unione europea presso il SEAE, per consentire un rapido scambio d'informazioni e l'utilizzazione ottimale delle risorse. Il meccanismo di protezione civile dell'UE (MIC) è stato attivato il 23 febbraio per agevolare l'evacuazione dei cittadini dell'UE attraverso un ponte aereo e marittimo. Il personale militare dell'UE ha assicurato il suo sostegno all'intera operazione. La Commissione sta collaborando con le organizzazioni internazionali (UNHCR, Organizzazione internazionale per le migrazioni - OIM) per aiutare coloro che desiderano lasciare la Libia a rientrare nei loro paesi di origine. Si potrebbe ipotizzare di ricorrere agli strumenti della politica comune di sicurezza e di difesa (PSDC) per rafforzare l'azione a breve termine.

La Commissione ha mobilitato i propri strumenti per sostenere l'Italia, e se necessario altri Stati membri, nell'eventualità di un arrivo in massa di migranti dall'Africa settentrionale. Sono altresì previste misure operative e assistenza finanziaria. Il 20 febbraio è stata lanciata l'operazione congiunta **Frontex HERMES 2011**, con la partecipazione di mezzi ed esperti provenienti da numerosi Stati membri. Se necessario, le operazioni Frontex potranno essere intensificate per fare fronte a possibili nuovi arrivi. La Commissione è pronta a stanziare anche risorse finanziarie attingendo a fondi come il Fondo per le frontiere esterne e il Fondo europeo per i rifugiati, per 25 milioni di euro in totale.

In **Tunisia**, sono stati stanziati 17 milioni di euro per fornire un'assistenza immediata e a breve termine per la transizione alla democrazia e l'assistenza alle zone interne impoverite. Questo pacchetto comprende un'assistenza per istituire un quadro giuridico idoneo per indire **elezioni** e organizzare una missione di osservazione elettorale dell'UE a sostegno del lavoro svolto dal Comitato nazionale per le riforme costituzionali e le elezioni. Copre inoltre il sostegno alla società civile. Un ulteriore sostegno alla riforma democratica sarà fornito mediante lo Strumento di stabilità. Il 23 febbraio, in seguito alle sue visite in Tunisia e in Egitto, l'Alto rappresentante/Vicepresidente ha indetto una riunione internazionale per dare l'opportunità di confrontarsi con i principali partner e le principali istituzioni finanziarie (IFI) sugli sviluppi nella regione. La riunione ha riconfermato la necessità che gli sforzi messi in atto dalla comunità internazionale siano strettamente coordinati e allineati alle priorità indicate dai tunisini e dagli egiziani stessi.

Per l'**Egitto**, sarebbe prematuro annunciare un pacchetto di sostegno prima che le autorità locali abbiano presentato una richiesta di assistenza e definito le necessità prioritarie. L'UE è pronta ad attivare l'assistenza conformemente alle priorità che saranno indicate.

In **Libia**, l'UE ha risolutamente condannato gli atti compiuti dal regime di Gheddafi. Essa ha immediatamente sospeso i negoziati dell'accordo quadro UE-Libia e qualsiasi forma di cooperazione tecnica. Oltre alle sanzioni ONU, il 28 febbraio l'UE ha adottato nuove misure restrittive quali un embargo sulle attrezzature che possono essere utilizzate per la repressione interna, designazioni autonome nell'ambito delle restrizioni di viaggio e il congelamento dei capitali. Sono state proposte misure aggiuntive.

2. ADATTARE IL NOSTRO APPROCCIO

- Riesaminare ed adattare la politica di vicinato dell'UE
- Progredire verso lo status avanzato nell'ambito degli accordi di associazione
- Intensificare il dialogo politico

La risposta dell'UE ai cambiamenti in atto nella regione dev'essere più mirata, innovativa e ambiziosa, in funzione delle esigenze della popolazione e delle realtà concrete sul terreno. Le riforme politiche ed economiche devono andare di pari passo e contribuire al conseguimento di diritti politici e libertà, responsabilità e partecipazione. L'UE dev'essere pronta a fornire un sostegno maggiore a quei paesi che sono pronti a lavorare su un'agenda comune, ma deve anche riesaminare il sostegno quando i paesi abbandonano questa via.

Questa nuova impostazione, che chiameremo **“Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa”**, rappresenta una svolta fondamentale nelle relazioni dell'UE con i partner che si impegnano ad attuare riforme specifiche e misurabili. Si tratta di un'**impostazione basata sugli incentivi** e caratterizzata da una maggiore differenziazione, secondo il concetto di "more for more": i paesi che avanzano di più e più rapidamente nelle riforme potranno contare su maggiori aiuti da parte dell'UE. Gli aiuti saranno riassegnati o ridestinati per quanti invece non fanno progressi o si disimpegnano dai piani di riforma concordati.

Più in concreto, una cooperazione politica più stretta significa progredire verso standard più elevati in termini di diritti umani e governance, sulla base di un insieme di parametri di riferimento minimi per la valutazione annuale dei risultati. **L'impegno verso elezioni libere ed eque, oggetto di un'adeguata osservazione, sarà il requisito per poter accedere al partenariato**, ma significherà anche una più stretta cooperazione nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e un maggior lavoro congiunto nelle sedi internazionali su questioni d'interesse comune. L'UE continuerà ad offrire il suo impegno e il suo sostegno per la risoluzione pacifica delle controversie negli Stati della regione e tra di essi. Il partenariato dovrà essere sostenuto da un dialogo politico più intenso. L'UE intende potenziare il dialogo politico bilaterale a tutti i livelli, non appena le circostanze locali lo consentiranno, con particolare enfasi sui diritti umani e la responsabilità politica.

I paesi partner che attuano le riforme necessarie possono aspettarsi la **ripresa dei negoziati** sugli accordi di associazione, in vista di arrivare allo "status avanzato", che consente di rafforzare significativamente il dialogo politico e moltiplicare le relazioni tra il paese partner e le istituzioni dell'UE. Ciò comporterà un rinnovato impegno sulla mobilità e l'accesso ai mercati per l'UE.

3. DEMOCRAZIA E SVILUPPO ISTITUZIONALE

- Aumentare il sostegno alla società civile
- Creare uno Strumento di vicinato per la società civile
- Sostenere il Forum per il dialogo sociale

L'UE è pronta a sostenere il processo democratico e le riforme costituzionali. La riforma giudiziaria, l'aumento della trasparenza e la lotta alla corruzione sono particolarmente importanti per questo processo, sia per incentivare gli investimenti economici esteri e nazionali che per modificare in modo tangibile la vita quotidiana della popolazione. Siamo

pronti a mettere a disposizione le nostre competenze mediante strumenti quali i gemellaggi e il TAIEX, per favorire lo sviluppo istituzionale mirando in particolare a potenziare le istituzioni governative atte a consolidare i cambiamenti, anche a livello regionale e locale. Intendiamo inoltre utilizzare pienamente la nostra esperienza in materia di assistenza elettorale per accompagnare i processi elettorali in Tunisia e, se richiesto dalle autorità, in Egitto.

Una **società civile** dinamica può contribuire alla promozione dei diritti umani, dello sviluppo democratico e del buon governo svolgendo un ruolo importante per moderare gli eccessi dei governi. Una serie di organizzazioni non governative (ONG) e organizzazioni della società civile (OSC) può fornire un prezioso sostegno alle riforme e far sentire la sua voce in ambiti al centro delle preoccupazioni dei cittadini come i diritti umani, l'ambiente e lo sviluppo socioeconomico. In tale contesto, dobbiamo cercare di ottimizzare l'assistenza che gli Stati membri possono fornire in tempi rapidi onde creare una piattaforma per la società civile, i partiti politici, i sindacati e le associazioni. Quest'obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante finanziamenti UE e con il sostegno dei partiti politici, dei sindacati, delle fondazioni e delle ONG pertinenti dell'Unione. Le donne hanno dato un contributo determinante ai cambiamenti nella regione e le questioni di genere svolgeranno un ruolo chiave nel futuro sostegno dell'UE.

Dal riesame della politica europea di vicinato previsto per aprile scaturiranno proposte volte a rafforzare il sostegno dell'UE alle organizzazioni della società civile nei paesi vicini, compresa un'assistenza specifica per la società civile (**Strumento di vicinato per la società civile**) volta a sviluppare la capacità di sensibilizzazione delle OSC e la loro facoltà di monitorare le riforme e di partecipare efficacemente ai dialoghi strategici.

Il dialogo sociale tra sindacati e datori di lavoro è di fondamentale importanza per sostenere le riforme. Il progressivo emergere di nuovi sindacati e di nuove associazioni patronali può contribuire a rendere il dialogo sociale più costruttivo. Il dialogo sociale deve essere sostenuto attraverso il Forum euromediterraneo per il dialogo sociale, che agevolerà gli scambi tra le parti sociali del Mediterraneo sulle principali questioni occupazionali e sociali e sosterrà lo sviluppo delle capacità.

L'UE sostiene già la riforma della pubblica amministrazione, volta a razionalizzare e rafforzare i processi strategici di base, l'elaborazione del bilancio e la capacità di reperire finanziamenti interni mediante sistemi e amministrazioni fiscali efficienti, equi e sostenibili. Per sostenere in modo più efficace la lotta contro la corruzione e i flussi finanziari illeciti e promuovere una sana gestione finanziaria, questi programmi devono riguardare anche la trasparenza e la responsabilità a livello di pubblica amministrazione.

4. AFFRONTARE LE SFIDE DELLA MOBILITÀ

- Concludere partenariati per la mobilità
- Potenziare la cooperazione locale Schengen
- Utilizzare appieno i miglioramenti del codice UE dei visti

I contatti interpersonali sono importanti per promuovere la comprensione reciproca e l'attività commerciale, con effetti positivi per lo sviluppo culturale ed economico dell'intera regione mediterranea e per l'integrazione dei migranti nell'Unione europea.

In tale contesto, è di fondamentale importanza rafforzare lo **sviluppo delle capacità** dei paesi mediterranei in materia di frontiere/migrazione/asilo e rendere più efficace la cooperazione tra le autorità di contrasto per aumentare la sicurezza in tutto il bacino Mediterraneo.

Occorre lanciare **partenariati per la mobilità** con i paesi partner onde fornire un quadro globale per garantire che la circolazione delle persone tra l'UE e un paese terzo sia gestita correttamente, coprendo iniziative quali i regimi applicabili ai visti e alla migrazione legale; i quadri giuridici per la migrazione (economica); lo sviluppo delle capacità di gestire le rimesse e di conciliare la domanda e l'offerta di lavoro, i programmi di rimpatrio e di reinserimento, il miglioramento dei sistemi d'asilo in conformità degli standard UE ecc. In cambio di una maggiore mobilità, i partner devono essere pronti ad impegnarsi a potenziare ulteriormente le capacità e a fornire un sostegno finanziario adeguato per la gestione delle frontiere, la prevenzione e la lotta contro la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani, anche attraverso una sorveglianza marittima rafforzata, il rimpatrio degli immigrati in situazione irregolare (disposizioni sul rimpatrio e accordi di riammissione) e l'aumento della capacità delle autorità di contrasto di combattere efficacemente la criminalità organizzata e la corruzione transfrontaliera.

Nel breve periodo, la Commissione lavorerà insieme agli Stati membri sulla **normativa relativa alla migrazione legale e sulla politica dei visti onde contribuire a una maggiore mobilità, in particolare per ricercatori, studenti e uomini d'affari**. Occorre intensificare la cooperazione locale Schengen e utilizzare appieno i miglioramenti concreti e le forme di flessibilità per i richiedenti visto nell'ambito del codice UE dei visti, compreso il rilascio di visti per ingressi multipli ai viaggiatori in buona fede e a categorie specifiche (come ricercatori, studenti e uomini d'affari). Si dovrebbe valutare la possibilità di negoziare accordi di facilitazione del visto per soggiorni di breve durata con i paesi del Mediterraneo meridionale, secondo un approccio differenziato e basato su elementi concreti. All'occorrenza sarà fornito un sostegno finanziario. **La Commissione invita i colegislatori ad adottare rapidamente le direttive sui lavoratori stagionali di paesi terzi e sui trasferimenti intrasocietari di cittadini di paesi terzi per contribuire ad una maggiore mobilità nell'UE.**

Nel lungo periodo, fatta salva un'effettiva applicazione degli accordi di facilitazione del visto e di riammissione, si potrebbero prendere in considerazione, caso per caso, misure graduali volte alla liberalizzazione del visto per i singoli paesi partner, tenendo conto delle relazioni globali con il paese partner interessato e purché siano soddisfatte le condizioni per una mobilità sicura e ben gestita.

5. PROMUOVERE UNO SVILUPPO ECONOMICO INCLUSIVO

- Promuovere le piccole e medie imprese (PMI) e la creazione di posti di lavoro
- Cercare di raggiungere un accordo con gli Stati membri su un aumento dei prestiti BEI pari a 1 miliardo di euro
- Lavorare con le altre parti interessate per estendere il mandato della BERS ai paesi della regione
- Promuovere la creazione di posti di lavoro e la formazione

Le tensioni verificatesi in diversi paesi del Mediterraneo meridionale sono indiscutibilmente legate alle carenze economiche. La maggior parte delle economie è caratterizzata da una

distribuzione non equa della ricchezza, riforme socioeconomiche insufficienti, scarsa creazione di posti di lavoro, sistemi di istruzione e formazione carenti, che non producono le competenze richieste dal mercato del lavoro, e un basso livello di integrazione commerciale regionale.

I paesi della regione devono rilanciare le proprie economie per conseguire una crescita sostenibile e inclusiva, lo sviluppo delle zone più povere e la creazione di posti di lavoro. Le piccole e medie imprese (PMI) devono dare un contributo determinante all'occupazione. Per poter prosperare, le PMI hanno bisogno di un quadro normativo solido, che favorisca l'attività commerciale e l'imprenditoria. L'UE è pronta a sostenere questo processo mediante il dialogo politico e la cooperazione nell'ambito del programma di lavoro per la cooperazione industriale euromediterranea. Il processo deve essere accompagnato da politiche occupazionali e sociali integrate, tra cui la corrispondenza tra le iniziative di formazione e le esigenze del mercato del lavoro, il dialogo sociale, la predisposizione di reti di sicurezza sociale e la trasformazione del settore informale.

Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) possono contribuire al raggiungimento di questo obiettivo. I finanziamenti potrebbero provenire dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e, previo consenso degli altri azionisti non-UE, dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). La BEI è presente nella regione da più di 30 anni, con operazioni gestite nell'ambito del Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP). Il FEMIP opera in nove paesi del Mediterraneo meridionale, concentrandosi sugli investimenti nelle infrastrutture e sul sostegno al settore privato. Oltre ad accelerare l'attuazione e l'approvazione dei progetti attualmente in fase di preparazione, la BEI potrebbe erogare circa 6 miliardi di euro alla regione mediterranea nei prossimi tre anni **a condizione che il Consiglio approvi la dotazione supplementare di prestiti di 1 miliardo di euro proposta di recente dal Parlamento europeo. La Commissione appoggia questo aumento del mandato di prestito e invita il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo in merito.**

Si invita inoltre il Consiglio ad adottare la proposta della Commissione del maggio 2008 sui rientri della BEI, in quanto questo consentirebbe alla BEI e ad altri intermediari finanziari di reinvestire a titolo del FEMIP i fondi provenienti da operazioni di finanziamento precedenti a favore del settore privato. Nell'immediato futuro, questo permetterebbe di disporre di circa 120 milioni di euro già da ora e di un importo che potrebbe arrivare a 200 milioni di euro entro il 2013.

La BERS, che attualmente non è presente nel Mediterraneo meridionale, potrebbe estendere le sue operazioni previa modifica del suo statuto. Se la richiesta sarà accolta da tutti gli azionisti, questo potrebbe consentire alla BERS di svolgere operazioni per un importo iniziale di 1 miliardo di euro all'anno, finanziato dalle risorse attuali della Banca. **La Commissione appoggia l'estensione delle operazioni della BERS e invita gli Stati membri dell'UE e gli altri governi interessati a sostenerla con urgenza.**

Queste iniziative non andranno a scapito dei prestiti ad altri paesi di operazione, ad esempio quelli dei paesi orientali limitrofi.

6. OTTIMIZZARE L'IMPATTO DEL COMMERCIO E DEGLI INVESTIMENTI

- Adottare norme di origine preferenziali paneuromediterranee
- Approvare rapidamente accordi sui prodotti dell'agricoltura e della pesca
- Accelerare i negoziati sugli scambi di servizi

- Negoziare la creazione di zone di libero scambio approfondite

Il commercio e gli investimenti sono motori di crescita, contribuiscono a ridurre la povertà e avvicinano i popoli, rafforzando i rapporti tra le nazioni e contribuendo alla stabilità politica. Per poter sfruttare appieno il potenziale del commercio e degli investimenti esteri diretti (IED) occorre tuttavia un clima imprenditoriale sano, il che comporta un potenziamento dello Stato di diritto e dell'apparato giudiziario, misure di lotta contro la corruzione e un riesame delle procedure amministrative.

I paesi della regione si trovano a stadi diversi delle relazioni con l'UE in materia di commercio e investimenti. Alcuni di essi (Tunisia, Marocco, Egitto e Giordania) hanno raggiunto una fase piuttosto avanzata, mentre altri (Siria, Algeria e Libia) sono molto più indietro. L'UE ha concluso con tutti i paesi della regione, tranne Siria e Libia, accordi di libero scambio che liberalizzano l'accesso al mercato per i prodotti industriali. L'UE ha recentemente migliorato l'accesso preferenziale al mercato per i prodotti dell'agricoltura e della pesca, in particolare con Egitto e Giordania, e diversi altri accordi in questo settore sono in fase di negoziato o di approvazione, ad esempio con il Marocco. Con il Marocco vi è stato anche uno scambio di offerte relative alla liberalizzazione dei servizi, ma la questione della mobilità dei lavoratori costituisce tuttora un notevole ostacolo.

Le misure adottate dall'UE per sostenere il commercio e gli investimenti devono essere modulate al meglio in funzione della situazione di ciascun paese, tenendo conto anche del ritmo e dell'entità delle riforme in generale e dell'attuale livello di instabilità della regione.

A breve-medio termine, l'UE potrebbe prefiggersi i seguenti obiettivi:

- accelerare la conclusione e l'approvazione da parte dell'UE di accordi sulla liberalizzazione del commercio, in particolare quelli con Tunisia e Marocco sui prodotti dell'agricoltura e della pesca;
- avviare negoziati riguardanti accordi sulla valutazione della conformità e sull'accettazione dei prodotti industriali;
- accelerare i negoziati bilaterali in corso sulla liberalizzazione degli scambi di servizi (compresa la facilitazione del visto per persone appartenenti a categorie professionali specifiche);
- concludere nel 2011 **la convenzione regionale unica sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee**, contestualmente ad una revisione entro tempi brevi delle norme di origine stesse. Il regime adottato di recente per i beneficiari dell'SPG costituisce un punto di riferimento per queste riforme. **La Commissione esorta il Consiglio ad adottare con la massima rapidità, previa consultazione del Parlamento europeo, le sue proposte sulla convenzione regionale unica.**

A medio-lungo termine, l'obiettivo comune concordato durante le discussioni a livello regionale e bilaterale con i paesi partner del Mediterraneo meridionale è la creazione di zone di libero scambio globali e approfondite sulla base degli attuali accordi di associazione euromediterranei e dei piani d'azione della politica europea di vicinato. Questi accordi dovrebbero far parte di un pacchetto globale a sostegno delle riforme democratiche ed economiche. I negoziati dovrebbero essere avviati con i paesi inequivocabilmente impegnati in questo processo di trasformazione politica ed economica. Al di là della pura e semplice abolizione dei dazi all'importazione, gli accordi dovrebbero promuovere gradualmente una maggiore integrazione tra le economie dei nostri partner del Mediterraneo meridionale e il mercato unico dell'UE e comprendere azioni quali la convergenza normativa privilegiando

misure in settori quali la politica di concorrenza, gli appalti pubblici, la tutela degli investimenti e le questioni sanitarie e fitosanitarie.

7. MIGLIORARE LA COOPERAZIONE SETTORIALE

- Istituire la Comunità UE-Mediterraneo meridionale dell'energia
- Lanciare un programma di sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale
- Aumentare la partecipazione ai programmi nel settore dell'istruzione
- Sviluppare Internet e altre tecnologie della comunicazione

Il Mediterraneo meridionale riveste un'importanza strategica per l'UE in termini di **sicurezza delle riserve di gas e petrolio** presenti in alcuni paesi, ma anche, più in generale, per il transito di tali prodotti dalla regione e oltre. Esistono possibilità concrete di costruire un partenariato UE-Mediterraneo per la produzione e la gestione delle energie rinnovabili - in particolare per quanto riguarda l'energia solare ed eolica - e di elaborare un approccio comune volto a garantire la sicurezza energetica. La realizzazione di investimenti congiunti nelle energie rinnovabili nel Mediterraneo meridionale, compatibili con l'obiettivo europeo di decarbonizzazione dell'economia entro il 2050, potrebbe offrire la possibilità di un nuovo partenariato, a condizione che si vengano a creare adeguate prospettive di mercato per l'importazione di energia elettrica.

È auspicabile aprire una prospettiva concreta di integrazione – differenziata e graduale - del Mediterraneo meridionale nel mercato interno UE dell'energia. Nel medio e lungo termine, ciò significherebbe dar vita a una forma di "Comunità UE-Mediterraneo meridionale dell'energia", cominciando dai paesi del Maghreb, per estenderla poi progressivamente, se opportuno, verso il Mashreq. La nuova comunità, creata con l'estensione del trattato che istituisce la Comunità dell'energia con i paesi vicini situati ad est e a sud-est dell'Unione europea o utilizzando le esperienze maturate in tale sede, dovrebbe incorporare una porzione significativa della legislazione UE in materia di energia, per favorire una convergenza effettiva ed affidabile tra le politiche energetiche dei partner del Mediterraneo meridionale e dell'UE.

Uno dei settori prioritari delle attività dell'UE nella regione dovrebbe essere quello dell'**istruzione**. Per promuovere la democrazia e formare una forza lavoro qualificata che contribuisca a modernizzare le economie del Mediterraneo meridionale, è necessario affrontare il problema dell'elevato tasso di analfabetismo. Gli scambi a livello universitario sono molto utili e sarebbe opportuno intensificare l'accesso ai programmi Erasmus Mundus, Euromed Gioventù e Tempus per aumentare considerevolmente il numero di persone provenienti dai paesi partner del Mediterraneo meridionale che partecipano a tali programmi. Anche l'istruzione e la formazione professionali possono contribuire in misura significativa alla riduzione delle disparità. Un approccio efficace deve comprendere l'individuazione delle principali componenti strategiche di una politica integrata in materia, tramite l'organizzazione di dibattiti nazionali con le principali parti interessate. Inoltre, dovrebbero essere incoraggiati gli scambi delle migliori pratiche sui programmi di valorizzazione delle capacità dei disoccupati.

Nei paesi del Mediterraneo meridionale, uno dei settori che contribuisce in misura significativa al PIL è il **turismo**. L'UE dovrebbe cercare di ampliare le iniziative in corso "Destinazioni europee d'eccellenza (EDEN)", che promuove modelli di turismo sostenibile, e "Calypso", che promuove il turismo fuori stagione in tali paesi. La protezione e la promozione

della **diversità culturale** sono importanti e l'UE è impegnata a sviluppare ulteriormente le iniziative culturali con la regione del Mediterraneo meridionale.

La combinazione dei recenti avvenimenti nel Mediterraneo meridionale e del rincaro dei prezzi dei generi alimentari dimostra l'urgenza di un intervento dell'UE che possa aiutare i paesi partner a potenziare l'efficienza e la produttività del **settore agricolo** e a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. La Commissione potrebbe contribuire allo sviluppo rurale tramite una nuova iniziativa - lo **Strumento europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale**. Il programma, che si baserebbe sulle migliori pratiche dell'UE utilizzate per lo sviluppo delle aree rurali, integrerebbe azioni di sostegno agli investimenti e di consolidamento delle capacità amministrative, al fine di modernizzare la produzione agricola e ad allinearla con le norme UE di qualità e sicurezza alimentare, e potrebbe essere sviluppato in stretta collaborazione con la FAO, la Banca mondiale e forse la BEI.

Per quanto riguarda il settore dei **trasporti**, la cooperazione dovrebbe concentrarsi sulla modernizzazione della gestione del traffico aereo e sul miglioramento della sicurezza aerea, per creare uno spazio aereo euromediterraneo. A tal fine, il Sistema europeo di copertura geostazionaria per la navigazione (EGNOS) sarà esteso ai partner mediterranei. La cooperazione con i partner mediterranei nell'attuazione di una strategia marittima mediterranea dovrebbe permettere di migliorare la sicurezza e la sorveglianza marittima.

L'uso di **tecnologie di comunicazione elettroniche** – in aggiunta alle trasmissioni radiotelevisive via satellite – ha facilitato enormemente l'ondata di movimenti di protesta nei paesi mediterranei. L'impiego diffuso di telefoni cellulari, combinato con l'utilizzo di social network su Internet, ha dimostrato l'importanza degli strumenti e delle tecnologie della società dell'informazione per la circolazione delle informazioni. Nei paesi in cui la circolazione delle informazioni è parzialmente limitata, tali strumenti possono contribuire in misura significativa alla democratizzazione delle società e alla creazione di un'opinione pubblica attraverso la promozione della libertà di espressione.

Se è vero che sono state intraprese alcune riforme normative, in molti paesi del Mediterraneo meridionale il quadro regolamentare non è ancora sufficientemente sviluppato per cogliere tutte le potenzialità di crescita e di produttività del settore delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. I principali aspetti problematici che devono essere affrontati sono la creazione di mercati effettivamente aperti (i mercati esistenti si riducono spesso a dei quasi monopoli), l'istituzione di autorità di regolamentazione indipendenti, la creazione di condizioni di concorrenza eque per gli operatori del mercato, una gestione efficace dello spettro radio e l'introduzione di forme di tutela della riservatezza e della sicurezza degli utenti.

Inoltre, garantendo la sicurezza, la stabilità e la resilienza di Internet e delle altre tecnologie di comunicazione elettroniche, si dà un contributo fondamentale alla costruzione della democrazia. È necessario evitare ogni intervento abusivo che privi i cittadini dell'accesso a tali tecnologie o che ne limiti l'utilizzo. Considerate la natura transfrontaliera e l'interconnettività intrinseca delle tecnologie di comunicazione elettroniche, in particolare di Internet, un eventuale intervento unilaterale di un singolo paese sul proprio territorio può avere gravi ripercussioni in altre parti del mondo. La Commissione metterà a punto gli strumenti che permetteranno all'UE, nei casi opportuni, di aiutare le organizzazioni della società civile o i singoli cittadini ad eludere tali interruzioni abusive delle comunicazioni.

8. RIPERCUSSIONI REGIONALI E SUBREGIONALI

I drammatici eventi che interessano la regione non sono distribuiti omogeneamente e gli effetti dei cambiamenti possono essere molto diversi. Poiché la dimensione regionale ha

assunto maggiore importanza, per contenere le ricadute negative risulterà cruciale la cooperazione a livello regionale.

Il rapido mutamento delle dinamiche della regione significa che è oggi più che mai urgente e vitale realizzare dei progressi nel **processo di pace in Medio Oriente**. L'UE dovrebbe inoltre lavorare in stretta collaborazione con i propri partner per aiutare i paesi della regione ad affrontare i cambiamenti politici e sociali. In particolare, la Turchia può svolgere un ruolo fondamentale, sia in quanto importante attore regionale che in quanto esempio di democrazia multipartitica in un paese la cui popolazione è a maggioranza musulmana.

Per una prospettiva innovativa, è necessario integrare gli elementi positivi del processo di Barcellona e dell'Unione per il Mediterraneo in un nuovo approccio. Le forme più efficaci di cooperazione regionale si sono rivelate quelle relative a progetti che hanno permesso di ottenere benefici concreti nei settori dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti, del commercio e del dialogo sociale.

L'integrazione economica regionale deve essere incoraggiata. L'Unione europea sosterrà i progetti in grado di promuovere scambi più liberi tra i paesi della regione, il ravvicinamento normativo, il rafforzamento della governance economica e le infrastrutture necessarie per intensificare gli scambi a livello regionale.

L'idea alla base dell'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo – quella di un partenariato di alto livello tra le due sponde del mediterraneo - era positiva, ma dobbiamo ammettere che la sua applicazione non ha prodotto i risultati auspicati. Per realizzare tutte le sue potenzialità, l'Unione per il Mediterraneo ha bisogno di una riforma. Essa deve operare maggiormente come catalizzatore, facendo partecipare gli Stati, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato a progetti concreti in grado di generare i posti di lavoro, l'innovazione e la crescita di cui la regione ha estremamente bisogno. Essa dovrebbe inoltre creare le condizioni per fare avanzare il processo di pace in Medio Oriente. Una finalità non deve però essere subordinata all'altra. La partecipazione dei paesi partner a tali progetti potrebbe seguire il principio della geometria variabile, sulla base dei rispettivi bisogni e interessi. L'Alto Rappresentante e la Commissione sono pronti a svolgere un ruolo maggiore all'interno dell'Unione per il Mediterraneo, in linea con il trattato di Lisbona.

9. ASSISTENZA FINANZIARIA UE

- Riorientamento dei programmi bilaterali dello strumento europeo di vicinato e partenariato
- Fornitura di finanziamenti supplementari

A titolo dello Strumento europeo di vicinato e partenariato, i nostri vicini meridionali possono contare su circa 4 miliardi di euro per il periodo che va fino alla fine del 2013. La maggior parte di questo sostegno prende la forma di programmi di assistenza bilaterali. Molti dei programmi in corso o in cantiere riguardano le tre priorità del "partenariato", ma l'ampiezza dei recenti sviluppi registrati nella regione esige un riesame completo, in consultazione con i paesi partner, degli aiuti UE, che non può escludere un loro riorientamento.

Abbiamo già assicurato sia la Tunisia che l'Egitto della nostra disponibilità a considerare attentamente la possibilità di una revisione completa dei nostri programmi bilaterali per il 2011-2013 (pari rispettivamente a 240 milioni di euro e a 445 milioni di euro), per poter affrontare meglio le nuove sfide e per fare in modo che la nostra risposta contribuisca a realizzare le legittime aspirazioni delle popolazioni. A livello più generale, in tutta la regione i programmi saranno riesaminati in stretta collaborazione e in partenariato con i paesi beneficiari. Facciamo appello agli Stati membri affinché svolgano un analogo esercizio di

revisione per quanto riguarda i rispettivi programmi bilaterali, così da ottimizzare l'efficacia degli aiuti UE. Nel quadro dell'attuale situazione di bilancio, siamo inoltre del parere che gli eventi attuali esigano un impegno senza precedenti per ottenere un coordinamento e una coerenza ottimali tra le iniziative degli Stati membri e con quelle dell'UE. La Commissione continuerà inoltre a cercare di raggiungere i massimi livelli di interazione e coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali.

Il riesame e il riorientamento dell'assistenza rappresentano il primo passo di un sostegno che possa aiutare i governi partner a consolidare le riforme e lo sviluppo socioeconomico. Pur non essendo ancora possibile valutare i bisogni con ragionevole approssimazione, è chiaro che il processo di riforma necessiterà di un notevole sostegno. Tale sostegno sarà fornito utilizzando le risorse dell'attuale bilancio UE¹.

Saranno inoltre incoraggiati in modo particolare gli investimenti del settore privato dell'UE nei paesi del Mediterraneo meridionale. A tal fine, la Commissione continuerà a fornire un sostegno finanziario per l'erogazione di prestiti provenienti dal FEMIP della BEI e da altre IFI, tramite il Fondo investimenti per la politica di vicinato, che fornisce sostegno sotto forma di sovvenzioni agli investimenti nelle infrastrutture e allo sviluppo del settore privato². **Considerato il notevole contributo della Commissione a favore del fondo investimenti per la politica di vicinato, si incoraggiano gli Stati membri a contribuire a loro volta ad alimentare tale strumento.**

Gli investimenti esteri diretti provenienti dal settore privato che beneficiano del sostegno di tali strumenti finanziari dovrebbero beneficiare anche di rigorose disposizioni in materia di protezione degli investimenti. A tal fine, la Commissione fornirà uno strumento di informazione e metterà a punto un quadro di protezione degli investimenti a tutela delle imprese europee interessate ad investire nei paesi del Mediterraneo meridionale.

Infine, alcuni paesi potrebbero aver bisogno di un'assistenza macroeconomica per far fronte a **difficoltà a breve termine** derivanti dall'impatto della crisi su commercio, investimenti e flussi turistici, nonché dall'interruzione della produzione interna. Qualora il FMI avesse già avviato programmi di prestito, e a condizione che venga confermata la necessità di finanziamenti esterni, i paesi che rientrano nella sfera d'azione della politica europea di vicinato risulterebbero ammissibili all'**assistenza macrofinanziaria (AMF) dell'UE**.

10. CONCLUSIONI

Quanto precede rappresenta una prima proposta di costruzione di un nuovo partenariato a sostegno del cambiamento nel Mediterraneo meridionale. Gli aiuti immediati e a breve termine dovrebbero essere accompagnati da forme di assistenza a lungo termine, quando ciascun paese sarà in grado di indicare in che modo i partner UE possono soddisfare i suoi bisogni.

L'Unione europea, nella sua duplice dimensione di comunità di Stati membri democratici e di unione di popoli, ha dovuto sormontare ostacoli storici. Il successo che ha coronato questo cammino è stato reso possibile dal trionfo della speranza sulla paura e dal trionfo della libertà sulla repressione. È proprio per questo motivo che l'UE comprende profondamente le

¹ A titolo della rubrica 4 del quadro finanziario 2007-2013 ivi compresi, se necessario, lo strumento di flessibilità e la riserva per gli aiuti urgenti.

² Il Fondo investimenti per la politica di vicinato (*Neighbourhood Investment Facility*, NIF) possiede un notevole potenziale di raccolta di fondi, grazie all'effetto leva che può esercitare. Nel periodo 2007-2010, le sovvenzioni del fondo assegnate ai progetti approvati hanno permesso di moltiplicare i fondi per 17. Tale potenziale dovrà essere ulteriormente sfruttato nei prossimi anni.

aspirazioni delle popolazioni dei paesi vicini del sud. L'UE vuole sostenerli nella costruzione di democrazie autentiche e di società pacifiche e prospere. Naturalmente, ciascun paese sceglierà il proprio percorso e opererà le proprie scelte. È giusto che siano loro a decidere e non siamo noi a cercare di imporre soluzioni. La presente comunicazione sottolinea la determinazione dell'UE a sostenere tali paesi nel loro cammino verso un futuro migliore.

Allegato 1 GLOSSARIO

Accordi di associazione

Si riferiscono alle relazioni contrattuali tra l'Unione europea (UE) e un paese extra-UE. Gli accordi di associazione possono promuovere l'istituzione o il rafforzamento di un dialogo regolare e di relazioni intense su questioni politiche e di sicurezza; la progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali; la cooperazione economica per favorire lo sviluppo socioeconomico e l'integrazione economica regionale; il dialogo sociale, culturale e sui diritti umani. La base giuridica per la conclusione degli accordi di associazione è l'articolo 217 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 8, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE) contiene un riferimento specifico agli accordi con i paesi limitrofi.

Il concetto di "status avanzato" nell'ambito degli accordi di associazione ingloba un'intensificazione della cooperazione politica e nuove opportunità nelle relazioni economiche e commerciali, la graduale convergenza normativa e una maggiore cooperazione con determinate agenzie e programmi europei.

Zona di libero scambio globale e approfondita

Accordo di libero scambio che copre una vasta gamma di questioni connesse al commercio ("globale") e mira ad eliminare gli ostacoli "oltrefrontiera" al commercio mediante processi di ravvicinamento normativo, in modo da aprire/estendere parzialmente il mercato interno dell'UE all'altra parte. Attualmente questo tipo di accordo viene offerto solo ai paesi PEV.

Politica europea di vicinato (PEV)

Proposta dalla Commissione nel 2003-2004 come politica generale che potrebbe consentire a un'Unione allargata di intensificare e approfondire le relazioni con i 16 paesi più vicini (Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina) onde contrastare i rischi di emarginazione per i paesi vicini che non hanno partecipato all'allargamento storico del 2004 garantendo in tal modo il consolidamento di uno spazio comune di prosperità, stabilità e sicurezza. Nell'aprile 2011 dovrebbe essere adottata una revisione della PEV.

Piani d'azione della PEV

Questi documenti vengono negoziati con ciascun paese e elaborati in funzione delle sue esigenze e capacità, tenendo conto anche dei suoi interessi e di quelli dell'UE. Essi contengono un programma di riforme politiche ed economiche articolato in base a priorità a breve e medio termine (3-5 anni). I piani d'azione riguardano: dialogo e riforme politici, cooperazione e sviluppo socioeconomici, questioni connesse al commercio, riforma del mercato e normativa, cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, ambiti quali i trasporti, l'energia, la società dell'informazione, l'ambiente, la ricerca e lo sviluppo e una dimensione umana (contatti interpersonali, società civile, istruzione, pubblica sanità). Gli incentivi offerti in cambio di progressi nelle riforme pertinenti sono una maggiore integrazione nei programmi e nelle reti europei, una maggiore assistenza e un maggiore accesso al mercato.

Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)

Lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), che costituisce dal 2007 la base giuridica per l'assistenza ai paesi PEV e alla Russia, sostiene le priorità concordate nei piani d'azione della PEV e nel partenariato strategico con la Russia e sostituisce i precedenti strumenti riguardanti rispettivamente i vicini orientali e la Russia e i partner mediterranei.

Processo di Barcellona

Quadro politico istituito nel 1995 dai ministri degli Esteri degli allora 15 Stati membri dell'UE e di 14 partner mediterranei come base del partenariato euromediterraneo, che si è successivamente trasformato nell'Unione per il Mediterraneo. Il partenariato è stato articolato attorno a tre dimensioni principali: dialogo politico e sulla sicurezza; partenariato economico e finanziario; partenariato sociale, culturale e umano. Con l'introduzione nel 2004 della politica europea di vicinato (PEV), il processo di Barcellona è diventato sostanzialmente il forum multilaterale di dialogo e di cooperazione tra l'UE e i suoi partner mediterranei, mentre le relazioni bilaterali complementari sono gestite prevalentemente nell'ambito della PEV e mediante accordi di associazione stipulati con ciascun paese partner.

Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP)

Il Fondo riunisce i prestiti della BEI garantiti dal bilancio dell'UE e altri servizi prestati dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) per sostenere lo sviluppo e l'integrazione economici dei paesi partner mediterranei. Le sue attività sono incentrate su due settori prioritari: sostegno al settore privato e creazione di un ambiente favorevole agli investimenti.

Banca europea per gli investimenti (BEI)

La Banca europea per gli investimenti (BEI) è l'istituzione finanziaria dell'Unione europea. I suoi azionisti sono i 27 Stati membri dell'Unione, che ne hanno sottoscritto congiuntamente il capitale. Il ruolo della BEI consiste nell'erogare finanziamenti a lungo termine a sostegno di progetti d'investimento. All'interno dell'Unione europea la BEI sostiene gli obiettivi strategici dell'UE nei seguenti settori: piccole e medie imprese; coesione e convergenza; lotta ai cambiamenti climatici; tutela dell'ambiente e comunità sostenibili; energia sostenibile, competitiva e sicura; economia della conoscenza; reti transeuropee. Al di fuori dell'UE, la BEI opera in oltre 150 paesi per attuare il pilastro finanziario delle politiche di cooperazione esterna e di sviluppo dell'Unione (sviluppo del settore privato, sviluppo delle infrastrutture, sicurezza dell'approvvigionamento energetico e sostenibilità ambientale).

Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)

Creata nel 1991 in risposta ai profondi mutamenti del clima politico ed economico nell'Europa centrale e orientale, la BERS è un'istituzione finanziaria internazionale che sostiene progetti dall'Europa centrale fino all'Asia centrale investendo principalmente in clienti del settore privato il cui fabbisogno non può essere interamente soddisfatto dal mercato, onde favorire la transizione verso economie di mercato aperte e democratiche. Il suo campo di attività è stato recentemente esteso alla Turchia.

FRONTEX

Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. È un organo specializzato e indipendente, con sede a Varsavia, incaricato di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nel campo della sicurezza alle frontiere.

Maghreb

Il termine si riferisce generalmente a cinque paesi nordafricani (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Mauritania) più il territorio controverso del Sahara occidentale, anche se il più delle volte viene usato per indicare Algeria, Marocco e Tunisia.

Mashreq

È la regione costituita dai paesi situati ad est dell'Egitto e a nord della Penisola arabica (Giordania, Libano, Siria e Territori palestinesi occupati), anche se il termine viene spesso usato per includere anche l'Egitto.



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE
EUROPEA PER GLI AFFARI ESTERI E LA
POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 25.5.2011
COM(2011) 303 definitivo

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

{SEC(2011) 637 definitivo}
{SEC(2011) 638 definitivo}
{SEC(2011) 639 definitivo}
{SEC(2011) 640 definitivo}
{SEC(2011) 641 definitivo}
{SEC(2011) 642 definitivo}
{SEC(2011) 643 definitivo}
{SEC(2011) 644 definitivo}
{SEC(2011) 645 definitivo}
{SEC(2011) 646 definitivo}
{SEC(2011) 647 definitivo}
{SEC(2011) 648 definitivo}
{SEC(2011) 649 definitivo}
{SEC(2011) 650 definitivo}
{SEC(2011) 651 definitivo}
{SEC(2011) 652 definitivo}

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento

Ad est e a sud dell'Unione europea (UE) si trovano sedici paesi¹ le cui speranze e il cui futuro si riflettono in maniera diretta e significativa su di noi. Gli avvenimenti recenti hanno messo chiaramente in luce questo aspetto, evidenziando le sfide che dobbiamo affrontare insieme. Il rovesciamento di regimi repressivi di lungo corso in Egitto e Tunisia, il conflitto militare in atto in Libia, il recente violento giro di vite registrato in Siria, la repressione costante in Bielorussia e i conflitti irrisolti che si protraggono nella regione, compreso in Medio Oriente, ci chiedono di guardare con occhi nuovi alle relazioni dell'UE con i nostri vicini. Occorre altresì sostenere i progressi incoraggianti di altri paesi vicini, come la Repubblica di Moldova nel suo impegno di riforma, l'Ucraina nei negoziati dell'accordo di associazione oppure il Marocco e la Giordania con il loro annuncio di riforme costituzionali. Il trattato di Lisbona ha permesso all'UE di rafforzare l'azione della sua politica estera: la cooperazione con i paesi confinanti può adesso essere ampliata per abbracciare un'intera gamma di questioni in maniera integrata e più efficace. Questo ha dato la spinta ad avviare, nell'estate del 2010, un riesame della politica europea di vicinato (PEV), di concerto con i paesi partner e con altre parti interessate. I recenti avvenimenti nell'area del Mediterraneo meridionale hanno reso ancor più pressante questo riesame. L'UE dev'essere all'altezza delle sfide storiche nel nostro vicinato.

Da quando è stata varata nel 2004, la PEV ha promosso una serie di importanti iniziative, in particolare sul fronte economico e commerciale, che hanno permesso all'UE e ai paesi vicini di consolidare le relazioni reciproche praticamente in tutti i settori di attività, dall'energia all'istruzione, dai trasporti alla ricerca. Queste iniziative formano ora oggetto di scambi e di collaborazione tra l'UE e i suoi vicini. L'assistenza fornita dall'UE è aumentata ed è più mirata, ma vi sono margini di miglioramento a tutti i livelli delle relazioni. Gli avvenimenti recenti e i risultati del riesame hanno dimostrato che il sostegno dell'UE alle riforme politiche nei paesi vicini ha prodotto risultati limitati. Occorrono, ad esempio, maggiore flessibilità e risposte più consone ai bisogni nel trattare con partner ed esigenze di riforma in rapida evoluzione, che si tratti di un repentino cambio di regime o di un processo di riforma e consolidamento democratico che si protrae nel tempo. Il coordinamento tra l'UE, i suoi Stati membri e i principali partner internazionali è fondamentale e può essere migliorato.

È necessaria un'impostazione nuova per rafforzare il partenariato tra l'UE e i paesi e le società del vicinato: per costruire e consolidare democrazie sane, realizzare una crescita economica sostenibile e gestire i collegamenti transfrontalieri.

La PEV dovrebbe essere una politica dell'Unione in cui gli Stati membri fanno convergere i propri sforzi bilaterali a sostegno di obiettivi politici generali. Nello stesso modo, il Parlamento europeo può svolgere una funzione chiave contribuendo a concretizzare alcuni dei

¹ Il vicinato europeo comprende Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica di Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.

suoi obiettivi essenziali. Inoltre la PEV dovrebbe catalizzare il sostegno di tutta la comunità internazionale al cambiamento democratico e allo sviluppo economico e sociale della regione.

Questo partenariato con i nostri vicini è reciprocamente proficuo. L'UE è il più importante partner commerciale per la maggior parte dei suoi vicini. Lo sviluppo economico sostenibile e la creazione di posti di lavoro nei paesi partner comportano vantaggi anche per l'UE. Parimenti, la circolazione controllata delle persone è positiva per l'intero vicinato, agevolando la mobilità di studenti, lavoratori e turisti, scoraggiando al tempo stesso la migrazione irregolare e la tratta di esseri umani. Un impegno attivo tra l'UE e i suoi vicini in ambiti come l'istruzione, il rafforzamento e l'ammodernamento dei sistemi di tutela sociale e la promozione dei diritti delle donne contribuiranno fortemente a sostenere i nostri obiettivi condivisi di crescita inclusiva e occupazione.

Questa nuova impostazione deve fondarsi sulla responsabilità reciproca e su di un impegno condiviso a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Comporterà una differenziazione nettamente più accentuata, consentendo a ciascun paese partner di sviluppare i propri legami con l'UE in modo commisurato alle proprie aspirazioni, esigenze e capacità. Per i vicini delle regioni mediterranee ed orientali che possono e vogliono partecipare, questa visione prevede anche una più stretta integrazione economica e un'accresciuta collaborazione politica sulle riforme della governance, la sicurezza e gli aspetti relativi alla risoluzione dei conflitti, comprese le iniziative congiunte nelle sedi internazionali su questioni d'interesse comune. Nel contesto del Mediterraneo meridionale, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno presentato la loro proposta relativa ad un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa² con questi partner.

La nuova strategia descritta sopra è tesa a:

- (1) fornire un sostegno maggiore ai partner impegnati a dare vita ad una democrazia a tutti gli effetti, una democrazia durevole, poiché il diritto al voto è accompagnato dal diritto di esercitare la libertà di espressione, formare partiti politici concorrenti, accedere a una giustizia imparziale esercitata da giudici indipendenti, una sicurezza garantita da forze armate e di polizia responsabili, l'accesso ad un'amministrazione pubblica competente e non corrotta e una serie di altri diritti civili e umani che molti europei danno per scontati, quali la libertà di pensiero, di coscienza e di culto;
- (2) sostenere lo sviluppo economico inclusivo, affinché i vicini dell'UE possano intraprendere scambi commerciali, investire e crescere in maniera sostenibile, riducendo le diseguaglianze sociali e regionali, creando occupazione e assicurando un tenore di vita più elevato per le loro popolazioni;
- (3) rafforzare le due dimensioni regionali della politica europea di vicinato, inglobando rispettivamente il Partenariato orientale e il Mediterraneo meridionale, consentendoci di elaborare iniziative regionali omogenee in settori come gli scambi, l'energia, i trasporti, la migrazione e la mobilità, arricchendo e consolidando la nostra cooperazione bilaterale;
- (4) mettere a disposizione gli strumenti e i meccanismi atti a concretizzare questi obiettivi.

² COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

Il partenariato si esplicherà, con ciascuno dei paesi vicini, in base alle loro esigenze, capacità e obiettivi di riforma. Alcuni partner potrebbero voler intensificare il loro sforzo d'integrazione, il che comporta un grado maggiore di allineamento con le politiche e le norme dell'UE per arrivare progressivamente all'integrazione economica nel mercato interno dell'UE. L'UE non intende imporre un modello o una formula preconfezionata di riforma politica, ma insisterà affinché il processo di riforma di ciascun paese partner rifletta un impegno inequivocabile sui valori universali che sono alla base della nostra impostazione riveduta. L'iniziativa spetta al paese partner, e il sostegno dell'UE sarà modellato di conseguenza.

L'aumento del sostegno dell'UE a favore dei suoi vicini è condizionale e dipenderà dai progressi compiuti nell'istituire e consolidare la democrazia, nonché dal rispetto dello Stato di diritto. Il sostegno dell'UE ai singoli paesi sarà commisurato all'entità e alla rapidità dei loro progressi in termini di riforme interne. Questo sostegno accresciuto prenderà svariate forme, compreso un aumento dei finanziamenti a favore dello sviluppo economico e sociale, l'ampliamento dei programmi di consolidamento istituzionale generale, un migliore accesso al mercato, maggiori finanziamenti della BEI per gli investimenti, nonché una più decisa agevolazione della mobilità. Questi impegni preferenziali saranno adattati in funzione delle esigenze di ciascun paese e del contesto regionale. Saranno il riconoscimento concreto del fatto che una riforma significativa si accompagna a notevoli costi iniziali. Nello stabilire le dotazioni finanziarie per paese per il 2014 e oltre si terrà conto del percorso di riforma compiuto dai partner nel periodo 2010-2012 (sulla base delle relazioni annuali di attività). Per i paesi in cui non sono state effettuate riforme, l'UE procederà a riesaminare o, se necessario, ridurre i finanziamenti.

L'UE si atterrà alla sua politica di ridurre le relazioni con i governi coinvolti in violazioni dei diritti umani e delle regole democratiche, eventualmente facendo ricorso a sanzioni mirate e ad altre misure politiche. Laddove adotterà tali misure, non soltanto manterrà, ma rafforzerà il suo sostegno alla società civile. Nell'applicazione di questo approccio più differenziato, l'UE manterrà aperti i canali di dialogo con i governi, la società civile e le altre parti interessate. Allo stesso tempo, e in conformità con il principio della responsabilità comune, l'UE garantirà che le sue risorse siano utilizzate a sostegno degli obiettivi fondamentali della PEV.

Le risorse che l'UE e i suoi partner internazionali stanno attivando a sostegno delle transizioni alla democrazia nel vicinato devono coprire sia le necessità immediate e urgenti che i bisogni nel medio e lungo periodo.

1. SOSTENERE I PROGRESSI VERSO LA DEMOCRAZIA A TUTTI GLI EFFETTI

L'UE intende:

- adeguare il livello del sostegno dell'UE a favore dei partner in base ai progressi compiuti relativamente alle riforme politiche e alla costruzione di una democrazia a tutti gli effetti

1.1. Sostenere la “democrazia a tutti gli effetti”

Una democrazia funzionante, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto sono pilastri fondamentali del partenariato dell'UE con i suoi vicini. Non vi è un modello preconstituito, né una formula preconfezionata di riforma politica. Se le modalità con cui le riforme vengono

attuata nei diversi paesi variano, la costruzione di una **democrazia a tutti gli effetti e sostenibile** presenta diversi elementi comuni che richiedono un impegno deciso e duraturo da parte dei governi. Tra questi:

- elezioni libere ed eque;
- la libertà di associazione, di espressione e di riunione nonché stampa e mezzi d'informazione liberi;
- lo Stato di diritto amministrato da una magistratura indipendente e il diritto al giusto processo;
- la lotta contro la corruzione;
- la riforma del settore della sicurezza e dell'applicazione della legge (compresa la polizia) e l'assunzione di un controllo democratico sulle forze armate e di sicurezza.

Una riforma basata su questi elementi non soltanto rafforzerà la democrazia, ma contribuirà a creare le condizioni per una crescita economica sostenibile e inclusiva, promuovendo gli scambi e gli investimenti. Sono questi i punti di riferimento in base ai quali l'UE valuterà i progressi e adatterà i livelli di sostegno.

1.2. Un partenariato con le società

L'UE intende:

- istituire partenariati in ciascuno dei paesi vicini e rendere il sostegno dell'UE più accessibile alle organizzazioni della società civile attraverso un apposito strumento per la società civile
- sostenere la creazione di un Fondo europeo per la democrazia per aiutare partiti politici, ONG non registrate, sindacati e altre parti sociali
- promuovere la libertà dei mezzi d'informazione, sostenendo l'accesso senza restrizioni a Internet e all'uso delle tecnologie delle comunicazioni elettroniche da parte delle organizzazioni della società civile
- potenziare i dialoghi sui diritti umani.

Una società civile vivace consente ai cittadini di esprimere le loro preoccupazioni, contribuire all'elaborazione delle politiche e chiedere conto ai governi. Inoltre contribuisce ad assicurare una crescita economica più inclusiva. L'elemento fondamentale per poter concretizzare tutto ciò è la garanzia delle libertà di espressione, associazione e riunione. Un'altra sfida è favorire l'emergere di partiti politici democratici che riflettano la vasta gamma di pareri e posizioni presenti nella società, affinché possano competere per conquistare peso politico e sostegno popolare. Questa esigenza di sviluppare la società civile e il pluralismo è presente in tutto il vicinato, ma è particolarmente sentita nei paesi impegnati in un rapido cambiamento politico o dove i regimi politici repressivi continuano a soffocare il pluralismo e la diversità.

Per risolvere questa situazione e sostenere i soggetti politici che lottano per il cambiamento democratico nei loro paesi (in particolare i partiti politici, le ONG non registrate, i sindacati e le altre parti sociali), l'Alto Rappresentante e la Commissione sostengono la creazione di un **Fondo europeo per la democrazia**³ che avrà il compito di conferire maggiore peso e

³ Pur essendo diversi da quelli degli altri strumenti di democratizzazione, gli obiettivi e le modalità di gestione e finanziarie del fondo saranno applicati al fine di rafforzare le sinergie e la coerenza.

coerenza agli sforzi dell'UE, degli Stati membri e di diverse altre grandi fondazioni politiche europee già attive in questo settore.

La società civile svolge un ruolo centrale nel promuovere i diritti delle donne, maggiore giustizia sociale e rispetto per le minoranze, nonché la tutela dell'ambiente e l'efficienza nell'impiego delle risorse. L'UE promuoverà questo ruolo politico rafforzato per i soggetti non statali attraverso un partenariato con le società, aiutando le OSC a sviluppare la loro capacità di difesa dei diritti della popolazione e la loro facoltà di monitorare le riforme, nonché il loro ruolo nell'attuazione e valutazione dei programmi dell'UE. Le delegazioni dell'UE presenti nei diversi paesi si sforzeranno di riunire i governi e la società civile dei paesi partner in un dialogo strutturato su settori chiave della nostra cooperazione. I finanziamenti dell'UE per tali azioni potrebbero essere assicurati istituendo un apposito **strumento della società civile** per il vicinato.

La libertà di stampa e il libero accesso all'informazione sono elementi cardine di una democrazia funzionante. Le reti sociali e le nuove tecnologie svolgono un ruolo significativo nel promuovere il cambiamento democratico. Il sostegno dell'UE è già accessibile attraverso lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Altri strumenti possono essere elaborati per consentire all'UE, nei casi opportuni, di aiutare le organizzazioni della società civile o i singoli cittadini ad avere un accesso senza restrizioni ad Internet e ad altre forme di tecnologie delle comunicazioni elettroniche, nonché ai mezzi d'informazione indipendenti nella stampa, nella radio e nella televisione.

Essenziale è l'impegno sui **diritti umani e le libertà fondamentali** attraverso trattati multilaterali e accordi bilaterali. Tuttavia, tali impegni non sempre vanno di pari passo con l'azione concreta. Alla base del nostro partenariato dovrebbe esservi la ratifica di tutti gli strumenti internazionali e regionali in materia, oltre che il pieno rispetto di quanto ivi disposto. Ciò include anche un forte impegno a promuovere la parità di genere, conformemente al ruolo accresciuto che ancora una volta le donne hanno avuto nei recenti avvenimenti nel sud, la lotta contro ogni forma di discriminazione, il rispetto della libertà religiosa e la tutela dei diritti dei rifugiati e dei beneficiari di una protezione internazionale. Il rafforzamento dei **dialoghi sui diritti umani** consentirà di verificare l'osservanza degli impegni in questo ambito, anche per quanto attiene ai casi di violazioni dei diritti umani. Per promuovere il rispetto degli impegni potrebbe risultare utile anche potenziare la cooperazione con il Consiglio d'Europa.

I **parlamenti** possono creare legami tra le nostre società. L'assemblea parlamentare EuroNest (assemblea congiunta del Parlamento europeo e delle controparti dai paesi del Partenariato orientale), l'Assemblea parlamentare euromediterranea e i comitati parlamentari congiunti tra il Parlamento europeo e i parlamenti dei paesi partner costituiscono altrettante sedi importanti di dialogo e di comprensione reciproca tra i responsabili politici. I parlamentari possono dare un contributo significativo per intensificare gli sforzi di riforma e verificare gli impegni nei piani d'azione PEV di ciascun paese, anche per quanto riguarda le principali questioni politiche e quelle relative ai diritti umani.

1.3. Intensificare la nostra cooperazione sulle politiche e la sicurezza

L'UE intende:

- rafforzare l'impegno dell'UE nella risoluzione dei conflitti di lungo periodo
- fare un uso comune della politica estera e di sicurezza comune e degli altri strumenti

dell'UE

- promuovere un'azione congiunta con i partner della politica europea di vicinato nelle sedi internazionali sulle questioni fondamentali della sicurezza

Il trattato di Lisbona offre all'UE un'opportunità preziosa di diventare un attore più efficace. Questo è fondamentale nel vicinato più che in qualsiasi altro ambito. Tuttavia, per essere all'altezza della sfida, occorre che le politiche dell'UE e degli Stati membri siano allineate ben più che in passato, per trasmettere il messaggio comune e la coerenza che daranno efficacia alle nostre azioni. Gli strumenti e le politiche dell'UE saranno efficaci soltanto se adeguatamente sostenute dalle politiche degli Stati membri. La strada della "ordinaria amministrazione" non è più percorribile, se vogliamo rendere il nostro vicinato uno spazio sicuro e tutelare i nostri interessi.

La persistenza dei conflitti protratti che interessano diversi paesi partner è una grave minaccia alla sicurezza dell'intera regione. Gli interessi geopolitici, economici e di sicurezza dell'UE sono toccati direttamente dall'instabilità persistente. Il conflitto israelo-palestinese e gli altri conflitti nel Medio Oriente, nel Caucaso meridionale, nella Repubblica di Moldova e nel Sahara occidentale continuano a gravare su ampie fasce di popolazione, alimentano la radicalizzazione e assorbono considerevoli risorse locali e internazionali, oltre che fare da freno alle riforme.

L'UE si è già attivata per cercare di risolvere un certo numero di questi conflitti. L'UE fa parte del Quartetto sul Medio Oriente ed è copresidente dei "colloqui di Ginevra" per la pace e la sicurezza in Georgia. Partecipa in veste di osservatore ai colloqui "5+2" sul conflitto transnistriano nella Repubblica di Moldova. Sarebbe pronta ad intensificare il suo impegno in quadri in cui non è ancora rappresentata, come nel Gruppo di Minsk dell'OCSE sul conflitto nel Nagorno-Karabakh. L'UE intende dare un sostegno accresciuto alle misure per la creazione di fiducia e l'assistenza sul campo nei territori secessionisti, agli sforzi internazionali e alle strutture relative ai conflitti e all'attuazione delle risoluzioni, quando si arriva a quella fase. Continuerà inoltre ad opporsi ai cambiamenti di confine ottenuti attraverso l'uso della forza militare. Molti degli strumenti che utilizziamo nell'intero vicinato per promuovere l'integrazione economica e la cooperazione settoriale potrebbero inoltre essere attivati per sostenere la creazione di fiducia e gli obiettivi riguardanti la risoluzione dei conflitti. L'UE è altresì pronta a delineare, insieme alle competenti organizzazioni internazionali e ai principali partner, scenari di ricostruzione post-conflitto che potrebbero incoraggiare la risoluzione dei conflitti indicando i vantaggi tangibili delle risoluzioni pacifiche.

Laddove l'UE è già operativa sul campo, ad esempio con la missione UE di monitoraggio in Georgia, la missione UE di assistenza alle frontiere nella Repubblica di Moldova/Ucraina o la missione di polizia e la missione UE Rafah di assistenza alle frontiere nei territori palestinesi occupati, saranno intrapresi ulteriori passi per sfruttare le sinergie tra questa presenza operativa e gli sforzi per promuovere le riforme. In particolare, laddove opportuno, l'UE si offrirà di sostenere gli sforzi dei paesi partner per riformare i loro settori della giustizia e della sicurezza attraverso missioni sullo Stato di diritto o altri strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che riterranno utili.

In una prospettiva più ampia oltre alla risoluzione dei conflitti, l'UE si avvarrà pienamente delle disposizioni del trattato di Lisbona per affrontare altre preoccupazioni in materia di sicurezza e interessi comuni specifici, ad esempio la sicurezza energetica e delle risorse, il cambiamento climatico, la non proliferazione, la lotta contro il terrorismo internazionale e la

criminalità organizzata transfrontaliera, nonché la lotta contro gli stupefacenti. Essa s'impegnerà con i paesi partner della PEV a intraprendere azioni comuni nelle sedi internazionali (ONU, conferenze internazionali) sulle questioni relative alla PESC, nonché su altre questioni di portata globale.

2. PROMUOVERE UNO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE SOSTENIBILE

L'UE intende:

- sostenere l'adozione, da parte dei paesi partner, di politiche in grado di assicurare una crescita più solida, sostenibile e inclusiva, lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese e la creazione di posti di lavoro
- rafforzare la cooperazione industriale e sostenere il miglioramento del contesto imprenditoriale
- aiutare ad organizzare eventi per promuovere gli investimenti
- promuovere gli investimenti diretti delle PMI europee e il microcredito
- basarsi sui programmi pilota di sviluppo regionale per affrontare le disparità economiche tra regioni
- varare programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale
- intensificare il dialogo sulla politica macroeconomica con i partner che attuano le riforme economiche più avanzate
- aumentare l'efficacia dell'assistenza macrofinanziaria razionalizzandone il processo decisionale
- intensificare il dialogo sulle politiche occupazionali e sociali

2.1. Crescita economica sostenibile e creazione di posti di lavoro

Le sfide economiche e sociali nel nostro vicinato sono immense. In diversi paesi della regione la povertà è diffusa, la speranza di vita è spesso bassa, la disoccupazione giovanile è elevata e la partecipazione delle donne alla vita politica ed economica è scarsa. Il capitale naturale viene eroso, mentre il rialzo dei prezzi dei generi alimentari e dell'energia ha ripercussioni serie in tutto il vicinato. La maggior parte dei paesi partner presenta economie deboli e scarsamente diversificate, che rimangono vulnerabili di fronte agli shock economici esterni. Gli obiettivi immediati sono quindi la creazione di posti di lavoro, il potenziamento della crescita, il miglioramento della protezione sociale e il rilancio dei settori colpiti dalle crisi recenti (come il turismo). Affrontare queste sfide è fondamentale per garantire la sostenibilità delle riforme politiche e può contribuire altresì alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio. Scarsa crescita, disoccupazione in aumento e divario sempre più grande tra ricchi e poveri sono elementi che rischiano di alimentare l'instabilità.

La PEV continuerà a incoraggiare l'adozione, da parte dei paesi partner, di politiche in grado di garantire una crescita più solida e inclusiva, anche sostenendo gli sforzi per migliorare il contesto imprenditoriale, come semplificare le procedure e venire incontro alle esigenze delle

piccole e medie imprese, e per promuovere l'occupabilità. Gli sforzi dei paesi partner per rafforzare il rispetto dello Stato di diritto e contrastare la corruzione avranno riflessi positivi sul clima imprenditoriale, agevolando gli investimenti esteri diretti e il trasferimento di tecnologia, che a loro volta stimolano l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. L'UE accorderà un'attenzione particolare alla sfida che si pone ai paesi che emergono dal cambiamento politico, aiutando ad organizzare iniziative come le **conferenze degli investitori** per chiarire le priorità nazionali d'investimento e indurre fiducia negli investitori. Un segnale forte per gli investitori e gli operatori commerciali consisterebbe nel **rafforzare il regime di protezione degli investimenti**. La Commissione esaminerà le possibilità per garantire certezza giuridica agli investitori nei paesi del vicinato.

Onde fornire un sostegno aggiuntivo alle PMI, la Commissione discuterà inoltre con la BEI e le altre parti interessate il possibile ruolo del **Fondo europeo per gli investimenti**⁴ nei paesi partner ed esaminerà misure, comprese le **garanzie**, per promuovere gli investimenti diretti da parte delle PMI dell'UE e il microcredito.

La Commissione può contribuire anche ad affrontare l'elevata disoccupazione e povertà attraverso **programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale**, nonché programmi pilota di sviluppo regionale, sfruttando la vasta esperienza maturata dall'UE in questo settore⁵.

I **programmi di sviluppo regionale** possono contribuire ad affrontare gli squilibri economici e le disparità tra regioni, che compromettono la capacità dell'economia di un paese nel suo insieme. I programmi pilota in corso aiuteranno i membri del Partenariato orientale a individuare le strutture e attività adeguate per affrontare queste sfide all'interno dei loro territori e, se del caso, in senso transfrontaliero con i loro vicini della regione. Per il vicinato meridionale si esaminerà la possibilità di adottare un'impostazione analoga.

Il dialogo sulle politiche proseguirà e verterà sulla governance macroeconomica e la sostenibilità di bilancio. Tale **dialogo macroeconomico** sarà maggiore con i partner che più s'impegnano nella loro integrazione economica con l'UE e si fonderà sul riesame delle politiche macroeconomiche e delle riforme strutturali essenziali. A ciò si accompagnerà un dialogo rafforzato sulle **politiche occupazionali e sociali**.

Lo **strumento di assistenza macrofinanziaria** (AMF) può essere attivato per aiutare i paesi partner ad affrontare le difficoltà a breve termine relative alla bilancia dei pagamenti. A breve termine, ciò interessa soprattutto quanti si occupano degli effetti economici e sociali immediati dei recenti cambiamenti politici. La Commissione proporrà un regolamento quadro per rendere più efficiente il processo decisionale relativo alle dotazioni di AMF, rendere più trasparente la base giuridica di questo strumento e precisare meglio alcuni dei suoi criteri.

2.2. Rinsaldare le relazioni commerciali

L'UE intende:

⁴ Il FEI possiede un'esperienza specifica come fornitore di finanziamenti di rischio alle piccole e medie imprese (PMI) nell'UE e nei paesi dell'allargamento, oltre che una vasta rete di contatti commerciali. È quindi altamente competente per promuovere gli investimenti delle PMI dell'UE nei paesi partner.

⁵ La portata del Programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (ENPARD) di cui alla comunicazione relativa a un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale" - COM(2011) 200 – sarà ampliata per includere il vicinato orientale.

- negoziare zone di libero scambio globali e approfondite con i partner che ne hanno la capacità e la volontà
- sviluppare ulteriormente le concessioni commerciali, particolarmente nei settori che hanno maggiori probabilità di dare un impulso immediato alle economie dei paesi partner

La maggior parte dei nostri vicini fa affidamento sull'UE come principale mercato delle esportazioni e fonte d'importazioni. Gli scambi di beni e servizi sono uno strumento efficace per stimolare la crescita economica, migliorare la competitività e sostenere la ripresa economica. È quindi fondamentale instaurare con ognuno di essi regimi commerciali ambiziosi e reciprocamente vantaggiosi, ritagliati sulle loro esigenze e capacità economiche.

Lo strumento principale per sviluppare relazioni commerciali più strette è la **zona di libero scambio globale e approfondita** (DCFTA). Le DCFTA prevedono lo smantellamento graduale delle barriere commerciali e mirano alla convergenza normativa nei settori che incidono sugli scambi, in particolare le norme sanitarie e fitosanitarie, il benessere degli animali, le procedure doganali e frontaliere, la concorrenza e gli appalti pubblici. Esse sono volutamente dinamiche per tenersi al passo con gli sviluppi normativi nel mercato interno dell'UE. Per i partner più avanzati, una DCFTA può condurre ad una graduale integrazione economica con il mercato interno dell'UE. Attraverso il progressivo ravvicinamento delle norme e delle prassi dell'UE, le DCFTA comportano un forte impegno ad attuare riforme complesse e di ampia portata, il che richiede una solida capacità istituzionale. Le riforme possono essere politicamente delicate e comportano la partecipazione della comunità imprenditoriale e di altre parti interessate. Per poter avviare negoziati, i paesi partner devono essere membri dell'OMC e mettere in pratica le principali raccomandazioni rivolte loro così da rispettare poi gli impegni che ne conseguono. Inoltre, devono aver compiuto progressi sufficienti sul terreno dei valori e dei principi comuni.

Le relazioni commerciali si basano prevalentemente su un'impostazione bilaterale tra l'UE e ciascun partner. In questo modo i paesi più avanzati possono progredire più speditamente, in linea anche con il principio della differenziazione. Questo principio è coerente anche con la visione a lungo termine di una comunità economica emergente tra l'UE e i suoi partner PEV⁶. L'integrazione economica regionale è importante per stimolare gli scambi commerciali tra partner e sviluppare reti commerciali più ampie. Nel lungo periodo, una simile comunità si fonderebbe su un quadro normativo comune e su un migliore accesso al mercato per beni e servizi tra i partner PEV e l'UE. Una simile impostazione potrebbe prevedere l'ingresso nel **settore non regolamentato del mercato interno delle merci** per i partner che hanno una magistratura indipendente pienamente funzionante, un'amministrazione pubblica efficiente e hanno fatto progressi significativi nell'eliminazione della corruzione. Questo passo sarebbe possibile solo nei paesi partecipanti con un grado sufficiente di affidabilità amministrativa e giuridica.

Più a breve termine, per i partner che non fossero disposti o pronti a impegnarsi in negoziati sulla DCFTA, possono essere prese altre misure per incrementare e agevolare gli scambi. In considerazione delle circostanze e del grado di ambizione di ciascun paese partner, l'UE cercherà di ampliare le **concessioni commerciali** nel quadro degli accordi esistenti o in corso, specie nei settori che meglio possono spingere le economie dei partner, accettando anche

⁶ Vedasi COM(2006) 726 del 4.12.2006, Sullo sviluppo della politica europea di vicinato.

un'asimmetria nel ritmo della liberalizzazione per tener conto delle circostanze di ciascun paese partner. È possibile migliorare l'accesso dei beni al mercato mediante **accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali (PECA)**, che permetteranno la libera circolazione dei prodotti industriali in specifici settori grazie al riconoscimento reciproco dei certificati di conformità. I PECA sono destinati a coprire tutti i settori in cui la legislazione è armonizzata a livello dell'UE. Un partner giunto in quella fase entrerebbe in realtà a far parte di una zona di libero scambio per i prodotti industriali tra l'UE, il SEE e la Turchia. Una stretta collaborazione con gli enti e le organizzazioni europei nei settori della standardizzazione, della valutazione della conformità e della metrologia può facilitare l'attuazione dei PECA. Per accelerare la preparazione dei PECA, la Commissione è disposta ad aumentare il sostegno tecnico fornito ai partner. Dovrebbero essere firmati PECA con la Tunisia e l'Egitto già nel 2011.

Possono essere fatti ulteriori progressi per incoraggiare i flussi commerciali tra paesi partner come pure con l'UE. La rapida attuazione della nuova Convenzione regionale unica sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee sarà un fattore importante per i partner del sud. La Commissione esaminerà come estendere la Convenzione ad altri partner PEV e formulerà opportune proposte.

L'UE continuerà a sostenere le riforme per aiutare i partner a costruire le loro capacità, **fornendo competenze specifiche nel settore pubblico, anche attraverso** programmi globali di sviluppo istituzionale o altri meccanismi quali i gemellaggi o il TAIEX⁷. Si aiuteranno in tal modo i partner a rispettare le norme in materia di sicurezza alimentare, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali, aumentandone quindi il potenziale di esportazione. Analogamente, per aiutare i settori agricoli ad ammodernarsi, l'UE metterà a disposizione programmi di sviluppo rurale onde migliorare anche la qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

2.3. Intensificare la cooperazione settoriale

L'UE intende:

- rafforzare la cooperazione settoriale, con particolare riguardo alla conoscenza e all'innovazione, al cambiamento climatico e all'ambiente, all'energia, ai trasporti e alla tecnologia
- agevolare la partecipazione dei paesi partner alle attività di determinate agenzie e programmi dell'UE

Una maggiore collaborazione è possibile in tutti i settori attinenti al mercato interno: politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, statistiche, diritto societario, ricerca e sviluppo tecnologico, politica marittima, turismo, spazio e altri ancora. La cooperazione e lo scambio saranno accelerati significativamente, secondo il concetto di "more for more", nei seguenti settori:

⁷ Il TAIEX è lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio d'informazioni gestito dai servizi della Commissione. Il TAIEX fornisce sostegno ai paesi partner in materia di ravvicinamento, applicazione e attuazione della normativa UE. Si tratta di uno strumento principalmente imperniato sulla domanda, che agevola la messa a disposizione di competenze personalizzate per affrontare i problemi in tempi rapidi: http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/what-is-taieux/index_en.htm

- L'UE proporrà ai partner vicini di attivarsi insieme per sviluppare uno **Spazio comune di conoscenza e innovazione**. Verrebbero così raggruppati diversi capitoli della cooperazione già in atto: dialogo politico, sviluppo istituzionale nazionale e regionale, cooperazione nella ricerca e nell'innovazione e maggiori opportunità di mobilità per studenti, ricercatori e accademici. In parallelo, si procederà ad ampliare la collaborazione nei settori dell'**istruzione superiore**, attraverso un sostegno più deciso alla **mobilità degli studenti e del personale accademico** nel quadro di partenariati universitari (nell'ambito di Erasmus Mundus) e una **collaborazione strutturata per la modernizzazione universitaria (nell'ambito di Tempus)**.
- L'UE si unirà agli sforzi dei suoi vicini sul **cambiamento climatico**, intensificando la collaborazione per affrontare lo sviluppo a basse emissioni di carbonio e migliorare la resilienza all'impatto dei cambiamenti climatici (adattamento) onde attuare l'accordo di Cancún e fare passi avanti verso un regime mondiale generale in materia di clima. L'UE e i paesi partner dovrebbero inoltre puntare ad innalzare il livello della **protezione ambientale**⁸ al fine di applicare norme più rigorose in materia di qualità dell'aria e dell'acqua, una migliore governance ambientale, una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse e la tutela della biodiversità e degli ecosistemi nonché sostenere i necessari investimenti infrastrutturali.
- La cooperazione nel settore dell'**energia** sarà potenziata attraverso un più intenso dialogo politico in materia di energia, nell'ottica di ampliare l'integrazione del mercato e migliorare la sicurezza in campo energetico sulla base di **quadri normativi** convergenti, anche per quanto riguarda le norme sulla sicurezza e l'ambiente, l'elaborazione di nuovi partenariati sulle risorse energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica, nonché la sicurezza nucleare. Nel medio periodo, questa cooperazione potrebbe portare ad un ampliamento del trattato che istituisce la Comunità dell'energia per accogliere i vicini che non ne fanno ancora parte oppure, basandosi su questa esperienza, dare vita ad una nuova "Comunità UE-Mediterraneo meridionale dell'energia".
- La Commissione proporrà un nuovo quadro per la cooperazione nel settore dei **trasporti** ai fini di una più stretta integrazione dei mercati del settore, in particolare allargando le reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) ai paesi partner, affrontando le strozzature amministrative con particolare attenzione alle questioni relative alla sicurezza (comprese la gestione del traffico aereo e ferroviario e i trasporti marittimi) e migliorando la cooperazione con le diverse agenzie UE dei trasporti.
- La Commissione sostiene altresì un'impostazione e una cooperazione più strategiche in tema di **affari marittimi**, onde migliorare la cooperazione in tutti i settori marittimi e permettere uno sviluppo economico sostenibile.
- I recenti avvenimenti nei paesi del Mediterraneo meridionale hanno messo in luce l'importanza delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione** quali strumenti di cambiamento politico e sociale. La cooperazione con i paesi partner sarà quindi intensificata per sostenere lo sviluppo di un'economia digitale, utilizzando le TIC per fronteggiare le sfide nazionali e globali.

⁸ Nella sua comunicazione sull'iniziativa Europa 2020 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" COM(2011)21, la Commissione ha sottolineato la necessità di una stretta cooperazione con i principali partner, compresi quelli nel vicinato.

Infine, l'UE agevolerà ancora di più la partecipazione dei paesi partner all'attività delle **agenzie e dei programmi dell'UE** ai quali essi possono accedere⁹. Questa possibilità, disponibile da alcuni anni, ha portato ad un certo grado di cooperazione in settori come il controllo sugli stupefacenti o la sicurezza aerea. La Commissione elaborerà un elenco di programmi ai quali i partner possono partecipare in via prioritaria, con particolare riguardo a quelli che offrono opportunità per i giovani e i contatti interpersonali. Inoltre aiuterà i paesi partner a rispettare i requisiti legislativi necessari per partecipare alle agenzie dell'UE e presterà aiuto per coprire alcuni dei costi connessi alla partecipazione.

2.4. Migrazione e mobilità

L'UE intende:

- portare avanti il processo di facilitazione del visto per partner PEV selezionati e il processo di liberalizzazione del visto per quelli più progrediti
- sviluppare gli attuali partenariati per la mobilità e crearne di nuovi
- aiutare gli Stati membri a sfruttare appieno le opportunità offerte dal codice UE dei visti

La mobilità e i contatti interpersonali, di fondamentale importanza per promuovere la comprensione reciproca e lo sviluppo economico, sono indispensabili sia per il commercio, specialmente nel settore dei servizi, che per gli scambi di idee, la diffusione dell'innovazione, la gestione delle questioni occupazionali e sociali e la creazione di solide relazioni tra imprese, università e organizzazioni della società civile.

La mobilità dei lavoratori è uno dei settori che possono trarre vantaggio dalla complementarità tra l'UE e i suoi vicini. L'invecchiamento della popolazione attiva in atto nell'UE provocherà inevitabilmente una carenza di manodopera in settori specifici, a cui è possibile ovviare ricorrendo ai lavoratori giovani, capaci e con un buon livello di istruzione provenienti dai paesi vicini. L'UE è consapevole che i suoi tentativi di attirare questi talenti comportano il rischio di una fuga di cervelli che potrebbe richiedere l'adozione di misure supplementari volte ad attenuare tale rischio.

I paesi partner sono inoltre importanti paesi di origine e di transito per i migranti irregolari. Collaborare per combattere la migrazione irregolare è fondamentale per attenuare le sofferenze umane e la diminuzione della sicurezza associate a tale fenomeno. La cooperazione in questo campo sarà una delle condizioni alla base dei partenariati per la mobilità.

La PEV intende definire una strategia reciprocamente vantaggiosa in cui lo sviluppo economico nei paesi partner e nell'UE proceda di pari passo con una migrazione legale ben gestita, lo sviluppo della capacità in materia di gestione delle frontiere e di asilo e una cooperazione più efficace tra organi di contrasto. Questa strategia è in linea con i tre pilastri dell'approccio globale dell'UE e con la comunicazione sulla migrazione di recente adozione¹⁰: organizzare meglio la migrazione legale, massimizzare gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo e potenziare lo sviluppo delle capacità di gestire le frontiere e la

⁹ COM(2006) 724 del 4.12.2006.

¹⁰ COM(2011) 248 definitivo del 4.5.2011.

migrazione. La promozione e il rispetto dei diritti dei migranti sono parte integrante di questo approccio.

I partenariati per la mobilità costituiscono quadri generali per garantire che la circolazione delle persone tra l'UE e un paese terzo sia gestita correttamente e inglobano tutte le misure atte a garantire che la mobilità sia reciprocamente vantaggiosa. Tali partenariati agevolano l'accesso ai canali migratori legali e rafforzano la capacità di gestire le frontiere e la migrazione irregolare. Nel loro ambito possono essere prese iniziative volte ad aiutare i paesi partner a istituire o migliorare la gestione della migrazione dei lavoratori, anche attraverso l'assunzione, la formazione professionale e linguistica, lo sviluppo e il riconoscimento delle competenze, il rientro dei migranti e il loro reinserimento¹¹. Nell'intento di migliorare la mobilità dei cittadini tra i paesi partner e l'UE, in particolare per studenti, ricercatori e uomini d'affari, la Commissione invita gli Stati membri a sfruttare appieno le opportunità offerte dal **codice UE dei visti**. La Commissione rifletterà su come sostenerli in questo processo e monitorarne l'attuazione. In tale contesto, va sottolineata la possibilità di rinunciare ai diritti di rilascio e di rilasciare visti d'ingresso multipli alle suddette categorie di richiedenti.

Per quanto riguarda i nostri vicini, a tutt'oggi sono stati instaurati partenariati per la mobilità con la Repubblica di Moldova e la Georgia. La Commissione ritiene che diversi paesi del nostro vicinato possano essere validi candidati per questo tipo di partenariati. La Commissione si adopererà per portare a termine i negoziati con l'Armenia e preparare l'avvio di negoziati, ad esempio, con il Marocco, la Tunisia e l'Egitto¹².

L'UE continuerà ad assistere l'Ucraina e la Repubblica di Moldova nell'attuazione dei piani d'azione per la liberalizzazione del visto. Oltre agli accordi di facilitazione del visto e di riammissione in vigore o in fase di elaborazione con i paesi del Partenariato orientale, l'UE dovrebbe cercare di concludere accordi di facilitazione del visto, parallelamente ad accordi di riammissione, con i paesi partner del Sud. Tutti questi accordi richiederanno una cooperazione con l'UE in materia di migrazione, mobilità e sicurezza. Dovranno essere adottate misure specifiche per prevenire la migrazione irregolare, gestire efficacemente le frontiere di questi paesi, garantire la sicurezza dei documenti e lottare contro la criminalità organizzata, compresi la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. In un'ottica a lungo termine dovrebbero essere prese in considerazione, caso per caso, misure graduali verso la liberalizzazione del visto laddove esistano i presupposti per una mobilità sicura e ben gestita.

In materia di **asilo**, l'UE contribuirà a rafforzare la protezione internazionale nella regione proseguendo l'attuazione del programma di protezione regionale per la Bielorussia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina e, se le circostanze lo consentiranno, darà inizio all'attuazione del programma per l'Egitto, la Libia e la Tunisia. Saranno sostenute anche altre iniziative in questo ambito attuate singolarmente dai partner PEV. Il reinsediamento dei rifugiati nell'UE deve fare parte integrante dell'azione dell'UE a sostegno dei paesi vicini che registrano flussi consistenti di rifugiati.

¹¹ La Commissione finanzia lo sviluppo delle capacità nell'ambito dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI).

¹² In linea con la comunicazione sul dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza - COM(2011)292/3.

3. ISTITUIRE PARTENARIATI REGIONALI EFFICACI NELL'AMBITO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Pur nella piena consapevolezza della diversità dei paesi vicini, l'UE offre un partenariato a ciascuno di essi nell'ambito di una politica unica, basata sulla responsabilità reciproca. Le dimensioni orientale e meridionale della PEV mirano a completare questa politica unica incentivando la cooperazione regionale, definendo sinergie regionali e proponendo risposte agli specifici problemi geografici, economici e sociali di ciascuna regione. A tale scopo ci si ispirerà alle politiche attuate in passato dall'UE nei confronti di queste regioni. Per quanto riguarda i paesi del sud, l'Unione per il Mediterraneo ha completato di recente quindici anni di cooperazione euromediterranea in tutti gli ambiti delle relazioni con questa regione. Negli ultimi due anni il Partenariato orientale ha dato un notevole impulso alle relazioni tra l'UE e i suoi vicini orientali.

3.1. Potenziamento del Partenariato orientale

L'UE intende:

- attivarsi per la conclusione e l'attuazione degli accordi di associazione, anche per quanto riguarda le zone di libero scambio globali e approfondite (DCFTA)
- far progredire la democratizzazione
- portare avanti il processo di facilitazione e liberalizzazione del visto
- intensificare la cooperazione settoriale, segnatamente nel settore dello sviluppo rurale
- promuovere gli effetti positivi del Partenariato orientale per i cittadini
- collaborare maggiormente con la società civile e le parti sociali.

Oltre a rafforzare le relazioni reciproche con i paesi partner dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale, l'istituzione del Partenariato orientale ha contribuito ad avviare e consolidare un difficile processo di cambiamento. Nell'ultimo decennio la regione è globalmente progredita in termini di democrazia, a volte con cambiamenti di regime, ma deve tuttora affrontare sfide economiche considerevoli legate alla povertà, con forti differenze tra un paese e l'altro, e alla vulnerabilità ai fattori e alle influenze esterni.

Il grado di realizzazione degli elementi principali del Partenariato orientale (ad esempio, rispetto dei valori universali della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, impegno costante a livello di riforme e maggiore attenzione alla risoluzione dei conflitti di lunga durata) varia a seconda dei paesi partner. Alcuni di essi si stanno adoperando con inequivocabile impegno per sfruttare appieno le potenzialità del Partenariato, mentre altri hanno realizzato progressi limitati e discontinui. L'UE farà in modo che il Partenariato orientale rechi i massimi vantaggi ai partner i cui progressi e il cui impegno in termini di riforme democratiche raggiungono i livelli più elevati. Al tempo stesso, occorre modulare meglio gli strumenti del Partenariato orientale in funzione della situazione dei singoli paesi, tenendo conto dell'esperienza maturata con la prima fase dell'attuazione e individuando in particolare gli strumenti da utilizzare nel lungo periodo necessario per negoziare accordi di associazione complessi e di vasta portata.

Gli **accordi di associazione**, la maggior parte dei quali prevede anche zone di libero scambio globali e approfondite, offrono a ciascun paese del Partenariato orientale la possibilità di definire il proprio grado di ambizione in termini di integrazione e di riforme. Un impegno costante, integrato dal sostegno dell'UE, permetterà ai paesi partner di utilizzare l'accordo per raggiungere la convergenza normativa e istituzionale, ivi compreso l'allineamento con le leggi, le norme e gli standard dell'UE per arrivare progressivamente all'integrazione economica nel mercato interno.

I negoziati sugli accordi di associazione iniziati con cinque paesi partner costituiscono una solida base politica per far progredire le relazioni tra le parti. Sono in corso i negoziati con l'Ucraina riguardanti una zona di libero scambio globale e approfondita nell'ambito dell'accordo di associazione, che verranno avviati anche con altri partner non appena soddisfatte le necessarie condizioni. Malgrado le loro dimensioni relativamente modeste, che limitano il volume degli scambi commerciali tra i paesi del Partenariato orientale e l'UE, le DCFTA sono assolutamente prioritarie per l'UE in quanto strumenti efficaci per rinsaldare i legami politici ed economici tra l'UE e i suoi vicini orientali. Il Partenariato orientale prevede anche programmi globali di sviluppo istituzionale per aiutare i paesi partner a dotarsi della capacità amministrativa necessaria onde attuare riforme approfondite. Completano quanto precede i programmi pilota di sviluppo regionale, lo strumento più recente creato dall'UE per aiutare i partner ad ovviare agli squilibri economici, sociali e regionali. Questi programmi aiuteranno i partner a porre in essere le strutture e le attività necessarie per affrontare le sfide regionali.

Alcuni paesi del Partenariato orientale attribuiscono notevole importanza alla propria identità europea e la popolazione è estremamente favorevole a un'intensificazione delle relazioni con l'UE. I valori su cui si fonda l'Unione europea, cioè libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e Stato di diritto, sono inoltre al centro del processo di associazione politica e di integrazione economica che offre il Partenariato orientale. Sono questi i valori sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, su cui si basano anche gli articoli 8 e 49 del trattato.

I contatti interpersonali sono un elemento importante del partenariato. L'UE continuerà ad assistere l'Ucraina e la Repubblica di Moldova nell'attuazione dei loro piani d'azione per la liberalizzazione del visto, che potrebbero fungere da modello per altri paesi del Partenariato orientale. Nel frattempo, i paesi del Partenariato orientale dovrebbero sfruttare appieno le opportunità offerte dalla facilitazione del visto.

I partner orientali hanno beneficiato di cinque **iniziative faro**¹³ in materia di gestione delle frontiere, sviluppo delle PMI, cooperazione nel settore dell'energia, protezione civile e governance ambientale. Ora questi programmi verranno adattati perché contribuiscano in modo più efficace al raggiungimento degli obiettivi bilaterali del partenariato. L'iniziativa faro per la gestione integrata delle frontiere, ad esempio, mira sempre più ad aiutare i partner a soddisfare le condizioni per la facilitazione e la liberalizzazione del visto. È importante accentuare la visibilità delle attività bilaterali e multilaterali del Partenariato orientale per illustrarne i vantaggi al grande pubblico. Per contribuire a rafforzare la solidarietà regionale, l'UE deve aumentare il proprio sostegno alla cooperazione subregionale, incentrata su temi specifici che interessano un numero più limitato di partner. Occorre utilizzare in modo più

¹³ Gestione integrata delle frontiere; piccole e medie imprese; mercati regionali dell'energia elettrica, efficienza energetica e fonti energetiche rinnovabili; prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'uomo; governance ambientale.

strategico il quadro multilaterale per far progredire le relazioni bilaterali tra i nostri partner, anche in materia di risoluzione dei conflitti.

In linea con la nuova impostazione della PEV, maggiormente incentrata sui collegamenti tra le società, l'UE promuoverà un dialogo più intenso con le parti interessate, ivi compreso con i parlamenti nell'ambito dell'assemblea EURONEST istituita dal Parlamento europeo, con i soggetti regionali in collaborazione con il Comitato delle regioni, con i dirigenti d'azienda in un forum imprenditoriale del Partenariato europeo e con la società civile e le parti sociali, avvalendosi del forum della società civile del Partenariato europeo e delle sue piattaforme nazionali.

La cooperazione nell'ambito del Partenariato orientale proseguirà con un dialogo strategico su temi quali:

- istruzione, gioventù e cultura: ampliamento della partecipazione a programmi quali Erasmus Mundus, Tempus, Gioventù in azione e gemellaggio elettronico (eTwinning); apertura ai paesi del Partenariato orientale dei futuri nuovi programmi dell'UE quali il programma per l'apprendimento permanente; follow-up del programma d'azione speciale Cultura 2009-10 e del programma Cultura del Partenariato orientale;
- trasporti: collegare le reti infrastrutturali dell'UE e dei suoi partner orientali;
- energia, ambiente e cambiamento climatico: dialogo più intenso, in seguito alla creazione del partenariato con l'Europa orientale per l'efficienza energetica e l'ambiente (E5P), e adesione dell'Ucraina e della Repubblica di Moldova al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia onde rafforzare la cooperazione sulla sicurezza energetica;
- condivisione delle conoscenze, ricerca e società dell'informazione: piena integrazione degli istituti di ricerca e di istruzione della regione nell'infrastruttura elettronica (ad esempio, la rete di dati paneuropea GÉANT per la messa in rete e l'infrastruttura EGI per le griglie e il calcolo distribuito);
- dogane e questioni relative all'applicazione della legge in base ai quadri strategici per la cooperazione doganale con l'Ucraina, la Repubblica di Moldova e la Bielorussia e cooperazione per la lotta contro il contrabbando;
- misure di sviluppo rurale (in linea con il programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale);
- politiche occupazionali e sociali;
- giustizia, libertà e sicurezza, sulla base del piano d'azione del Partenariato orientale per la giustizia e gli affari interni che sarà presentato quest'anno nell'ambito del programma di Stoccolma¹⁴, compresi i partenariati per la mobilità;
- politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

¹⁴ Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma (COM 2010/171):
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:IT:PDF>.

Gli Stati membri dell'UE, i paesi terzi e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) si sono detti interessati a contribuire al conseguimento degli obiettivi del partenariato europeo e a sostenere progetti di importanza strategica. Si stanno mobilitando risorse supplementari provenienti dal Fondo investimenti per la politica di vicinato (NIF), dai partner bilaterali e dalle IFI, in particolare la BEI, la BERS e la Banca mondiale. Questo tipo di cooperazione va proseguita in modo dinamico, avvalendosi della creazione dello strumento per le PMI, dello strumento BEI per i partner orientali e del relativo fondo fiduciario per l'assistenza tecnica del Partenariato orientale, a cui l'UE e gli Stati membri sono invitati a contribuire.

Il gruppo di informazione e coordinamento del Partenariato orientale riunisce le IFI e i paesi terzi interessati al coordinamento dei donatori e, più in generale, allo sviluppo del Partenariato orientale, tra cui Canada, Giappone, Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti. Questa cooperazione informale verrà intensificata conformemente agli interessi dei partner del Partenariato orientale.

Dopo il **secondo vertice del Partenariato orientale**, che si terrà a Varsavia nel settembre 2011, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante presenteranno una roadmap, basata sui risultati del vertice, per la futura attuazione del Partenariato orientale.

3.2. Dar vita al partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale

L'UE intende:

- avviare programmi globali di sviluppo istituzionale simili a quelli attuati con i partner orientali
- avviare un dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza con la Tunisia, il Marocco e l'Egitto (come primo passo verso un partenariato per la mobilità)
- rafforzare la cooperazione euromediterranea nel settore industriale
- varare programmi pilota a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale
- orientare l'Unione per il Mediterraneo verso progetti concreti che comportino chiari vantaggi per le popolazioni della regione mediterranea
- far progredire la cooperazione subregionale
- intensificare il dialogo sulle politiche occupazionali e sociali

La PEV deve dare una risposta ambiziosa ai cambiamenti fondamentali in atto nella regione del Mediterraneo meridionale. La comunicazione congiunta dell'8 marzo relativa a un *partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*¹⁵ contiene i primi elementi dell'offerta dell'UE di istituire un nuovo partenariato con i partner impegnati nella costruzione della democrazia e nell'attuazione di riforme ad ampio raggio. La presente comunicazione indica i tre assi principali lungo i quali l'UE intende sviluppare ulteriormente le relazioni con i partner mediterranei: trasformazione democratica e sviluppo istituzionale, un partenariato rafforzato con le persone, sviluppo economico sostenibile e

¹⁵ COM(2011) 200.

inclusivo. Il partenariato, che le diverse politiche e i diversi strumenti renderanno ampio e completo, sarà però chiaramente differenziato in funzione delle esigenze specifiche e del grado di ambizione di ciascun partner. L'UE ha già avviato un processo di rafforzamento delle relazioni con una serie di partner, in particolare mediante la concessione dello "status avanzato"¹⁶.

I partner che intendono istituire un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con l'UE devono fare progressi per quanto riguarda gli elementi chiave indicati alla sezione 1.1. La prospettiva a lungo termine per i nostri partner mediterranei più progrediti è una stretta associazione politica con l'UE e un'integrazione economica nel mercato interno. A breve termine, i partner che compiranno progressi in materia di riforme potranno avvalersi delle opzioni seguenti.

Per sostenere la trasformazione democratica, saranno istituiti **programmi globali di sviluppo istituzionale** simili a quelli attuati con i vicini orientali, che daranno un contributo considerevole, sotto forma di consulenza e sostegno finanziario, per sviluppare le capacità dei principali organi amministrativi (dogane, autorità di contrasto, giustizia) e saranno destinati in via prioritaria alle istituzioni più indispensabili per promuovere la democratizzazione.

Per costruire un **partenariato rafforzato con le persone**, la Commissione avvierà un dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza, ad esempio con la Tunisia, il Marocco e l'Egitto (come primo passo verso un partenariato per la mobilità). Queste proposte vengono illustrate in modo più dettagliato nella comunicazione sul dialogo con il Mediterraneo meridionale per la migrazione, la mobilità e la sicurezza¹⁷. Per fornire maggiore sostegno ai giovani, saranno inoltre incentivate la cooperazione tra scuole (eTwinning), la mobilità di studenti e personale accademico nell'ambito dei partenariati tra università (Erasmus Mundus), la cooperazione strutturata per la modernizzazione delle università (Tempus) e la mobilità dei giovani (Gioventù in azione). Potrebbero anche essere promosse altre iniziative a livello culturale.

A breve termine, per promuovere uno **sviluppo economico sostenibile e inclusivo** l'UE intensificherà gli sforzi per potenziare le disposizioni commerciali degli accordi di associazione esistenti mediante la conclusione degli attuali negoziati sull'agricoltura, da un lato, e sui servizi e sul diritto di stabilimento, dall'altro. A determinati vicini del sud si darà inoltre la possibilità di avviare i preparativi per i negoziati sulle future DCFTA. Per accompagnare gli adeguamenti strutturali legati all'apertura del mercato e promuovere una crescita inclusiva, la Commissione finanzia programmi pilota di sviluppo agricolo e rurale nonché, avvalendosi dell'esperienza del Partenariato orientale, programmi pilota di sviluppo regionale.

La Commissione promuoverà la cooperazione industriale a livello euromediterraneo continuando ad applicare la Carta euromediterranea per le imprese, adattando la Carta alle esigenze delle PMI in linea con lo Small Business Act dell'UE, condividendo le buone

¹⁶ Lo status avanzato, subordinato alla corretta attuazione dei piani d'azione PEV, è stato concesso al Marocco nel 2008 e alla Giordania nel 2010 e potrebbe essere esteso ad altri paesi PEV del sud che registrano progressi sul piano delle riforme. A seconda del paese, lo status avanzato può comportare l'intensificazione della cooperazione a livello politico e di sicurezza, concessioni commerciali, una maggiore integrazione nel mercato interno dell'UE e un sostegno finanziario supplementare a favore delle riforme. Lo status avanzato si basa su un nuovo piano d'azione, di più ampia portata.

¹⁷ COM (2011) 292/3.

pratiche e aprendo attività e reti nei settori prioritari (tessile, turismo, materie prime). Si intensificherà il dialogo sull'occupazione e sulla politica sociale e si promuoverà un dialogo sociale efficace, anche attraverso il Forum euromediterraneo per il dialogo sociale. La cooperazione normativa su scala regionale potrebbe agevolare gli scambi commerciali e migliorare il clima per gli investimenti. Anche lo sviluppo di una rete transmediterranea di trasporto multimodale che sia efficiente, sicura e sostenibile contribuirà ad uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo. La Commissione sta già lavorando con la BEI e con l'Organizzazione marittima internazionale per individuare azioni pilota atte a migliorare la cooperazione tra i settori marittimi nel Mediterraneo.

L'Unione per il Mediterraneo (UpM), che completa le relazioni bilaterali fra l'UE e i suoi partner, dovrebbe aumentare il suo potenziale di organizzare una cooperazione regionale efficace e orientata ai risultati. L'UpM garantisce inoltre il carattere inclusivo della cooperazione regionale nel Mediterraneo includendo, ad esempio, la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali. L'Alto Rappresentante e la Commissione sono pronti a svolgere un ruolo più incisivo all'interno dell'Unione per il Mediterraneo, in linea con il trattato di Lisbona. Per rilanciare l'UpM occorre passare a un approccio più pragmatico e basato su progetti. Il segretariato dell'UpM deve fungere da catalizzatore per coinvolgere gli Stati, la BEI, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato in progetti economici concreti di importanza strategica e fonte di occupazione, innovazione e crescita in tutta la regione. La partecipazione dei paesi partner a tali progetti potrebbe seguire il principio della geometria variabile, sulla base dei rispettivi bisogni e interessi. I cofinanziamenti provenienti dal bilancio dell'UE a favore di progetti infrastrutturali specifici potrebbero essere erogati mediante il Fondo investimenti per la politica di vicinato. Nel contesto economico e politico attuale, si conferma la totale pertinenza dei progetti faro individuati in occasione del vertice di Parigi, in particolare il Piano solare mediterraneo, il disinquinamento del Mediterraneo o lo sviluppo delle autostrade marittime e terrestri e l'iniziativa per lo sviluppo delle imprese mediterranee. Per promuovere lo sviluppo sostenibile occorre attribuire maggiore priorità all'attuazione degli accordi regionali esistenti, come la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo.

Infine, la **cooperazione subregionale**, che coinvolge un minor numero di paesi vicini e si concentra su temi specifici, può recare vantaggi e creare maggiore solidarietà. Per far progredire la cooperazione subregionale nel Maghreb, ad esempio, si potrebbero promuovere ulteriormente le interconnessioni fisiche. Prossimamente l'UE presenterà proposte specifiche riguardanti, tra l'altro, i diversi modi di favorire l'eventuale apertura delle frontiere nella regione.

4. UN QUADRO STRATEGICO E PROGRAMMATICO SEMPLIFICATO E COERENTE

4.1. Definizione più chiara delle priorità mediante un orientamento politico più forte

L'UE intende:

- incentrare i piani d'azione PEV e l'assistenza dell'UE su un numero più limitato di priorità, sulla base di parametri di riferimento più precisi

Negli ultimi anni le relazioni bilaterali tra l'UE e ciascuno dei suoi vicini si sono andate rafforzando, con lo sviluppo di un dialogo stretto e intenso non solo sulle questioni politiche generali, ma su tutti gli aspetti specifici della nostra cooperazione. L'estrema intensità delle relazioni e il livello di impegno più elevato impongono di rafforzare in misura considerevole

il dialogo politico e la cooperazione. Il trattato di Lisbona offre all'Unione europea gli strumenti necessari per attuare politiche e programmi coerenti, inglobando gli aspetti della politica estera e di assistenza dell'UE che prima erano gestiti da istituzioni diverse.

I paesi partner e gli Stati membri concordano nel ritenere che il conferimento di una dimensione più sostanziale ai consigli di associazione consentirebbe discussioni più approfondite a livello politico. Il dialogo politico, tuttavia, non può limitarsi a discutere una volta all'anno in sede di consiglio di associazione: quando le circostanze lo richiedono, occorre prevedere occasioni d'incontro più frequenti e ad hoc. Un dialogo politico più stretto e costante è fondamentale onde far regnare la fiducia necessaria per affrontare le nostre sfide comuni. La Commissione intende inoltre intensificare il dialogo sulle politiche settoriali (energia, istruzione, giovani, migrazione, trasporti ecc.) con le controparti ministeriali dei paesi partner.

Pur mantenendo i **piani d'azione PEV** come quadro della nostra cooperazione generale, l'UE suggerirà ai partner di concentrarsi su un numero limitato di priorità a breve e medio termine, con parametri di riferimento più precisi e un calendario di attuazione più chiaro. L'UE adatterà di conseguenza le priorità della sua assistenza finanziaria. Quest'elenco di priorità determinerà il ritmo politico e aiuterà l'UE e ciascuno dei suoi vicini a ottenere risultati tangibili secondo un calendario stabilito di comune accordo, il che permetterà di collegare meglio gli obiettivi politici e la programmazione dell'assistenza. Su queste basi, sarà possibile semplificare i documenti di programmazione e concentrarsi sull'identificazione delle priorità del piano d'azione che richiedono un'assistenza particolare da parte dell'UE.

In sede di stesura del regolamento sul nuovo strumento europeo di vicinato, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, si cercherà di semplificare ulteriormente l'erogazione dell'assistenza finanziaria onde renderla più flessibile e mirata.

Parallelamente, l'UE continuerà a presentare relazioni annuali sui progressi in conformità dei piani d'azione. Le relazioni porranno maggiormente l'accento sulla democrazia. Col passare del tempo verrà inoltre rafforzato il collegamento tra i risultati valutati nelle relazioni, l'assistenza e l'entità del sostegno finanziario.

4.2. Finanziamenti

L'UE intende:

- riorientare i fondi previsti e programmati a titolo dell'ENPI e degli altri strumenti pertinenti di politica estera conferendo loro un carattere più mirato
- mettere a disposizione risorse supplementari superiori a 1 miliardo di euro fino al 2013 per soddisfare le necessità più impellenti dei nostri vicini
- mobilitare varie fonti per rafforzare il bilancio
- presentare rapidamente opportune proposte all'autorità di bilancio (storni per il 2011, lettera rettificativa per il 2012, riprogrammazione per il 2013).

Per attuare la nuova impostazione della politica di vicinato, che si fonda sulla responsabilità reciproca e su un impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, occorre stanziare **risorse supplementari che possono**

arrivare a 1,242 miliardi di euro fino al 2013 e che si aggiungono ai 5,700 miliardi di euro erogati per il 2011-2013 a titolo dello strumento europeo di vicinato e partenariato. Nell'eventualità di nuove emergenze, si potrà attingere ai fondi del bilancio dell'UE destinati alla regione a titolo degli strumenti tematici e dei meccanismi di intervento in caso di crisi. Sarà fornito sostegno finanziario per rafforzare ulteriormente il partenariato con le persone nell'intera regione, promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, coprire il fabbisogno supplementare derivante dalla trasformazione democratica dei paesi partner, progredire verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio e finanziare le nuove iniziative scaturite dal presente riesame, in particolare per quanto riguarda il partenariato con le società e lo sviluppo rurale e regionale (cfr. sezioni 3.1 e 3.2). Questo comprende un importo di 250 milioni di euro, proveniente da rientri relativi a prestiti precedenti e operazioni con capitale di rischio, che sarà messo a disposizione del Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP) per promuovere la crescita e l'occupazione finanziando nuove operazioni e coprire il fabbisogno di finanziamento a lungo termine delle PMI. A tal fine, il Consiglio dovrebbe adottare la proposta di modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI presentata dalla Commissione.

Queste risorse supplementari saranno rese disponibili procedendo a riassegnazioni all'interno della rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale 2007-2013, utilizzando il margine non assegnato al di sotto del massimale di spesa nel 2012 e, nella misura necessaria, ricorrendo allo strumento di flessibilità. La Commissione presenterà prossimamente una lettera rettificativa del progetto di bilancio 2012.

La Commissione riflette attualmente sul modo migliore di tener conto della situazione globale dei paesi in termini di democrazia, responsabilità, Stato di diritto e sana gestione finanziaria nelle sue decisioni relative alle modalità di sostegno al bilancio e illustrerà il proprio approccio nella prossima comunicazione sul sostegno al bilancio. Questo dovrebbe garantire anche la flessibilità necessaria per modulare il livello e il tipo di sostegno in funzione dell'andamento delle riforme in ciascun paese partner.

4.3. Coinvolgere la BEI e la BERS

L'UE intende:

- ampliare le possibilità di erogazione di prestiti della BEI e della BERS, anche mediante l'estensione del mandato della BERS a partner meridionali selezionati.

Per sostenere i grandi progetti infrastrutturali che possono promuovere i collegamenti tra l'UE e i paesi vicini, favorire lo sviluppo e affrontare le principali sfide riguardanti l'energia, l'ambiente e i trasporti, è di fondamentale importanza che la Banca europea per gli investimenti e altre banche di sviluppo regionali quali la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo dispongano di risorse finanziarie sufficienti. La Commissione è favorevole al potenziamento del mandato esterno della BEI per i vicini orientali e meridionali e all'estensione del mandato della BERS a paesi selezionati del Mediterraneo meridionale. Ottimizzando i loro vantaggi comparativi la BEI e la BERS possono contribuire al conseguimento degli obiettivi politici dell'UE. Le operazioni della BERS nei paesi del Mediterraneo meridionale dovrebbero sostenere la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE senza dar luogo a un trasferimento di risorse da operazioni nel vicinato orientale dell'UE.

L'adozione del mandato esterno riveduto della BEI permetterebbe di aumentare i prestiti BEI garantiti dall'UE in tutti i paesi del nostro vicinato. In particolare, se il Consiglio approverà la dotazione supplementare di 1 miliardo di euro per i prestiti proposta dal Parlamento europeo, la BEI potrebbe erogare nel 2011-2013 quasi 6 miliardi di euro a favore dei paesi mediterranei. Si provvederà a mobilitare i fondi necessari (fino a 90 milioni di euro) per fornire garanzie di bilancio corrispondenti all'aumento dei prestiti BEI a favore della regione mediterranea.

4.4. Programmazione per il 2013 e oltre

L'UE intende:

- promuovere modalità più flessibili e semplificate per l'erogazione degli aiuti nell'ambito dello strumento che sostituirà l'attuale ENPI dopo il 2013;
- intensificare il coordinamento tra l'UE, i suoi Stati membri, altre IFI chiave e i donatori bilaterali.

Nelle sue conclusioni del luglio 2010 sulla PEV il Consiglio ha riconosciuto “la necessità di accompagnare l'apertura del mercato, l'integrazione economica e la convergenza normativa nonché il processo di rafforzamento delle relazioni bilaterali, in tutto il vicinato, con il sostegno finanziario, l'assistenza tecnica e lo sviluppo di capacità appropriate”, indicando che sarebbe tornato “sulla questione del sostegno finanziario nel contesto delle discussioni sul prossimo quadro finanziario pluriennale”. La Commissione inserirà la sua concezione di una PEV rinnovata e i suoi obiettivi a medio termine nelle proposte relative al quadro finanziario pluriennale dell'UE post-2013¹⁸. La principale fonte di finanziamento, cioè il nuovo strumento europeo di vicinato (ENI), fornirà la maggior parte del sostegno finanziario destinato ai paesi partner, prevalentemente attraverso programmi di cooperazione bilaterale, regionale e transfrontaliera. L'entità dei relativi finanziamenti dovrà riflettere le ambizioni della PEV riveduta. Lo strumento dovrebbe essere caratterizzato da un'impostazione sempre più strategica, una maggiore differenziazione e flessibilità, condizioni più rigorose e incentivi per i paesi che ottengono i migliori risultati, rispecchiando le ambizioni di ciascun partenariato (ad esempio, negoziati sulle DCFTA). L'attuazione dell'assistenza UE potrebbe inoltre essere delegata sempre più ai paesi partner, ferme restando l'osservanza delle regole finanziarie dell'Unione e la tutela dei suoi interessi finanziari.

Per ottimizzare il sostegno esterno al programma di riforme concordato nell'ambito della PEV, l'UE intensificherà il coordinamento con gli Stati membri, gli altri donatori bilaterali, la BEI, la BERS e le istituzioni finanziarie internazionali. Questo obiettivo potrà essere realizzato mediante una programmazione congiunta, iniziative di cooperazione congiunte e il cofinanziamento di programmi e progetti. Per migliorare il coordinamento dell'assistenza dell'UE, il SEAE e i servizi della Commissione valuteranno la possibilità di varare programmazioni pilota congiunte con gli Stati membri interessati nei paesi del vicinato meridionale in cui è in atto una transizione democratica.

¹⁸ Le proposte della Commissione saranno presentate nei prossimi mesi.

CONCLUSIONI

Il nostro vicinato offre preziose possibilità d'integrazione e di cooperazione reciprocamente vantaggiose, come ad esempio una forza lavoro consistente ed altamente qualificata, ampi mercati ancora da sviluppare e soluzioni vantaggiose per tutti in materia di sicurezza energetica. La cooperazione con i nostri vicini è l'unico mezzo per fronteggiare le sfide e la minacce che non conoscono frontiere: il terrorismo, la migrazione irregolare, l'inquinamento dei mari e dei fiumi comuni. Grazie a questa cooperazione possiamo prendere le misure necessarie per eliminare le fonti d'instabilità e di conflitti nella regione.

Nell'ultimo decennio numerosi vicini, ad est come a sud, hanno intrapreso un percorso ambizioso di transizione e adesso hanno bisogno di aiuto per poter consolidare questi sviluppi. Altri paesi vicini, dove il processo è iniziato solo di recente, necessitano di un'assistenza urgente da parte nostra e possono beneficiare degli insegnamenti tratti da altri partner. È nell'interesse della stessa UE sostenere questi processi di trasformazione, lavorando fianco a fianco con i nostri vicini per radicare nel loro tessuto politico e sociale i valori e i principi fondamentali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, un'economia di mercato e uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

Il nuovo orientamento della PEV illustrato nella presente comunicazione rappresenta un passo in questa direzione. La Commissione e l'Alto Rappresentante invitano Consiglio e Parlamento europeo ad approvarne lo spirito di fondo e ad appoggiare le proposte concrete che esso avanza. Intendiamo adesso proseguire le consultazioni con i nostri vicini sul modo migliore per concretizzare questo nuovo orientamento in ciascun partenariato individuale.

Le sfide sono numerose e occorrerà del tempo per rispondere in modo esauriente a ciascuna di esse. Il traguardo cui puntiamo insieme è una zona democratica, prospera e stabile, nella quale oltre 800 milioni di persone possano vivere, lavorare e modellare il futuro del proprio paese, con la certezza che la loro libertà, la loro dignità e i loro diritti saranno rispettati.

SCHEMA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

1.1 Denominazione della proposta/iniziativa

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza: "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento"

1.2. Settori interessati nella struttura ABM/ABB¹⁹

Relazioni esterne

1.3. Natura della proposta/iniziativa

La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione**

La proposta/iniziativa riguarda una **nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria**²⁰

La proposta/iniziativa riguarda **la proroga di un'azione esistente**

La proposta/iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

1.4. Obiettivi

1.4.1. *Obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa*

L'Europa nel mondo: avere il giusto peso sulla scena mondiale

1.4.2. *Obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate*

Attività ABM/ABB interessate

19.08 Politica europea di vicinato e relazioni con la Russia

Obiettivi specifici connessi all'attività ABM

1. Creare condizioni più favorevoli a una stretta cooperazione tra l'UE e i suoi vicini e all'integrazione regionale e multilaterale.

2. Sostenere le riforme economiche e settoriali nei paesi del vicinato e promuovere una maggiore integrazione di questi paesi con l'UE e fra di loro.

¹⁹ ABM: Gestione per attività – ABB: Suddivisione per attività.

²⁰ A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

3. Promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto e contribuire alla risoluzione dei conflitti nei paesi vicini dell'UE.

1.4.3. Risultati ed effetti previsti

Precisare gli effetti che la proposta/iniziativa dovrebbe avere sui beneficiari/gruppi interessati.

La revisione strategica della Politica europea di vicinato (PEV) che è stata intrapresa l'anno scorso ha evidenziato alcuni settori in cui è possibile rafforzare notevolmente la politica. Le rivoluzioni e le sollevazioni nel Mediterraneo meridionale e le grandi aspirazioni di cambiamento politico ed economico che le popolazioni di quei paesi hanno espresso rendono il sostegno dell'UE ancora più importante che in passato e rivelano ambiti in cui l'UE e i paesi partner possono e devono impegnarsi di più. Parimenti, l'UE rimane ferma nel suo impegno a sostenere continuamente i processi di democratizzazione e riforma nell'intero vicinato, a est come a sud.

La Comunicazione "Una risposta nuova a un vicinato in mutamento" delinea le proposte che scaturiscono dalla revisione strategica della PEV e in quel contesto precisa gli orientamenti nei confronti dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale attraverso l'attuazione continuata del Partenariato orientale e del Mediterraneo meridionale, nel quadro del nuovo "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa". Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa", in particolare, l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi del Mediterraneo meridionale.

Le nuove attività risultanti dal riesame possono essere raggruppate in tre componenti principali:

Componente 1. Trasformazione democratica e sviluppo istituzionale (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 3 – vedi sopra*)

*Sostenere la trasformazione democratica e lo sviluppo istituzionale mediante un **programma globale di sviluppo istituzionale ai fini della trasformazione democratica** e altre azioni pertinenti rivolte alle istituzioni chiave delle società democratiche e tali da contribuire alla riforma democratica del settore della sicurezza.*

Risultati previsti

Maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Migliore governance democratica

Maggiore indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario

Diminuzione della corruzione

Maggior controllo democratico sul settore della sicurezza

Maggiore mobilità collegata a una gestione migliore delle frontiere e della migrazione

Una legislazione più conforme all'acquis dell'UE

Componente 2. Costruire un partenariato rafforzato con le persone (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 1 – vedi sopra*)

Costruire un partenariato rafforzato con le persone aumentando i contatti tra studenti, ricercatori e giovani

Maggiore mobilità di studenti e personale accademico nell'ambito dei partenariati tra università (Erasmus Mundus) e cooperazione strutturata per la modernizzazione delle università (Tempus)

Collaborazione tra scuole avviata con l'apertura del programma eTwinning dell'UE

Più contatti tra i giovani

Maggiore informazione dei cittadini PEV (anche nelle regioni secessioniste) in merito alle realizzazioni, alle opportunità e alle sfide di tale politica.

Componente 3. Crescita e sviluppo economico sostenibili ed inclusivi (*attinente all'obiettivo specifico ABM n. 2 – vedi sopra*)

Promuovere una crescita sostenibile e inclusiva appoggiando le PMI e cercando di ovviare alle disparità socioeconomiche in un paese partner mediante “programmi pilota” sul modello delle politiche di coesione e di sviluppo rurale dell'UE

Riduzione delle disparità economiche interne

Aumento dell'occupazione

Sviluppo delle PMI

Aumento dell'istruzione e della formazione professionale

Miglioramento dei mezzi di sussistenza degli agricoltori

Aumento della sicurezza alimentare

Maggiore integrazione nel mercato interno dell'UE mediante la partecipazione ai programmi dell'Unione

1.4.4. Indicatori di risultato e di incidenza

Precisare gli indicatori che permettono di seguire la realizzazione della proposta/iniziativa.

Rispetto dei diritti umani e degli standard democratici valutato dalle ONG, dall'ONU e dagli organismi regionali

Elezioni democratiche e credibili adeguatamente monitorate

Livello di corruzione

Numero di scuole incluse nel programma eTwinning

Numero di studenti e ricercatori universitari che partecipano a Erasmus Mundus

Numero di progetti strutturati nel campo della cooperazione tra università

Livello di ricchezza delle comunità agricole

Numero di domande di partecipazione ai programmi dell'UE presentate dai partner PEV accolte

Fornitura più sostenibile di prodotti alimentari a prezzi abbordabili nei paesi PEV

Diminuzione delle disparità socioeconomiche

Diminuzione della disoccupazione

1.5. Motivazione della proposta/iniziativa

1.5.1. *Necessità da coprire nel breve e lungo termine*

Visione politica e obiettivi a medio termine

La **visione** a lungo termine alla base della PEV è un partenariato in cui ciascun paese partner sviluppa i propri legami con l'UE in modo commisurato alle proprie aspirazioni, esigenze e capacità. Da un punto di vista politico, ciò include l'offerta di una più stretta collaborazione con l'UE, con un numero maggiore di iniziative congiunte nelle sedi internazionali su questioni di portata globale d'interesse comune. Da un punto di vista economico, l'UE è aperta anche ad una più stretta integrazione economica, che porterà ad una graduale integrazione nel mercato interno dell'UE. Inoltre promuove l'accelerazione della crescita inclusiva e sostenibile nei paesi vicini, che li aiuterà a diventare più competitivi, creare posti di lavoro dignitosi e realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio. L'UE dovrebbe utilizzare l'intera gamma delle sue politiche in funzione delle necessità e degli interessi reciproci e degli impegni assunti da ciascun paese in tema di riforma e democratizzazione.

L'obiettivo è un impegno reciproco rafforzato a promuovere il benessere politico ed economico dei nostri cittadini, sia in Europa che nei paesi vicini, quale migliore garanzia per la nostra comune stabilità e prosperità. Una simile visione comporta ovviamente delle sfide. Per i paesi partner, le riforme necessarie presuppongono notevoli costi e sforzi, prima che si possano raccogliere i frutti. Per quanto riguarda l'UE, è importante non mettere a rischio il funzionamento efficace del mercato interno e garantire che la mobilità si espliciti in condizioni di sicurezza.

Nel corso dei prossimi quattro-cinque anni, i paesi partner che stanno facendo passi importanti verso le riforme politiche ed economiche possono contare sulla prospettiva di concludere un **accordo di associazione nel quadro del Partenariato orientale** (est) oppure di impegnarsi in un **Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa** (sud). Tutto ciò si accompagnerà ad una maggiore mobilità e ad un aumento dei contatti interpersonali (compresa

ad esempio l'istituzione di partenariati per la mobilità), ad un'integrazione economica attraverso la cooperazione industriale, allo sviluppo delle PMI, agli investimenti esteri diretti e a un incremento delle relazioni commerciali con l'UE (ad esempio istituendo zone di libero scambio globali e approfondite e concludendo nuovi accordi nel settore dell'agricoltura e dei servizi, o predisponendo accordi sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali per settori prioritari), ad un'integrazione settoriale più completa (ad esempio attraverso l'integrazione in un mercato paneuropeo dell'energia e la partecipazione ai programmi e alle agenzie dell'UE secondo le possibilità di accesso offerte da ciascun programma e le linee guida generali riguardanti la partecipazione alle agenzie dell'UE).

Con l'offerta di un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa"²¹, in particolare, l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia, che potrebbe espandersi ad altri paesi. Per avanzare senza esitazione sulla via della trasformazione democratica, questi paesi hanno bisogno di sostegno per riformare le loro istituzioni e rilanciare la crescita economica. Le loro popolazioni hanno inoltre bisogno di vedere che l'UE è pronta a dare assistenza in questo periodo di trasformazione entusiasmante ma difficile.

Finanziamenti supplementari

Per attuare la nuova impostazione della politica di vicinato fondata sulla responsabilità reciproca e su un impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, occorrerà stanziare **risorse supplementari che possono arrivare a 1,242 miliardi di euro fino al 2013**. A tal fine si procederà, tra l'altro, nel modo seguente:

a) il quadro giuridico dell'ENPI si presta perfettamente a finanziare la maggiore parte delle misure di cooperazione individuate nell'ambito del riesame. La Commissione propone pertanto d'integrare la dotazione dell'ENPI (750,5 milioni di euro) attingendo a varie fonti, ossia: 355 milioni di euro mediante riassegnazione dalle dotazioni di altri strumenti e – per la quota relativa al 2012 – dal margine della rubrica 4 nel PB 2012 (241,5 milioni di euro) nonché 154 milioni di euro dallo strumento di flessibilità. L'aumento proposto è realizzabile senza dover procedere ad un riesame formale del regolamento ENPI a norma del punto 37 dell'Accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013, trattandosi di una risposta a "nuove circostanze oggettive e durature, espone in una motivazione esplicita e precisa, che considera i risultati raggiunti nell'attuazione del programma". Poiché il margine attuale nel PB 2012 è stato ricavato diminuendo alcune linee di bilancio rispetto alla precedente programmazione finanziaria, l'accordo proposto potrebbe essere considerato come una "riassegnazione". Maggiori dettagli saranno forniti mediante una lettera rettificativa;

b) mettendo a disposizione finanziamenti da altri strumenti come lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) (13,4 milioni di euro per il periodo 2011-2012) e il programma tematico Attori non statali nel quadro dello strumento di cooperazione allo sviluppo (3,8 milioni di euro nel 2011);

²¹ COM(2011) 200 dell'8.3.2011.

- c) attivando lo strumento di stabilità (40 milioni di euro)²²;
- d) accantonando 90 milioni di euro onde fornire la garanzia necessaria per ottenere prestiti aggiuntivi pari a 1 miliardo di euro dalla BEI nei paesi del sud²³;
- e) attivando lo strumento di assistenza macrofinanziaria (100 milioni di euro)²⁴;
- f) permettendo alla BEI di riutilizzare i rientri da precedenti operazioni d'investimento di capitali nelle PMI (244 milioni di euro).

Per realizzare quest'ultima possibilità il Consiglio deve adottare la modifica dell'articolo 23 del regolamento ENPI.

Parallelamente, i programmi indicativi nazionali esistenti vengono riorientati sugli obiettivi chiave del nuovo partenariato, con 150 milioni di euro riassegnati a partire dalla dotazione ENPI per sostenere il nuovo strumento PEV per la società civile e altre azioni volte a promuovere un partenariato più solido con le società.

Differenziazione

Se tutti i paesi partner beneficeranno di attività mirate a rafforzare il “partenariato con le società” (componente 2), i finanziamenti a titolo delle altre due componenti saranno assegnati ai paesi partner sulla base di un'impostazione “more for more” fondata sulla responsabilità reciproca.

L'aumento del sostegno dell'UE dipenderà dai progressi compiuti nell'istituire e consolidare la democrazia e il rispetto dello Stato di diritto. Il sostegno dell'UE ai singoli paesi sarà commisurato all'entità e alla rapidità dei loro progressi in termini di riforme interne. Questo sostegno accresciuto assumerà svariate forme, compreso un aumento dei finanziamenti per lo sviluppo economico e sociale, l'ampliamento dei programmi di consolidamento istituzionale, un migliore accesso al mercato, maggiori finanziamenti della BEI per gli investimenti, nonché l'ulteriore agevolazione della mobilità. Questi impegni preferenziali saranno adattati in funzione delle esigenze di ciascun paese e del contesto regionale. Saranno il riconoscimento concreto del fatto che una riforma significativa si accompagna a notevoli costi iniziali. Per i paesi in cui non sono state effettuate riforme, l'UE procederà a riesaminare o, se necessario, ridurre i finanziamenti.

²² L'importo esatto da mobilitare a titolo dello strumento di stabilità dipenderà dall'individuazione di progetti adeguati. Qualora tali progetti dovessero ammontare a meno di 40 milioni di euro, il saldo sarà trasferito all'ENPI.

²³ Se Consiglio e Parlamento accettano di aumentare anche il massimale per il vicinato orientale nel quadro della revisione intermedia del mandato esterno della BEI, l'importo necessario sarà accantonato per alimentare il Fondo di garanzia. Si osservi che, conformemente al regolamento relativo al Fondo di garanzia (regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio), l'approvvigionamento necessario avverrà nell'arco di più anni, a decorrere dal 2013.

²⁴ L'importo esatto da mobilitare a titolo di tale strumento dipenderà dai bisogni di finanziamento dei paesi ammissibili all'AMF, individuati nel quadro dei programmi di stabilizzazione e riforma economica attuati con il sostegno del FMI. Qualora l'importo dei programmi di AMF fosse inferiore a 100 milioni di euro, il saldo sarà trasferito all'ENPI.

1.5.2. Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea

La proposta va inquadrata nel contesto generale di una Politica europea di vicinato rinnovata, che offre ai paesi partner una più stretta cooperazione politica e un'integrazione economica più completa conformemente all'articolo 8 del trattato di Lisbona. Essa parte dall'idea di condividere le esperienze acquisite nell'integrazione europea con i paesi vicini e di coinvolgerli progressivamente nelle politiche dell'Unione. Poiché l'offerta dell'UE si basa in gran parte sull'integrazione nel mercato interno dell'UE, quest'ultima è in una posizione privilegiata per fornire tale assistenza rispetto ai singoli Stati membri.

1.5.3. Insegnamenti tratti in passato da esperienze simili

L'assistenza fornita in passato ai paesi vicini è stata oggetto di cinque valutazioni a livello di paesi e di due valutazioni regionali (MEDA II e TACIS), che hanno riguardato principalmente i seguenti settori: sviluppo economico (compreso il commercio), settore sociale (comprese sanità e istruzione), settore privato, agricoltura (compresa la sicurezza alimentare) e energia (compreso il nucleare).

Le valutazioni svolte hanno dimostrato che il fatto di riunire in uno stesso strumento (l'ENPI) la cooperazione bilaterale e regionale con i paesi che in precedenza erano oggetto di due regolamenti distinti (TACIS e MEDA) ha avuto un positivo effetto di arricchimento reciproco, soprattutto per quanto riguarda i meccanismi di messa a disposizione degli aiuti a sostegno delle riforme. Prendendo le mosse dai risultati positivi nel quadro di MEDA²⁵, il sostegno alle riforme attraverso il bilancio è notevolmente aumentato dall'introduzione dell'ENPI e ha prodotto risultati tangibili, promosso riforme e contribuito a consolidare il dialogo strategico con i paesi partner²⁶. È tuttavia necessario perfezionarne l'impostazione per integrarvi una maggiore attenzione ai valori fondamentali e alla governance democratica. Inoltre occorre adoperarsi per coinvolgere maggiormente la società civile nell'ideazione e nel monitoraggio delle operazioni e aumentarne la visibilità.

D'altro canto, l'introduzione di una nuova gamma di strumenti basati sull'esperienza dell'allargamento (TAIEX, gemellaggi e, più di recente, i programmi globali di sviluppo istituzionale – EaP) ha aumentato la capacità dell'ENPI di realizzare progetti di sviluppo istituzionale e promuovere la convergenza normativa con l'acquis dell'UE. La componente della cooperazione transfrontaliera ha dotato l'ENPI di un sistema migliore per gestire la cooperazione tra regioni situate da una parte e dall'altra di confini comuni.

1.5.4. Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti

Se l'ENPI resta lo strumento principale attraverso cui viene convogliata la cooperazione finanziaria dell'UE con i suoi vicini, i paesi della PEV beneficiano anche di altri strumenti finanziari che trattano questioni politiche specifiche (sfide globali, diritti umani, sicurezza

²⁵ Si vedano le conclusioni principali della "Valutazione del regolamento MEDA II e della sua attuazione" (giugno 2009).

²⁶ Come illustrato dalle conclusioni della Valutazione delle operazioni di sostegno al bilancio in Tunisia (novembre 2010).

nucleare) o situazioni di crisi (assistenza macrofinanziaria, strumento di stabilità, strumenti per l'assistenza umanitaria).

Alcuni di questi strumenti sono stati attivati di recente per venire incontro alle necessità emergenti nel vicinato meridionale dell'UE e continueranno ad essere impiegati a sostegno dei processi di transizione nella regione del vicinato.

In **Tunisia** è stato adottato un pacchetto di 2 milioni di euro a titolo dello strumento per la stabilità per sostenere 1) la riforma politica e il processo elettorale, 2) l'indipendenza della società civile e dei media. È previsto anche un ulteriore sostegno alla società civile a titolo dello **strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)** in ambiti quali il monitoraggio elettorale da parte della società civile nazionale, la formazione dei partiti politici, il sostegno alla libertà di espressione, la promozione dei diritti umani e la capacità di monitoraggio nel campo dei diritti umani (2 milioni di euro). Nell'ambito del programma tematico "**Attori non statali e autorità locali**" è stato stanziato per la Tunisia un importo di 1,2 milioni di euro. L'EIDHR finanzia una missione di monitoraggio elettorale dell'UE (fino a 4 milioni di euro).

In **Egitto** saranno stanziati 2,9 milioni di euro a titolo dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) per sostenere azioni volte a contrastare la tortura, migliorare le condizioni di detenzione preventiva e promuovere la libertà dei mezzi d'informazione e la libertà di culto. Un importo di 2,6 milioni di euro sarà stanziato a titolo del programma tematico "**Attori non statali e autorità locali**" (strumento di cooperazione allo sviluppo) per promuovere il potenziamento del ruolo dei giovani e i diritti delle donne e sostenere i diritti sociali ed economici.

Lo strumento di assistenza umanitaria (70 milioni di euro) è stato mobilitato per far fronte alle conseguenze del conflitto interno in **Libia** e per soccorrere rifugiati e sfollati, mentre 5 milioni di euro provenienti dalla riserva per gli aiuti d'emergenza sono stati convogliati attraverso il meccanismo di protezione civile per finanziare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi.

1.6. Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria

Proposta/iniziativa di **durata limitata**

– Proposta/iniziativa in vigore dal 2011 al 2013

– Incidenza finanziaria dal 2011 al 2013

Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

– Attuazione con un periodo di avviamento dal AAAA al AAAA

– seguito da un funzionamento a pieno ritmo.

1.7. Modalità di gestione previste²⁷

x Gestione centralizzata diretta da parte della Commissione

x Gestione centralizzata indiretta con delega delle funzioni di esecuzione a:

- x agenzie esecutive
- organismi creati dalle Comunità²⁸
- organismi pubblici nazionali/organismi investiti di attribuzioni di servizio pubblico
- persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario

Gestione concorrente con gli Stati membri

x Gestione decentrata con paesi terzi

x Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (*specificare*)

Osservazioni

Gli obiettivi saranno perseguiti attraverso una serie di misure attuate secondo modalità di gestione diverse.

Le azioni di sviluppo istituzionale saranno attuate prevalentemente mediante gestione diretta da parte della Commissione.

Gli scambi di studenti e di giovani e la cooperazione fra università e scuole saranno attuati prevalentemente tramite l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura.

I programmi pilota sul modello delle politiche di coesione e agricola saranno attuati mediante gestione centralizzata diretta o mediante gestione decentrata.

Il ricorso alla gestione congiunta con organizzazioni internazionali è possibile per azioni specifiche (per promuovere la conformità con le convenzioni del Consiglio d'Europa). Nell'interesse dell'efficacia degli aiuti e della divisione dei compiti con gli Stati membri si potrebbe prendere in considerazione anche la cooperazione delegata.

²⁷ Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

²⁸ A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni da presentare

Precisare frequenza e condizioni.

La Commissione sorveglierà l'andamento della sua cooperazione esterna a tutti i livelli:

input (in particolare flussi finanziari: impegni, contratti e pagamenti);

attività / risultati (esecuzione di progetti e programmi, monitoraggio interno effettuato in loco dalle delegazioni della Commissione);

progressi/risultati (sistema di monitoraggio esterno orientato ai risultati - ROM²⁹) ed *effetti*;

La programmazione degli aiuti esterni a beneficio dei paesi partner e delle loro regioni nel lungo periodo viene effettuata nell'ambito della preparazione dei documenti strategici (fino a 7 anni) e dei programmi indicativi (3-4 anni). I documenti di programmazione possono essere riveduti in qualsiasi momento per adeguare le priorità della programmazione. I programmi indicativi precisano, tra l'altro, gli obiettivi specifici e i risultati attesi in ciascun settore di cooperazione.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Rischi individuati

1) L'assenza di stabilità politica e amministrativa nei paesi partner potrebbe creare problemi in sede di elaborazione dei programmi, ritardare l'erogazione dei fondi e nuocere all'efficacia;

2) la mancanza di stanziamenti amministrativi sufficienti potrebbe determinare una mancanza di risorse umane per la gestione dell'assistenza;

3) un'applicazione inadeguata degli standard di qualità potrebbe ostacolare la presentazione di programmi e progetti validi;

4) la mancata circolazione delle informazioni potrebbe ostacolare la risoluzione delle questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti.

2.2.2. Modalità di controllo previste

Migliorare la preparazione: individuare i paesi più a rischio, elaborare un piano di gestione dei rischi specifico per ciascun paese, dare seguito agli sviluppi in quei paesi mediante diversi canali.

²⁹

Il sistema di monitoraggio orientato ai risultati (ROM) consente una rapida valutazione delle prestazioni di un progetto o di un programma e delle sue implicazioni in senso lato, fornendo alla Commissione consigli indipendenti sul portafoglio progetti. Il ricorso ad un unico approccio coerente mette a disposizione della Commissione dati comparabili per tutte le regioni che beneficiano di assistenza esterna.

Stanziamenti amministrativi sufficienti: programmazione dettagliata degli stanziamenti amministrativi provenienti dalle rubriche 4 e 5 del quadro finanziario pluriennale 2007-2013. Adeguare la ripartizione del personale tra i servizi in sede e nelle delegazioni in base alle previsioni delle necessità e alla valutazione del carico di lavoro, servendosi ove possibile di criteri quantificabili (come il numero di contratti da preparare).

Attuazione e rispetto di norme e disposizioni prima e dopo il gruppo di sostegno alla qualità: le delegazioni e i servizi competenti della DG DEVCO devono mettere in campo, sin dalle prime fasi del processo, le competenze necessarie attraverso un sostegno in loco e a distanza.

Miglioramento del sistema – Qualità dei dati e relazioni: fornire informazioni tempestive sui negoziati in corso e assicurarsi che tutte le questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti siano già correttamente individuate e trasmesse ai soggetti che intervengono nei negoziati.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

Precisare le misure di prevenzione e protezione esistenti e previste.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la lotta contro le frodi e le irregolarità costituiscono parte integrante del regolamento ENPI. Il monitoraggio amministrativo degli appalti e dei pagamenti sarà affidato alle delegazioni dell'UE nei paesi beneficiari. In ogni fase del ciclo di progetto le delegazioni effettueranno dei controlli sulle azioni finanziate a norma del presente regolamento³⁰. Sarà rivolta particolare attenzione alla natura delle spese (ammissibilità delle spese), al rispetto dei bilanci (spesa effettiva) e alla verifica delle informazioni e della documentazione pertinente (prove di spesa).

³⁰ Esse autorizzeranno la Commissione (OLAF) a effettuare controlli e verifiche sul posto conformemente al regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/ INIZIATIVA

3.1. Rubriche del quadro finanziario pluriennale e linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	SD/SND (³¹)	di paesi EFTA ³²	di paesi candidati ³³	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
19.01.04.0 2	ENPI — Spese di gestione amministrativa	SND	NO	NO	NO	NO
19.08.01	Politica europea di vicinato e partenariato - Cooperazione finanziaria	SD	NO	NO	NO	NO

³¹ SD = Stanziamenti dissociati / SND = Stanziamenti non dissociati.

³² EFTA: Associazione europea di libero scambio.

³³ Paesi candidati e, se del caso, paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali.

3.2. Incidenza prevista sulle spese in Mio EUR (al terzo decimale)

Incidenza prevista sulle spese					
Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Rubrica 4 – Relazioni esterne				
	2011	2012	2013	Totale	
Stanziamenti operativi					
19.08.01 - Politica europea di vicinato e partenariato - Cooperazione finanziaria	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Pagamenti	(2)	0,000	115,125	104,700
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici (15)					
19.01.04.02 - ENPI Stanziamenti amministrativi	(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
Totale stanziamenti per la DG DEVCO	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Pagamenti	2+3	0,000	126,875	112,950
Totale stanziamenti operativi	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Pagamenti	(5)	0,000	115,125	104,700
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici		0,000	11,750	8,250	20,000
Totale stanziamenti		85,000	395,500	270,000	750,500
	Pagamenti		0,000	126,875	112,950

(15). Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

3.2.1. Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi, come spiegato di seguito:

Specificare gli obiettivi e i risultati	Stanziamenti di impegno in Mio EUR (al terzo decimale)									
	Anno - 2011		Anno - 2012		Anno - 2013		TOTALE			
	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero totale di risultati	Costo totale		
RISULTATI										
COMONENTE 1 – TRASFORMAZIONE DEMOCRATICA E SVILUPPO ISTITUZIONALE										
Programmi globali di sviluppo istituzionale*	3	20	3	63	3	42	3	125		
Partenariati per la mobilità*	3	5	3	10	3	10	3	25		
Totale parziale per la Componente 1		25		73		52		150		
COMONENTE 2 – PARTENARIATO CON LE PERSONE										
Erasmus Mundus – Mobilità degli studenti	857	30	1286	45	1000	35	3143	110		
TEMPUS – Cooperazione tra università	6	5	14	12,5	14	12,5	33	30		
Giovani - Progetti	500	10	875	17,5	875	17,5	2250	45		
Altri risultati		5		11,25		9,75		26		
Totale parziale per la Componente 2		50		86,25		74,75		211		
COMONENTE 3 - CRESCITA E SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILI E INCLUSIVI										
Programmi pilota Coesione	3	0	3	85	3	40	3	125		
Programmi pilota Agricoltura e sviluppo rurale	6	10	6	110	6	65	6	185		

Partecipazione a programmi dell'UE	n. p.	n. p.	5,95		5,95		5,95		5,95		5,95
Totale parziale per la Componente 3		10		224,5		135		369,5			
COSTO TOTALE		85		383,75		261,75		730,5			

* Sotto forma di programma pluriennale di sviluppo istituzionale della durata di tre anni. Il costo medio si riferisce a 3 anni.

** Fondi accantonati per contribuire alla partecipazione dei paesi partner ai programmi dell'UE. Non è possibile fare una stima dei contributi individuali, che dipendono dal programma e dal paese. La maggior parte delle risorse umane corrispondenti dovrà essere destinata alle delegazioni nei paesi beneficiari interessati proprio in questa fase.

N.B.: Va osservato che, a questo stadio, la ripartizione delle attività e le assegnazioni per le varie componenti sono puramente indicative. I risultati indicati più sopra si basano sulle stime iniziali e vengono riportati a scopo illustrativo.

3.2.2. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

3.2.2.1. Sintesi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti di natura amministrativa, come spiegato di seguito:

Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N ³⁴	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)	TOTALE
--	-------------------------	-------------	-------------	-------------	---	--------

RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale							
Risorse umane							
Altre spese amministrative							
Totale parziale RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale							

Esclusa la RUBRICA 5³⁵ del quadro finanziario pluriennale							
Risorse umane							
Altre spese di natura amministrativa							
Totale parziale esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale							

TOTALE							
---------------	--	--	--	--	--	--	--

³⁴

L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

³⁵

Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

3.2.2.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)

	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
• Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)			
XX 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione)			
XX 01 01 02 (delegazioni)			
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)			
10 01 05 01 (ricerca diretta)			
• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP)³⁶			
XX 01 02 01 (AC, INT, END della dotazione globale)			
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, AL e END nelle delegazioni)			
19 01 04 02³⁷	- in sede ³⁸	0	
	- nelle delegazioni		92
XX 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca indiretta)			
10 01 05 02 (AC, INT, END – Ricerca diretta)			
Altre linee di bilancio (specificare)			
TOTALE		131	92

Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

Descrizione dei compiti da svolgere

Occorre personale supplementare per la gestione delle risorse aggiuntive e l'attuazione delle nuove iniziative che rientrano nel riesame della PEV. La natura delle nuove attività da svolgere nell'ambito del riesame della PEV, come il partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa (sviluppo istituzionale, contatti interpersonali nell'ambito di progetti di

³⁶ AC = agente contrattuale; INT = personale interinale (*intérimaires*); JED = giovane esperto in delegazione (*jeune expert en délégation*); AL = agente locale; END = esperto nazionale distaccato.

³⁷ Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

³⁸ Principalmente per Fondi strutturali, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per la pesca (FEP).

portata relativamente limitata, sostegno alla società civile ecc.), richiede un notevole potenziamento del personale a fini di gestione e supervisione dei programmi. La maggior parte di queste risorse umane dovrà essere destinata alle delegazioni nei paesi beneficiari interessati e all’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura (per la gestione dei programmi riguardanti l’istruzione, i giovani e la cultura).

Nella misura in cui i fondi operativi supplementari proverranno da una riassegnazione dalle dotazioni di altri strumenti, anche le spese di sostegno amministrativo corrispondenti saranno riassegnate di conseguenza. Gli stanziamenti amministrativi da trasferire dalle dotazioni di altri strumenti ammontano a 6,78 milioni di euro nel 2012 e a 8,25 milioni di euro nel 2013, che corrispondono rispettivamente alla riassegnazione di circa 76 equivalenti a tempo pieno (ETP) nel 2011 e di 92 ETP nel 2013 da altri strumenti.

Il costo unitario del personale esterno nelle delegazioni è stato stimato a 88,937 euro, cioè la media del costo stimato di un agente contrattuale (134,120 euro) e del costo stimato di un agente locale (43,754 euro) nel PB 2012 per la linea di bilancio 19.010402.

Funzionari e agenti temporanei	
Personale esterno	131 ETP/anno nel 2012 e 92 ETP/anno nel 2013 per un costo totale di 20 milioni di euro (11,75 milioni di euro nel 2012 e 8,25 milioni di euro nel 2013)

3.2.3. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta/iniziativa è compatibile con l’attuale quadro finanziario pluriennale.
- La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

I finanziamenti supplementari per le attività individuate nella presente scheda proverranno per la maggior parte dalla riprogrammazione delle dotazioni per gli strumenti delle relazioni esterne della rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale a favore dell’ENPI (stanziamenti operativi e amministrativi).

Per il 2011, la maggior parte degli 85 milioni di euro supplementari sarà disponibile grazie ad uno storno di risorse dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (51 milioni di euro) e a una riduzione del contributo dell’UE alla BERS (34 milioni di euro).

Per il 2012 i 395,5 milioni di euro supplementari proverranno: 1) dal margine della rubrica 4 (241,5 milioni di euro) che comprende gli stanziamenti inizialmente programmati per lo strumento di cooperazione allo sviluppo (89 milioni di euro), per lo strumento di assistenza preadesione (60 milioni di euro) e per lo strumento per la stabilità (60 milioni di euro) e 2) dallo strumento di flessibilità (154 milioni di euro).

Per il 2013, i 270 milioni di euro supplementari dovrebbero essere disponibili grazie ad uno storno di risorse dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (100 milioni di euro), dallo strumento di assistenza preadesione (60 milioni di euro) e dallo strumento per la stabilità (70 milioni di euro) e a una riassegnazione da altri strumenti, in particolare la dotazione per la politica estera e di sicurezza comune (40 milioni di euro)³⁹.

³⁹ Da avviare in base alla proposta dell’Alto Rappresentante e in conformità delle regole specifiche che si applicano al bilancio della PESC.

- X La proposta/iniziativa richiede l'attivazione dello strumento di flessibilità⁴⁰.

Come indicato più sopra, nel 2012 occorrerà mobilitare lo strumento di flessibilità in ragione di 154 milioni di euro per poter disporre delle risorse supplementari necessarie al finanziamento delle attività descritte nella presente scheda.

La Commissione intende presentare rapidamente le proposte di bilancio pertinenti all'autorità di bilancio (storni per il 2011, lettera rettificativa per il 2012, riprogrammazione per il 2013).

3.2.4. Partecipazione di terzi al finanziamento

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi
- La proposta/iniziativa prevede il cofinanziamento indicato di seguito:

Stanziamenti in Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire il numero di anni necessario per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			Costo
Specificare l'organismo di cofinanziamento								
TOTALE stanziamenti cofinanziati								

⁴⁰ Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

3.3. Incidenza prevista sulle entrate

- La proposta/iniziativa non ha alcuna incidenza finanziaria sulle entrate.
- La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
 - sulle risorse proprie
 - sulle entrate varie

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Stanziamenti disponibili per l'esercizio in corso	Incidenza della proposta/iniziativa ⁴¹						
		Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire il numero di colonne necessario per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)		
Articolo.....								

Per quanto riguarda le entrate varie con destinazione specifica, precisare le linee di spesa interessate

[...]

Precisare il metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate.

[...]

⁴¹ Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), gli importi indicati devono essere importi netti, cioè importi lordi da cui viene detratto il 25% per spese di riscossione.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2011
COM(2011) 292 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la
sicurezza**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la
sicurezza**

1. INTRODUZIONE

Gli eventi epocali verificatisi nel Sud del Mediterraneo a partire dalla fine del 2010 hanno offerto ai popoli dei paesi coinvolti l'opportunità unica di esprimere più liberamente il loro desiderio di vera democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, funzionamento più imparziale ed efficiente delle istituzioni statali e uso più equo delle risorse pubbliche. Hanno inoltre ispirato i cittadini di altri paesi arabi e del mondo, confortandoli nell'intenzione di trasporre nella realtà le loro aspirazioni democratiche.

L'Unione europea è pronta a mantenere il suo sostegno a favore di tutti i suoi vicini meridionali desiderosi di impegnarsi per la democrazia, i diritti umani, il buon governo e lo Stato di diritto e a stringere partenariati con questi paesi per poter realizzare progressi concreti per i cittadini.

Questi eventi epocali hanno causato anche **massicci movimenti di popolazioni**.

Il conflitto esploso in Libia a metà febbraio ha portato all'esodo di circa 800 000 persone di varia provenienza verso i paesi limitrofi, in particolare Tunisia ed Egitto. Molte sono fuggite verso l'Italia e Malta, su imbarcazioni di fortuna che hanno preso la via del Mediterraneo, perdendo talvolta la vita in mare. A metà gennaio circa 35 000 migranti provenienti dalla Tunisia e dalla Libia sono sbarcati sulle coste dell'isola italiana di Lampedusa e di Malta.

Alcune delle cause principali delle pressioni migratorie nel Sud del Mediterraneo, quali gli alti livelli di disoccupazione di una popolazione giovanissima, non sono nuove e rappresentano una sfida strutturale a lungo termine sia per l'Unione europea che per la regione in questione.

L'Unione europea deve dare un sostegno chiaro ai cittadini del Sud del Mediterraneo, molti dei quali – in assenza di una prospettiva di vita migliore in patria – possono esser tentati di cercare opportunità fuori dai loro paesi d'origine. Una gestione attiva dei flussi migratori, il potenziamento dei canali di migrazione legale e l'adozione di misure volte a contrastare l'immigrazione irregolare hanno un **impatto positivo sia sull'Unione europea che sui paesi partner**.

Nel quadro dell'impegno più ampio e dell'offerta di "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa" da parte dell'Unione, nonché nel contesto di una politica europea di vicinato rafforzata nei confronti dei vicini meridionali dell'Unione e delle loro nuove aspirazioni democratiche, la presente comunicazione intende affrontare le **attuali sfide** in materia di migrazione e mobilità istituendo un **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** tra l'Unione e i paesi del Sud del Mediterraneo, in linea con gli obiettivi dell'**approccio globale dell'Unione europea in materia di migrazione**.

La presente comunicazione, basata sulle proposte di partenariato tra l'Unione europea e i paesi del Sud del Mediterraneo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza avanzate dalla Commissione nella comunicazione sulla migrazione adottata il 4 maggio 2011, è adottata parallelamente alla comunicazione sulla revisione della politica europea di vicinato.

2. MISURE URGENTI DECISE DALL'UNIONE EUROPEA

L'Unione europea ha risposto a queste sfide in modo rapido ed efficace, avviando in particolare le azioni concrete illustrate qui di seguito.

- Per gestire l'**emergenza umanitaria** causata dall'improvviso afflusso di migranti e di rifugiati nei paesi confinanti con la Libia, la Commissione ha destinato 40 dei 102 milioni di euro concessi in tutto dall'Unione europea – Commissione e Stati membri insieme – per evacuare e rimpatriare i cittadini di paesi terzi e per offrire assistenza alle persone in stato di necessità in Libia e nei paesi vicini. Ciò è stato possibile anche grazie al lodevole operato dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del Comitato internazionale della Croce rossa (ICRC) e di altre organizzazioni internazionali. L'intervento dell'Unione europea è stato di vitale importanza nel ridurre la pressione esercitata dal numero elevatissimo di sfollati accolti da Tunisia ed Egitto sulle capacità ricettive di tali paesi.
- Per poter far fronte tempestivamente al problema dei **flussi migratori irregolari e misti** attraverso il Mediterraneo centrale, FRONTEX, con l'aiuto di diversi Stati membri, ha avviato l'operazione congiunta "EPN Hermes Extension 2011", diretta ad aiutare l'Italia a tenere sotto controllo gli sbarchi di migranti e di rifugiati. EUROPOL ha inoltre inviato in Italia un gruppo di esperti con il compito di assistere le autorità nazionali di contrasto nell'identificare, tra le persone intercettate, eventuali criminali.
- Per far sì che, a breve termine, gli Stati membri più esposti al crescente afflusso di immigrati clandestini e di rifugiati possano far fronte alle **conseguenze finanziarie di tali flussi**, la Commissione, nel quadro del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati, ha stanziato per il 2011 un importo supplementare di 25 milioni di euro disponibili sulla base di richieste concrete da parte degli Stati membri.
- In risposta alle nuove richieste di democrazia e alla lotta intrapresa in tal senso dalle popolazioni di diversi paesi del Sud del Mediterraneo, l'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno presentato la comunicazione congiunta "*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*". La comunicazione, le cui principali raccomandazioni sono state approvate dal Consiglio europeo nelle riunioni dell'11 e del 25 marzo 2011, propone di offrire ai paesi del Mediterraneo meridionale l'opportunità di sviluppare con l'Unione europea un **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** inteso a potenziare e favorire i canali migratori regolari e la mobilità dei cittadini tra questi paesi e l'Unione.

3. LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE CAPACITÀ DI GESTIONE DEI FLUSSI DI MIGRANTI E DI RIFUGIATI

La risposta dell'Unione europea alla situazione di emergenza è stata rapida, articolata ed efficace. D'altro canto, però, è anche emerso con chiarezza che la situazione di crisi non si

risolverà rapidamente e che occorre creare le condizioni per mettere in atto un **piano più strutturato e sostenibile** che sia in grado di coprire le diverse dimensioni del fenomeno e si fondi **sulla solidarietà tra gli Stati membri e sul partenariato con i paesi terzi interessati**, nel pieno rispetto degli obblighi internazionali dell'Unione. I flussi di migrazione irregolare provenienti dalla Tunisia potrebbero esser seguiti da fenomeni simili in altri paesi del Sud del Mediterraneo, specialmente quelli che attraversano un momento di instabilità politica e di crisi sociale. Le reti di trafficanti collegate alla criminalità organizzata potrebbero intensificare la loro attività e allargare geograficamente il loro campo d'azione ad altri paesi africani diversi dalla Tunisia.

Con il proseguire del conflitto in Libia ci si aspetta, in futuro, un numero crescente di persone in fuga dal paese, tra cui sempre più cittadini di altri paesi terzi, in particolare dell'Africa subsahariana, presenti in Libia in quanto migranti o rifugiati. È inoltre possibile che la Libia torni ad essere uno dei principali paesi di transito per il traffico di migranti irregolari diretti dall'Africa in Europa.

Se nella fase iniziale della crisi chi fuggiva dal conflitto libico è stato quasi sempre tempestivamente rimpatriato nel paese d'origine, nel pieno del conflitto si assiste sempre più spesso all'esodo dalla Libia verso i paesi confinanti di persone che non hanno un paese ove tornare in condizioni di sicurezza. Si tratta di cittadini libici o di cittadini di paesi terzi abitualmente residenti in Libia che hanno lasciato la madrepatria in cerca di protezione internazionale. Queste persone, se non vengono reinsediate altrove, potrebbero essere destinate a rimanere nei paesi ospitanti per un lungo periodo. Tale situazione sta mettendo sotto ulteriore pressione le già limitate capacità ricettive di paesi quali la Tunisia e l'Egitto, favorendo l'aumento del flusso di migranti e di rifugiati verso gli Stati membri dell'Unione europea.

A fronte di questa situazione e sulla base di un'iniziativa congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante, il Consiglio europeo, tenuto conto dell'impulso che sarà dato dalla Commissione, ha chiesto al Consiglio di intraprendere **immediatamente nuove iniziative** e di presentare, prima del Consiglio europeo di giugno, **misure a lungo termine** per lo **sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi** nel Mediterraneo.

4. UN PIANO DI MISURE PER IL BREVE E MEDIO PERIODO

In risposta immediata a tale richiesta, l'11 e il 12 aprile la Commissione ha presentato al Consiglio "Giustizia e affari interni" un **primo piano di misure** miranti ad affrontare, **nel breve e nel medio periodo**, il problema dei flussi di migranti e di rifugiati provenienti dai paesi del Sud del Mediterraneo, allo scopo 1) di garantire che l'Unione europea e i paesi confinanti con la Libia acquisiscano la capacità di gestire eventuali flussi continui e crescenti di rifugiati dal paese e 2) di assistere gli Stati membri dell'Unione e i paesi nordafricani che si trovano in prima linea ad assumersi la responsabilità principale della gestione dei flussi di migranti e di rifugiati.

Il piano include le azioni seguenti:

- (1) continuare a concedere finanziamenti per l'assistenza umanitaria di coloro che si trovano in stato di necessità sia in Libia che nei paesi limitrofi, **nonché per il**

- rimpatrio** dei cittadini in fuga dal conflitto in Libia, in funzione delle esigenze individuate;
- (2) potenziare l'operazione congiunta "EPN HERMES Extension" coordinata da FRONTEX con **risorse tecniche supplementari** messe a disposizione dagli Stati membri, proseguendo per il tempo necessario sia HERMES che l'operazione congiunta POSEIDON, sulla base di un aumento della dotazione FRONTEX per la rete di pattuglie;
 - (3) **ampliare rapidamente le competenze di FRONTEX** dotandola anche di strumenti più efficaci. Il regolamento modificato che istituisce l'agenzia FRONTEX dovrebbe essere adottato con urgenza dal Consiglio e dal Parlamento europeo;
 - (4) invitare FRONTEX ad accelerare i negoziati per la conclusione di **accordi operativi** con le autorità competenti dell'Egitto, del Marocco e della Turchia, per i quali ha già ricevuto apposito mandato, e affidargli urgentemente il mandato di avviare negoziati per la conclusione di un accordo operativo analogo con la Tunisia;
 - (5) avviare un **progetto operativo congiunto specifico tra l'Unione europea e la Tunisia** nel quadro di un più ampio pacchetto di misure volte ad affrontare la situazione generale della migrazione irregolare nella regione del Mediterraneo. Il progetto intende potenziare la capacità delle autorità tunisine di controllare le frontiere del paese, contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, agevolare il ritorno e il reinserimento sociale e professionale dei rimpatriati, sostenere l'accesso ai canali di migrazione legale e trattare i migranti che entrano in territorio tunisino conformemente alle norme internazionali, offrendo tra l'altro asilo a chi necessita di protezione internazionale. Parallelamente a questi obiettivi, vi è peraltro l'intento di assistere le autorità locali degli Stati membri dell'Unione europea più coinvolti nel gestire le ripercussioni immediate dei flussi migratori provenienti dalla Tunisia sull'economia e le infrastrutture locali;
 - (6) garantire che gli Stati membri facciano pieno uso delle risorse finanziarie assegnate dal Fondo per le frontiere esterne, dal Fondo per i rimpatri e dal Fondo per i rifugiati, modificando se necessario la destinazione dei finanziamenti, e se del caso si concentrino sulle priorità più impellenti (per i programmi 2010-2011 sono disponibili 425 milioni di euro nel quadro di questi tre Fondi per i sei Stati membri maggiormente interessati: Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta e Spagna);
 - (7) prevedere, nell'ambito dei tre Fondi summenzionati, ulteriori risorse destinate ad assistere gli Stati membri che si trovano ad affrontare **situazioni di emergenza**, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario;
 - (8) attuare un **programma di protezione regionale** che includa l'Egitto, la Libia e la Tunisia, allo scopo di aumentare la possibilità di assistere i rifugiati che si trovano in tali paesi e di sviluppare, a livello locale, la legislazione e la capacità amministrativa necessarie a gestire questa situazione conformemente alle norme internazionali. Il **reinsediamento** sarà un'altra componente importante di tale programma;
 - (9) pianificare e attuare il **reinsediamento** del maggior numero possibile di persone che necessitano di protezione internazionale dal territorio dei paesi confinanti con la Libia verso gli Stati membri dell'Unione europea e gli altri paesi disposti ad accoglierli;

- (10) raggiungere rapidamente un accordo sull'adozione della proposta di istituzione di un **programma comune di reinsediamento dell'Unione europea**, allo scopo di facilitare le operazioni inerenti a quest'ultimo.

Come sopra evidenziato, l'**eventuale aumento dei flussi di persone che necessitano potenzialmente di protezione internazionale** provenienti al momento dal territorio libico e, in futuro, da altri paesi della regione desta grande preoccupazione. La Commissione prende atto del notevole impegno dell'UNHCR, dell'ICRC, dello IOM e di altre organizzazioni internazionali, nonché del sostegno offerto dall'Unione europea e dagli Stati membri nel fornire assistenza umanitaria ed altro supporto agli sfollati dalla Libia. In tal senso è importante garantire un **livello di finanziamenti adeguato** per poter sostenere l'**assistenza umanitaria** in funzione delle esigenze individuate.

Il sostegno finanziario dovrebbe servire anche a gestire le **ripercussioni immediate dei flussi di migranti e di rifugiati sulla situazione economica e sociale a livello locale**, nonché sulle infrastrutture, di alcune regioni periferiche degli Stati membri dell'UE, come avvenuto ad esempio in questi ultimi anni in alcune isole Canarie, nelle isole siciliane, a Malta, a Cipro e in alcune isole greche dell'Egeo. La Commissione intende studiare come eventuali stanziamenti nel quadro dei fondi strutturali dell'Unione europea possano contribuire a gestire simili situazioni.

Il sostegno agli Stati membri più esposti dovrebbe andare oltre l'assistenza finanziaria e far sì che la gestione dei migranti e dei rifugiati diventi una responsabilità realmente condivisa. La Commissione ha già proposto, anche nel quadro della conferenza ministeriale sul trasferimento e il reinsediamento svoltasi a Bruxelles il 12 maggio 2011, un certo numero di misure che occorre prendere attentamente e urgentemente in considerazione per raggiungere tale obiettivo. Tra queste è importante segnalare l'eventuale invio negli Stati membri più coinvolti, su loro richiesta, di **squadre di sostegno dell'EASO** (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo), con il compito di aiutare le autorità nazionali a esaminare le domande d'asilo e di offrire loro un'assistenza iniziale. Di per sé, l'attuale dotazione EASO dovrebbe già permettere di finanziare l'invio di tali squadre. Gli Stati membri dovrebbero mostrarsi tra loro **solidali** affiancando alle squadre EASO i loro esperti in materia di asilo politico e accettando che alcuni rifugiati che beneficiano di protezione internazionale vengano trasferiti nel loro territorio. La Commissione è disposta a sostenere tali iniziative tramite il Fondo europeo per i rifugiati, nel quadro dell'ampliamento del progetto pilota per l'isola di Malta avviato nel 2009.

L'attuazione del pacchetto di misure proposto sarà possibile solo con lo stanziamento di **risorse finanziarie adeguate da parte dell'Unione europea**. La Commissione studierà come garantire, sulla base delle risorse disponibili, finanziamenti che consentano di raccogliere, in tutta la loro ampiezza, le sfide che l'Unione deve affrontare in questa situazione di emergenza. Essa inoltre promuoverà il coordinamento necessario tra i vari strumenti finanziari, interni ed esterni, al fine di garantire, in particolare, il dovuto sostegno alla cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e i paesi terzi su progetti concreti riguardanti la gestione delle frontiere, la migrazione e l'asilo.

5. UN PIANO DI MISURE A PIÙ LUNGO TERMINE: UNA COOPERAZIONE A PIÙ ALTO LIVELLO CON I PAESI DEL SUD DEL MEDITERRANEO

Il pacchetto di misure proposto dalla Commissione (descritto nella sezione precedente) è stato ampiamente approvato dal Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'11-12 aprile. Dette misure, essenzialmente a breve termine, sono ora in via di attuazione.

La Commissione è tuttavia convinta della necessità di adottare, a più lungo termine, ulteriori misure miranti **innanzitutto** a risolvere le **cause strutturali all'origine dei flussi migratori**. La cooperazione con i paesi del Sud del Mediterraneo dovrebbe essere potenziata per poter rispondere efficacemente alla sfida di **creare posti di lavoro e migliorare le condizioni di vita nell'intera area** e, in particolare, dovrebbe riguardare le regioni e le categorie di persone che più risentono della mancanza di opportunità occupazionali (i giovani dovrebbero essere, ad esempio, uno degli obiettivi prioritari).

Per raccogliere queste sfide, nella comunicazione congiunta dell'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno proposto di sviluppare un **partenariato a lungo termine per la democrazia e la prosperità condivisa** con i paesi del Sud del Mediterraneo, basato su tre aspetti: uno di essi riguarda la crescita e lo sviluppo economico sostenibili ed inclusivi, con un forte accento sull'**occupazione** e sulle questioni sociali.

Adottare misure a più lungo termine è inoltre necessario per far sì che la migrazione e la mobilità tra l'Unione europea e i paesi del Sud del Mediterraneo seguano **canali regolari** e si svolgano **in modo** ordinato ed **efficiente**, il che significa anche adoperarsi per aiutare i cittadini di questi paesi in cerca di lavoro a trovare opportunità occupazionali all'estero, nel reciproco interesse delle persone e dei paesi interessati da un lato, dell'Unione europea e dei suoi Stati membri dall'altro. Quest'ultima sfida va vista nell'ottica più ampia dell'evoluzione della situazione demografica dell'Unione, nonché del problema della carenza di manodopera cui essa si trova di fronte. La necessità dell'Unione europea di un'immigrazione mirata di lavoratori dovrà essere opportunamente vagliata e rivista per poter formulare, sulla base di dati precisi, proposte modulate in funzione della domanda reale di lavoro. In tal senso va riconosciuto che gli immigrati, di qualunque provenienza, danno un aiuto significativo alle economie degli Stati membri, contribuendo sia a soddisfare la necessità di lavoratori altamente qualificati nei settori in espansione delle economie europee, sia a colmare in gran parte la carenza di manodopera per molti lavori che richiedono un insieme di competenze minori.

Nella comunicazione congiunta dell'8 marzo 2011 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno inoltre proposto di sviluppare un **partenariato per l'immigrazione, la mobilità e la sicurezza** con i paesi del Sud del Mediterraneo.

La Commissione è convinta che l'avvio dei **partenariati per la mobilità** con i paesi del Sud del Mediterraneo sia uno strumento cruciale, oltre che vantaggioso per entrambe le parti al fine di gestire in modo più efficiente ed efficace la migrazione e la mobilità dei cittadini non solo dei paesi partner ma anche di altri paesi, in particolare dell'Africa subsahariana e del Medio Oriente, che sempre più spesso soggiornano o transitano nel territorio dei paesi del Sud del Mediterraneo. L'avvio dei partenariati incoraggerebbe i contatti tra i popoli e promuoverebbe ulteriormente sia la reciproca comprensione, sia l'attività economica e l'occupazione, a vantaggio dello sviluppo socioeconomico dell'intera regione mediterranea e dell'integrazione degli immigrati nell'Unione europea e in altri paesi di destinazione.

All'atto pratico, i partenariati proposti si tradurranno in un **approccio su misura per ciascun paese**, basato sull'impegno assunto da ogni singolo paese di soddisfare determinate condizioni e di rispettare nella loro globalità le relazioni con il paese partner interessato. Analogamente, in linea con gli orientamenti definiti dal Consiglio europeo, è importante che i partenariati tengano conto parallelamente di tutti i vari aspetti di questa cooperazione, facendo sì che la progressiva semplificazione della circolazione delle persone vada di pari passo con l'attuazione di misure intese a garantire la sicurezza di tale circolazione.

6. IL DIALOGO CON I PAESI DEL SUD DEL MEDITERRANEO PER LA MIGRAZIONE, LA MOBILITÀ E LA SICUREZZA

L'obiettivo generale del **dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza** consisterà nel sostenere e nell'incoraggiare le **riforme** – miranti a migliorare la sicurezza – che i paesi partner potrebbero impegnarsi ad attuare, offrendo ai loro cittadini maggiori possibilità di mobilità verso gli Stati membri dell'UE e affrontando, nel contempo, le cause all'origine dei flussi migratori. Tale dialogo farà parte di un impegno e di un'assistenza ben più ampi a favore dei paesi del Nord Africa nel quadro della nuova politica europea di vicinato. Con i suoi aspetti tematici e specifici, esso si svolgerà all'interno dei quadri più vasti di dialogo e di relazioni bilaterali, tenendo conto, a livello regionale, della strategia comune Africa-UE e del partenariato Africa-UE in materia di migrazione, mobilità e occupazione.

Per conseguire questo importante obiettivo, come richiesto dal Consiglio europeo, la Commissione intende avvalersi pienamente dello strumento esistente previsto nell'ambito dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, il cosiddetto **partenariato per la mobilità**, rivelatosi efficace nel promuovere il dialogo e la cooperazione operativa con i paesi terzi. I partenariati per la mobilità saranno opportunamente modulati in funzione della situazione specifica e delle esigenze dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati.

Si applicheranno a tal fine i seguenti principi:

1. **differenziazione**: il dialogo sarà offerto e sviluppato in funzione del merito individuale del paese partner (approccio per paese), tenendo conto della portata dei progressi compiuti, nonché del loro impatto sulle prassi e sull'attuazione delle strategie a livello nazionale;
2. **bilateralità**: il dialogo sarà concordato dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, da un lato, e da ciascun paese partner singolarmente, dall'altro;
3. **condizionalità**: i risultati previsti nel quadro del dialogo dipenderanno dagli sforzi e dai passi avanti compiuti in tutti i settori (migrazione, mobilità e sicurezza) e terranno conto anche dei progressi realizzati in ambiti connessi alla governance;
4. **verifica**: i partner concorderanno l'istituzione di un meccanismo efficiente per la verifica dell'attuazione pratica del partenariato, al quale parteciperanno esperti dell'UE e degli Stati membri.

Questo metodo "a più livelli" permetterà all'Unione europea di estendere i vantaggi della mobilità proposti dal partenariato a chi mostrerà la volontà e la capacità di compiere progressi, in particolare nei settori che l'Unione ritiene importanti.

I **partenariati per la mobilità**, che saranno concertati a livello politico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il paese partner interessato, dall'altro, dovrebbero riguardare, in funzione di quanto richiesto e concordato da entrambe le parti, tutte le misure (legislative od operative) atte a garantire che la **circolazione delle persone tra l'UE e il paese partner** sia gestita correttamente ed avvenga in condizioni di sicurezza. Ciò consentirà di riunire l'insieme delle misure pertinenti in **modo sistematico ed articolato**.

Tali misure dovrebbero contribuire a migliorare la capacità di gestione della migrazione e della mobilità delle persone all'interno dei paesi del Sud del Mediterraneo e le loro relazioni con l'Unione europea in tutti i settori dell'**approccio globale dell'UE in materia di migrazione**, mirante 1) a migliorare l'organizzazione della **migrazione legale**, 2) a massimizzare l'impatto positivo della **migrazione sullo sviluppo** e 3) a contrastare efficacemente l'**immigrazione clandestina**. Il partenariato dovrebbe inoltre includere una serie di misure volte 4) a garantire la promozione e il rispetto dei **diritti dei migranti**, siano essi cittadini dei paesi partner o di paesi terzi, in transito nel territorio dei paesi partner.

Per quanto concerne l'**asilo**, i partenariati per la mobilità aumenteranno le possibilità di protezione internazionale nel paese partner. Dovranno inoltre contemplare la promozione, negli Stati membri dell'Unione europea, di iniziative in materia di **integrazione** da cui possano trarre vantaggio gli stessi paesi d'origine. Un'integrazione riuscita nel paese di destinazione crea condizioni migliori per poter contribuire sia allo sviluppo nel paese d'origine, sia al positivo reinserimento di chi rientra in patria.

I partenariati per la mobilità dovranno includere anche un pacchetto di **misure per il potenziamento delle capacità**, da attuare nel paese partner e da elaborare tenendo conto di un'analisi su misura dei paesi del Sud del Mediterraneo interessati, nonché delle proposte e delle richieste avanzate da questi ultimi, oltre che dall'UE e dai suoi Stati membri, che parteciperanno pienamente e attivamente alla loro attuazione. Le misure di potenziamento delle capacità in materia di migrazione, mobilità e integrazione che contribuiranno a conseguire questi obiettivi sono elencate (in modo non limitativo) qui di seguito:

- ampliare e semplificare l'accesso dei potenziali migranti ai canali di migrazione legale, sulla base di esigenze di manodopera chiaramente identificate nell'UE e in altri paesi di destinazione;
- prevedere sistematici scambi di competenze e di migliori prassi tra i servizi pubblici per l'impiego, in modo da contribuire all'elaborazione di programmi efficaci di politica attiva del lavoro nei paesi d'origine, ampliando così i livelli di occupabilità e le prospettive di lavoro dei cittadini dei paesi terzi;
- potenziare le capacità del paese partner di contribuire all'organizzazione efficiente ed efficace della migrazione legale, incluse le procedure di assunzione, il riconoscimento delle competenze, il ritorno e il reinserimento dei migranti;
- sostenere l'elaborazione e l'attuazione nel paese partner di politiche che promuovano una crescita inclusiva, nonché l'occupazione, l'occupabilità e tutti gli aspetti di un lavoro dignitoso, anche allo scopo di ridurre il fenomeno della fuga dei cervelli;
- massimizzare l'impatto della migrazione sullo sviluppo, anche favorendo rimesse a basso costo e la loro canalizzazione verso investimenti sostenibili, un'attività più intensa con le

comunità stanziali di migranti (le cosiddette "diaspore") e misure miranti a contrastare la fuga dei cervelli, tenendo conto nel contempo degli aspetti sociali della migrazione;

- migliorare la qualità dei registri di stato civile del paese partner e dei documenti d'identità e di viaggio rilasciati da quest'ultimo;
- rispettare i diritti fondamentali di qualunque migrante, inclusi i cittadini di paesi terzi;
- sostenere l'effettiva integrazione nella comunità ospitante e un trattamento non discriminatorio dei migranti regolari;
- offrire assistenza specifica ai migranti appartenenti a categorie vulnerabili, quali i minori non accompagnati, le vittime di tratta e altri;
- offrire consulenza allo scopo di potenziare la capacità di aiutare i migranti che necessitano di un'assistenza sociale, psicologica o medica specifica, anche in vista dell'avvio di una cooperazione nel settore della prevenzione delle malattie facilmente trasmissibili;
- garantire l'applicazione del principio del "non respingimento" e offrire soluzioni durature a coloro che necessitano di protezione internazionale;
- elaborare e attuare una legislazione in materia d'asilo nel paese partner, in linea con le norme internazionali, anche tramite la cooperazione con l'UNHCR;
- agevolare il reinserimento sociale e professionale dei cittadini del paese partner che rientrano in patria;
- fornire assistenza per il rimpatrio volontario dei cittadini dei paesi terzi fermati in quanto immigrati irregolarmente nel territorio del paese partner.

Le suddette misure favoriranno la mobilità delle persone dai paesi del Sud del Mediterraneo verso l'Unione europea. Questa maggior mobilità sarà ulteriormente garantita dal ricorso agli strumenti fondamentali illustrati qui di seguito.

- L'UE offrirà ai paesi partner la possibilità di concludere un **accordo di facilitazione del rilascio dei visti**, i cui contenuti varieranno comunque in funzione del paese partner. L'accordo sarà concordato **caso per caso**, ma sosterrà quantomeno la mobilità di **studenti, ricercatori e uomini e donne d'affari**.
- A seconda delle reali possibilità ed esigenze degli Stati membri dell'UE interessati a prendere parte attiva nei partenariati per la mobilità, nonché in funzione dei loro rispettivi mercati del lavoro e tenendo conto del loro diritto di determinare i volumi di migranti da ammettere per motivi economici, i partenariati per la mobilità potrebbero includere anche programmi specifici miranti a favorire la **migrazione per motivi di lavoro** tra gli Stati membri interessati e i paesi del Sud del Mediterraneo. Tali programmi potrebbero permettere 1) l'adozione di programmi specifici e/o di quadri normativi semplificati per la migrazione circolare (inclusa quella stagionale), 2) il potenziamento della capacità di gestione delle rimesse dei lavoratori al fine di aumentarne l'impatto sullo sviluppo, 3) il potenziamento della capacità di collegare efficacemente la domanda e l'offerta di lavoro e di gestire il ritorno e il reinserimento dei migranti, 4) il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche professionali e universitarie, 5) la definizione e l'attuazione di quadri

normativi che diano maggiori possibilità di trasferimento dei diritti previdenziali acquisiti, 6) un miglior accesso alle informazioni riguardanti l'offerta di lavoro nei mercati degli Stati membri dell'Unione, 7) l'individuazione di misure volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra i paesi del Sud del Mediterraneo e gli Stati membri dell'Unione su questioni relative alle competenze e alle modalità per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sviluppando quanto già fatto dalla Fondazione europea per la formazione professionale (ETF).

Nel quadro di un partenariato per la mobilità, lo Stato membro interessato, in linea con la propria legislazione, potrà anche decidere di adottare altre iniziative specifiche volte ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro dei migranti provenienti dal paese partner.

- La maggior mobilità così descritta dipenderà dal rispetto di un certo numero di condizioni preliminari miranti a favorire la creazione di un contesto sicuro in cui la circolazione delle persone possa aver luogo attraverso i canali regolari e secondo le modalità convenute. Le condizioni specifiche che ogni paese dovrà soddisfare varieranno in funzione della valutazione di quanto gli obiettivi concordati mediante il dialogo con ciascun paese partner saranno stati effettivamente realizzati, ma anche in base al livello di cooperazione instaurato da quest'ultimo con l'UE.

Tra le misure specifiche che i paesi partner dovranno attuare citiamo:

- istituire dispositivi di **rimpatrio volontario**;
- concludere con l'UE **accordi di riammissione** che includano disposizioni riguardanti la riammissione non solo dei propri cittadini, ma anche di quelli di altri paesi terzi, garantendo nel contempo il pieno rispetto degli obblighi di riammissione preesistenti;
- concludere un **accordo operativo con FRONTEX**;
- potenziare le capacità nel settore della **gestione integrata delle frontiere**, della sicurezza dei documenti e della lotta alla criminalità organizzata, inclusa la tratta degli esseri umani e il traffico di migranti;
- collaborare alla sorveglianza congiunta nel Mediterraneo, anche tramite un'eventuale cooperazione nel quadro del progetto EUROSUR, una volta che quest'ultimo sarà definito;
- dimostrare la volontà di collaborare con l'UE nell'identificare i propri cittadini e i cittadini residenti sul suo territorio, in particolare in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria e a scopi di riammissione ed estradizione;
- ratificare ed attuare la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, integrata dai protocolli relativi, rispettivamente, alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti.

Un partenariato per la mobilità è concepito come un **quadro a lungo termine** basato sul **dialogo politico** e sulla **cooperazione operativa**, destinato ad essere ulteriormente sviluppato nel contesto generale delle relazioni tra l'UE e il paese partner interessato e ad evolversi nel tempo.

Per preparare la conclusione di un accordo di partenariato per la mobilità tra l'UE e il paese partner interessato verrà istituito, con la piena partecipazione degli Stati membri, un **dialogo a**

livello di alti funzionari tra l'UE e i paesi in questione che consenta ad entrambe le parti di scambiarsi opinioni, chiarire aspettative ed esigenze e di identificare gli ambiti di cooperazione. Ciò permetterà di predisporre le decisioni da adottare congiuntamente a livello politico. Il dialogo servirà non solo a preparare l'avvio del partenariato per la mobilità, ma anche a controllarne l'attuazione.

Come condizioni necessarie ai fini di un'attuazione equa e sostenibile del partenariato per la mobilità, nella fase preparatoria i paesi del Sud del Mediterraneo saranno invitati a compiere progressi per il potenziamento della loro capacità di gestione efficiente del fenomeno migratorio e a contribuire alla creazione di un contesto sicuro per la mobilità. L'Unione europea sosterrà, sia tecnicamente che economicamente, gli sforzi compiuti dal paese partner, anche tramite le sue agenzie (FRONTEX, EASO ed EUROPOL).

L'Unione europea dovrà peraltro prevedere ulteriori risorse finanziarie per sostenere i progressi dei paesi del Sud del Mediterraneo desiderosi di potenziare le loro capacità di gestire la migrazione, la mobilità e la sicurezza e di impegnarsi, in questo senso, in una cooperazione a lungo termine.

Pertanto, l'Unione europea e i paesi partner partecipanti al dialogo dovranno valutare le soluzioni migliori atte a garantire finanziamenti adeguati, nell'ambito della dotazione disponibile, ad azioni volte a sostenere il potenziamento delle capacità e la cooperazione in questi settori. Considerazioni analoghe dovranno applicarsi al nuovo strumento finanziario di sostegno alla cooperazione con i paesi del Sud del Mediterraneo nell'ambito del prossimo quadro finanziario dell'Unione.

Accanto allo sviluppo del partenariato per la mobilità, gli Stati membri dell'Unione dovrebbero considerare, caso per caso, l'ipotesi di migliorare la **copertura consolare** nella regione, anche tramite l'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto, finanziati dall'Unione. Occorre inoltre intensificare la collaborazione nell'ambito della cooperazione locale Schengen e utilizzare appieno i miglioramenti concreti e le forme di flessibilità previste dal **codice dei visti** dell'Unione europea, tra cui la riduzione o l'abolizione dei diritti di visto e il rilascio di visti per ingressi multipli a viaggiatori in buona fede e a categorie specifiche (ad esempio, ricercatori, studenti e uomini e donne d'affari).

Nel lungo periodo, purché venga data efficace attuazione agli accordi riguardanti le facilitazioni dei visti e la riammissione, si potrebbe valutare caso per caso l'ipotesi di compiere passi graduali verso una liberalizzazione dei visti per singoli paesi partner, tenendo conto delle relazioni complessive con tali paesi e a patto che risultino soddisfatte le condizioni necessarie per una mobilità correttamente gestita e sicura.

Il dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza con i paesi del Sud del Mediterraneo sarà avviato in modo graduale, anche **tramite lo sviluppo di partenariati per la mobilità** e tenendo conto 1) delle relazioni che l'UE intrattiene globalmente con ciascun paese partner, 2) dell'attuale livello di capacità del paese partner di gestire i flussi migratori e 3) della volontà di quest'ultimo di intraprendere un dialogo costruttivo ed efficace volto all'istituzione del partenariato. Su tale base, la Commissione propone di avviare un dialogo con la **Tunisia**, il **Marocco** e l'**Egitto**.

7. CONCLUSIONI

Le misure proposte nella presente comunicazione rappresentano la risposta della Commissione all'invito formulato dal Consiglio europeo nella riunione del 24 e 25 marzo 2011 a presentare, prima del Consiglio europeo di giugno, *"un piano per lo sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi"*.

Le proposte contenute nella presente comunicazione si aggiungono alle iniziative proposte dalla Commissione il 4 maggio per una strategia più strutturata e globale, in grado di garantire una risposta rapida dell'UE alle sfide e alle opportunità derivanti dalla migrazione, inclusi il rafforzamento dei controlli alle frontiere e la governance Schengen, il completamento del sistema europeo comune di asilo e una migrazione legale più mirata.

La Commissione è pronta a contribuire ulteriormente all'elaborazione e all'attuazione di tale piano, sulla base delle indicazioni che il Consiglio europeo formulerà nella sua prossima riunione del 24 giugno 2011.

La Commissione è certa che il pacchetto di misure proposto consentirà all'Unione europea di assolvere le sue responsabilità. Essa è inoltre convinta che l'Unione debba dare a queste sfide una risposta realmente unitaria a livello europeo. Tale risposta sarà veramente efficace solo se basata sull'espressione di una concreta solidarietà tra gli Stati membri nel quadro di un partenariato con i paesi della sponda opposta del Mediterraneo e se saranno stati attivati tutti i mezzi e gli strumenti a disposizione.

EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Why enlargement-lite will not save the Arab Spring

By Mark Leonard - 25 Oct 11

Much of the rhetoric following the uprisings in Tunisia implied that a Berlin wall had collapsed in the Mediterranean and that the EU should fall back on its tried and tested model of transition to help its southern neighbours become democratic (in the same way that it reached out to the countries of central and Eastern Europe after the cold war). But rather than copying the legacy of 1989 – and offering an anaemic and underfunded copy of the enlargement process minus the benefit of membership - it is time for the EU to develop a more political and differentiated approach to its southern neighbourhood.

The big story of 1989 was about a “return to Europe” for countries that did not just want to deepen their links with the EU; they wanted to transform themselves to become the EU. The Arab world – on the other hand - is being re-shaped by the intersection of three big trends - the global political awakening, the shift of power from East to West, and the long tail of the Great Recession – which are combining to change the political and economic landscape in ways that are challenging to the EU and its policy frameworks for building “deep democracy” and economic development.

After 1989, democratisation and westernisation went hand in hand. When the countries of Eastern Europe threw off autocratic rule they wanted to join the West. But now that Arab countries are democratising they are not turning towards the West. In many ways they are going through a “second decolonisation”, emancipating themselves from Western client states in the same way that earlier generations freed themselves from Western rule. Although the revolutionaries themselves may have been using Facebook and working for Google, the politics they will unleash will be challenging for the West. I do not think we will necessarily see fundamentalist islamists coming to power across the region, but I think in Egypt we can already see some of the challenges in the result of the referendum and some of the early moves on foreign policy. It stands to reason

that the “dignity revolutions” will not just be about emancipation from dictatorship, but also from Western rules and practices.

The economic picture is also challenging for the EU - showing the combined impacts of the great recession and the power shift. It is clear that the optimism of the revolutions is already leading to an economic slump because of a collapse in tourist revenues, capital flight, and rising inflation. Experts predict that GDP growth in non-oil countries will go from 4.5% growth in 2010 to a half percent fall in GDP in 2011. These economic problems – coupled with the underlying forces of demography, rising inequality, unemployment and corruption – could lead to a crisis of expectations that overwhelms the Arab spring. But a cash-strapped European Union has responded underwhelmingly to the crisis, promising just €5.8 billion (when Egypt alone has over \$80 billion of debt). When the G8 met, Western powers promised a mere \$10 billion while urging that the Gulf oil states give \$10 billion and the International Monetary Fund and the World Bank provide another \$20 billion in loans. There are lots that the West and (particularly) the EU can do, from opening markets for agricultural products to helping with investment vehicles for SMEs and eventually moving towards a customs union, but the timid response so far will mean that other powers such as the GCC and China will probably play an ever more important role as an economic force in the region.

However, it is not just the threat of member states adopting a miserly approach to the promises they have made on money, markets and mobility that could make the EU underperform. There is also a threat that we do not take advantage of the Arab revolts to rethink our approach to the neighbourhood. The problem with the EU’s approach is that it is modelled on the approach to Eastern Europe where we were the main economic and political power; where countries were desperate to adopt our values; and where the end-goal of membership made it worthwhile to go through the painful process of transition. None of these conditions apply in the southern neighbourhood. The Commission’s strategies of 25th March are based on the model of enlargement-lite – where the EU signs action plans for reform with the countries on its periphery, monitors their performance and rewards their success with extra money, markets or mobility (“more for more”). But the trouble with this approach is that is difficult to deliver and driven more by the needs of the European suppliers (the Commission bureaucrats who oversaw the enlargement process) than local demand. The EU now has a chance to review its approach to the neighbourhood across 4 different dimensions:

1. ***Real differentiation.*** There should be a few common elements in the approach to all of our neighbours: Upgraded political dialogue; support for free and fair elections (with all the tools that EU has developed); and support for civil society. Beyond that we should look at countries on an individual basis and develop bilateral relations with them based on a short list of pressing needs.

2. ***Scrap the lengthy action plans.*** Given that none of the EU's Southern neighbours will join the EU, it would make sense for the EU to abandon its approach which is based on lengthy action plans modelled on the membership process. In their place, the EU could sign a series of sectoral development strategies. For one or two countries – maybe Moldova in the Eastern neighbourhood or Tunisia in the southern neighbourhood - it may make sense to develop a model of enlargement-lite. In order to deliver this, the EU should radically change the make-up of its personnel in the region, and its spending priorities.
3. ***Involve member states.*** To move from a bureaucratic to a political approach, the High Representative will need to find creative ways of linking the EU's policies and approaches to those of the member states. This is politically sensitive as it is easy to alienate excluded member states and there are strong reasons not to want to allow the Eastern or Southern neighbourhoods to become the 'chasse gardee' of their closest neighbours. One idea would be for Ashton to copy the model of the G8 set-up for Afghanistan, and ask each Foreign Minister to lead on a substantive area (e.g. Rule of Law, media reform, policing, election support) in some of the key countries. It is also important to embrace some political symbolism.
4. ***Reach out beyond a 'European' Neighbourhood Policy.*** The area surrounding the EU is moving from being a 'European neighbourhood' to a more multipolar one, where different political and economic models vie for attention. In this more competitive environment, the EU still has much to offer but it is likely to maximise its influence by reaching out to other players such as Turkey, the United States and the GCC, and seeking to find institutionalised ways of working together.

The destabilisation of Europe's periphery puts the EU in a dramatically different position to the status it enjoyed at the end of the 20th Century. The EU is still the most significant source of trade and investment for all its neighbours to the south and east, but this is now a competitive rather than a 'European neighbourhood'. The EU therefore needs to develop a real foreign policy, using national and collective sticks and carrots to support political transition and advance European interests. Let us hope that they put the current approach behind them and opt for a more radical rethink of our approach to the region.



Massimo Campanini

Le rivolte arabe: rinascita della democrazia?

MASSIMO CAMPANINI
è Docente di Storia dei
paesi islamici presso la
Facoltà di Lettere e
Filosofia dell'Università
degli Studi di Trento

I perché delle rivolte

Le rivolte che hanno scosso il mondo arabo tra la fine del 2010 e il 2011 e che potenzialmente ne potranno modificare in profondità gli assetti politici e costituzionali, soprattutto in relazione a un eventuale sviluppo democratico, sono state provocate da vari fattori, riassumibili probabilmente in tre. In primo luogo, la crisi economica ha impoverito larghe fasce della popolazione, accrescendo le sperequazioni tra ricchi e poveri e annullando le speranze, soprattutto dei giovani, di guadagnarsi una vita più degna e affluente, impediti come essi sono di trovare un lavoro, di costruirsi una famiglia, di reperire un alloggio decente. Le classi possidenti hanno continuato per decenni a saccheggiare le risorse degli stati, patrimonializzando il potere e con esso le leve produttive, collocando ai margini della società le classi più diseredate. Non è casuale che paesi potenzialmente ricchi di risorse naturali, come l'Algeria e la Libia, non abbiano visto, invece, una crescita economica adeguata. In secondo luogo, la gente (e ancora in prima fila si devono collocare i giovani e le donne) ha avvertito come non più sopportabile il peso dell'autoritarismo, della corruzione, della mancanza di libertà di espressione e di associazione, dello svuotamento della

rappresentanza e della partecipazione che i regimi del mondo arabo esercitavano onde consolidare e garantire il proprio potere tirannico. Infine la *civitas* tutta, da molto tempo in movimento e in cerca di aperture sociali e civili nuove che, accanto ai diritti da riconoscere alle donne, metteva in primo piano la difesa e la rivendicazione dei diritti dell'individuo e dello stesso corpo sociale conculcati da decenni di autocrazia e di silenzio imposto agli attori civili, ha fatto deflagrare le energie troppo a lungo compresse prendendo di mira i simboli e i protagonisti di siffatta autocrazia, gli eterni *ra'is*, da decenni in sella a regimi, come quelli egiziano, tunisino, libico, siriano, yemenita, che potrebbero a ragione definirsi "monarchie repubblicane"¹.

Per lungo tempo, gli osservatori internazionali e gli studiosi avevano sottolineato l'"anomalia" del Medio Oriente, e segnatamente del Medio Oriente arabo, in cui la democrazia faticava a trovare spazi di espressione e di affermazione – o meglio sembrava impossibilitata a esprimersi e affermarsi – e in cui l'apparente passività dei popoli sembrava garantire la longevità e la permanenza dei presidenti e dei monarchi al vertice di strutture politiche autoritarie o francamente dittatoriali. Gli avvenimenti del 2010-2011 hanno contestato alla radice queste

¹ Un recente contributo alla comprensione delle dinamiche eziologiche che hanno giustificato le rivolte arabe del 2011 è venuto dal volume collettaneo a cura di K. MEZLAN - S. COLOMBO - S. VAN GENUGTEN, *L'Africa mediterranea. Storia e futuro*, Roma 2011.

opinioni, dimostrando, da un lato, che i popoli arabi, quando stanchi di subire, sono tutt'altro che supini allo *status quo*; dall'altro, che le possibilità di evoluzione democratica sono reali, anche con potenziali caratteri di originalità e di specificità che potrebbero dare luogo a riforme democratiche costituzionali e istituzionali, ma caratteristiche della geopolitica mediorientale. In quest'ultimo contesto si propone evidentemente il ruolo dell'islam, come fattore aggregante e mobilitante del sistema sociale, e come fattore di produzione teorica tesa al rinnovamento dei paradigmi tradizionali del pensiero politico classico.

Questo contributo intende dunque, dopo una breve analisi storica che spieghi il consolidamento e la durata dei regimi autocratici che hanno dominato per decenni il mondo arabo, individuare i fattori comuni e quelli divergenti che hanno caratterizzato le rivolte tuttora in corso e infine interrogarsi sulle vie da intraprendere per la trasformazione democratica e sul ruolo che l'islamismo potrebbe giocare.

Le difficoltà dello sviluppo democratico

Per comprendere le trasformazioni politiche, economiche e sociali che hanno condotto all'affermazione dei regimi autocratici nel Medio Oriente, e segnatamente nel mondo arabo, sarebbe necessario prendere le mosse dal processo evolutivo di quello che Roger

Owen ha chiamato «stato coloniale»², ovvero lo stato moderno creato e imposto dalla dominazione coloniale. L'espansione coloniale e imperialistica delle potenze europee ha prodotto, evolvendosi, stati "moderni" in cui le strutture amministrative e gestionali erano copiate sui modelli europei, le ideologie dominanti erano quelle provenienti dall'Europa, le classi dirigenti erano spesso collaborative e perciò compromesse coi governi coloniali e interessate, attraverso il sistema coloniale, a consolidare e trasmettere i propri privilegi. In questo quadro, è evidente che i processi di trasformazione democratica e liberale nei primi decenni del Novecento, soprattutto in Egitto e in Iraq, siano andati incontro a un sostanziale fallimento. Un'autentica trasformazione del Medio Oriente si è avuta perciò solo dopo la seconda guerra mondiale quando si sono innescati autentici processi di liberazione dal giogo coloniale e quando si è realizzata la trasformazione dello stato coloniale in stato post-coloniale. Il processo è stato lungo e complesso e si è mosso a più velocità. La conquista dell'indipendenza formale (Egitto 1922; Iraq 1932; Libia 1951, ecc.) molte volte non ha immediatamente significato autentica indipendenza dalle ex metropoli coloniali dal punto di vista delle scelte di politica estera o di politica economica; e il raggiungimento dell'indipendenza sostanziale ha implicato scosse istituzionali e conflitti provocati spesso da colpi di stato militari. Tocchiamo qui un punto chiave. Le di-

² R. OWEN, *Stato, potere e politica nella formazione del Medio Oriente moderno*, Bologna 2005.



namiche di consolidamento e di affermazione dello stato post-coloniale in Medio Oriente sono state provocate e determinate soprattutto, anche se non esclusivamente, dall'intervento e dall'azione di élite militari che hanno gestito la transizione dallo stato coloniale a quello post-coloniale e i processi di realizzazione delle indipendenze sostanziali.

Il compito storico delle élite militari è stato quello di conquistare l'indipendenza effettiva e di governare lo sviluppo, attraverso una profonda trasformazione delle strutture economiche, sociali e politiche

Il compito storico delle élite militari è stato quello di conquistare l'indipendenza effettiva e di governare lo sviluppo, attraverso una profonda trasformazione delle strutture economiche, sociali e politiche. Il fallimento delle esperienze liberali negli anni antecedenti alla seconda guerra mondiale (segnatamente in Egitto e in Iraq), l'asprezza delle lotte di liberazione nazionale (segnatamente nei paesi del Maghreb sottoposti alla colonizzazione francese) hanno reso necessarie le svolte militari, per lo più caldamente appoggiate dalla popolazione civile, al fine di realizzare quei cambiamenti che i ceti dirigenti dell'età liberale non avevano nemmeno cercato di avviare. Vero è che le promesse sono andate deluse. I militari non sono riusciti a rinnovare radicalmente le strutture produt-

tive, da un lato, e, dall'altro, hanno instaurato regimi che hanno nuovamente represso o emarginato la società civile, facendo fallire la democrazia.

È difficile infatti che il cammino democratico sia garantito da un governo militare. Per natura, il governo militare è autocratico, accentratore e verticistico e incline a non sopportare il dissenso. Se si studiassero nei dettagli i processi evolutivi dei paesi del Medio Oriente, e soprattutto di quelli del mondo arabo (cosa che evidentemente non possiamo fare qui), ci si renderebbe conto di come i regimi militari abbiano ristretto e non allargato gli spazi di partecipazione politica, abbiano impedito le manifestazioni di dissenso, abbiano contribuito a creare nuove élite *rentier* che si sono sostituite a quelle del periodo liberale, ma che ne hanno riprodotto le tare: disinteresse per la soluzione delle sperequazioni sociali, accentramento della ricchezza in poche mani, spreco delle risorse produttive, debolezza e contraddittorietà nella direzione della politica estera. Una delle caratteristiche comuni e trasversali dei regimi militari nel Medio Oriente arabo è stata la prevaricazione del potere esecutivo su quello legislativo e giudiziario, entrambi questi ultimi trasformati in strumenti applicativi e garantisti della prevalenza dell'esecutivo. È evidente che si tratti di una caratteristica irriducibile alla democrazia, e non solo perché non viene salvaguardata la prospettiva liberale della distinzione dei poteri, ma anche perché l'i-

per trofia del potere esecutivo si traduce nella prevalenza di un ceto dirigente privilegiato sugli altri componenti la società. Insomma, se i colpi di stato militari si sono rivelati essenziali per realizzare il cambiamento, i regimi che ne sono sortiti non hanno saputo rispondere alle esigenze e alle richieste delle masse. Questo nonostante alcune esperienze di governo, come quella del socialismo in Egitto all'epoca di Nasser, siano state relativamente originali e cariche di aspettative e di speranze. Quello che mancava ai regimi militari era una legittimità fondata non sul consenso coatto ed estorto con mezzi coercitivi, non sui sogni irrealizzabili del panarabismo, ma su un'autentica partecipazione politica dei cittadini ai processi decisionali. I regimi militari si sono inoltre caratterizzati per sistemi monopartitici in cui, sebbene qualche volta (per esempio con l'Unione socialista araba in Egitto ancora in epoca nasseriana) si siano tentati esperimenti di democrazia diretta, non venivano veicolate le istanze popolari bensì gli interessi particolari e di casta delle burocrazie militari e dei gruppi di potere raccolti attorno ai presidenti, comunque di estrazione militare.

Col tempo perciò le strutture statali nate dai processi politici guidati dagli eserciti si sono disgregate e sulle loro ceneri sono cresciuti due fenomeni di orientamento contrario a quello vissuto dagli stati post-coloniali: l'abbandono delle opzioni socialiste e universaliste del panarabismo in favore di un liberismo sfrenato e senza regole e di un

individualismo nazionale egoista e miope; il ritorno in forze dell'islam, non solo come soluzione dei fallimenti dello stato laico, ma anche come recupero delle fonti più autentiche della cultura e della tradizione popolare.

Il periodo dello stato post-coloniale, in armonia col terzomondismo e con le lotte di liberazione che avevano investito l'Asia, l'Africa e l'America Latina, aveva visto prevalere istituzioni politiche ispirate al socialismo, non necessariamente marxista. La sua incapacità ad avviare e realizzare sistemi economici alternativi al capitalismo ha fatto sì che nello stato post-post-coloniale, lo stato cioè evoluto da quelli che avevano conquistato le indipendenze sostanziali, trionfasse il liberismo, il capitalismo selvaggio, la globalizzazione. Ma questo tipo di struttura economica, con le sperequazioni e le storture sociali che comporta, con l'approfondimento della distanza tra nazioni ricche e povere, tra Nord e Sud del mondo, non ha mai costituito un'autentica soluzione. La conflittualità sociale si è progressivamente acuita; la società civile ha rivendicato nuovi spazi di partecipazione e rappresentanza; i governi si sono arroccati nella difesa dello *status quo*, strappando il consenso e la pace interna per mezzo delle polizie segrete e degli apparati repressivi. È probabile che si possa verificare una proporzione diretta tra l'aumento e l'estensione degli apparati coercitivi e la necessità di conservare la supina obbedienza delle popolazioni ai regimi in essere. Questi regimi inoltre, anche se



in molti casi non più militarizzati in senso stretto, o comunque evoluti in sistemi di governo prevalentemente civile, mantenevano una continuità istituzionale con quelli, appunto militarizzati, che li avevano generati e preceduti cronologicamente, ripetendone il verticismo, l'autocrazia, il controllo sui mezzi di comunicazione di massa e la propaganda.

A partire dagli anni Settanta, in tutto il Medio Oriente si è innescato un processo di reislamizzazione che ha assunto volti diversificati e anche opposti

Infine l'islam. La caduta del nasserismo dopo la sconfitta con Israele nella guerra dei sei giorni del 1967 ha favorito un ritorno alla religione il cui richiamo alla tradizione e alle glorie del passato sembrava in grado di sanare le ferite inferte al corpo sociale dal secolarismo degli anni Cinquanta e Sessanta. A partire dagli anni Settanta, in tutto il Medio Oriente si è innescato un processo di reislamizzazione che ha assunto volti diversificati e anche opposti: dal moderatismo conservatore dei Fratelli musulmani (non solo in Egitto ma in tutti i paesi in cui l'organizzazione si è ramificata), al riformismo militante di intellettuali e filosofi che hanno spronato a un rinnovamento dell'esegesi delle fonti sacre, alla svolta movimentista e terrorista che ha visto in al-Qa'ida il suo fenomeno più eclatante. I regimi al potere si sono comporta-

ti spesso in modo schizofrenico nei confronti di questo ritorno all'islam. In parte hanno voluto utilizzarlo e strumentalizzarlo per combattere gli oppositori interni; in parte hanno dovuto combatterlo e reprimerlo quando il movimentismo e il terrorismo hanno posto in crisi consolidate strutture di potere. L'islam conversante che ha sostenuto e legittimato i regimi, l'islam ufficiale che ha messo a disposizione di presidenti e sovrani i propri strumenti di propaganda e di condizionamento delle masse, ha svolto un ruolo ambiguo spesso insensibile al messaggio di liberazione insito nel Corano e nei fondamenti della fede. Il musulmano "medio", il credente praticante e sincero – insomma la stragrande maggioranza dei musulmani nel Medio Oriente e nel mondo arabo – si è visto spesso scavalcare dal collaborazionismo delle gerarchie ufficiali, espropriare dal terrorismo delle avanguardie combattenti di tipo qaidista, superare dalle fughe in avanti dei teorici del riformismo militante. Questa stragrande maggioranza dei musulmani, che compone la società civile e che ha visto conculcati i propri diritti e ristretti i propri spazi di rappresentanza politica dai metodi autocratici posti in essere dai regimi al potere, ha probabilmente tutti i diritti di rivendicare una lettura politica dell'islam che ne faccia la protagonista dei rivolgimenti e delle trasformazioni che attendono nel futuro il mondo arabo e il Medio Oriente.

Nuove prospettive della democrazia

Si è già accennato, all'inizio di questo contributo, a quali sono state le cause scatenanti delle rivolte che hanno agitato e tuttora agitano il mondo arabo mediorientale. Anche a prescindere da quelli che potrebbero essere i loro autentici sbocchi politici, tali rivolte hanno innescato processi di trasformazione che meritano di essere brevemente studiati, non solo o forse non tanto alla luce del rapporto tra istituzioni di potere e società civile (anche se questi ne vengono inevitabilmente coinvolti), quanto alla luce delle possibili nuove forme di democrazia che potrebbero innescare. Come in tutti i processi in qualche modo creativi e trasformativi emergono aspetti positivi e negativi.

Un primo elemento comune ed essenziale che deve essere evidenziato è che tali rivolte sono state spontanee, trasversali e acefale. Si tratta di tre caratteristiche riducibili a una sola. I moti sono stati spontanei in quanto giovani e donne, lavoratori e intellettuali, borghesi e contadini, tutte le fasce della popolazione si sono mobilitate, senza che ci fosse un partito o un'organizzazione che preliminarmente li inquadrasse, per rivendicare "pane e giustizia", libertà e partecipazione. Anche senza enfatizzare il ruolo costituente dei *social network*, su cui forse si è insistito anche troppo, non v'è dubbio che i nuovi strumenti di comunicazione abbiano contribuito a

realizzare la catena umana che ha manifestato nelle piazze. Mossa da un'istintiva percezione delle ingiustizie sociali, delle sperequazioni economiche e della mancanza di spazi espressivi, la moltitudine, senza differenze di ceto o di genere, ha contestato spontaneamente il potere in essere, in tutta apparenza esercitando una democrazia diretta, in cui le decisioni erano prese collettivamente senza la preventiva necessità d'inquadrarsi in formazioni politiche predeterminate.

Un primo elemento comune ed essenziale che deve essere evidenziato è che tali rivolte sono state spontanee, trasversali e acefale

Le rivolte della primavera araba possono forse essere comprese nella categoria recentemente definita dei "tumulti". Il termine tumulto ha qui un connotato positivo. Indica quella conflittualità diffusa, sostenuta e alimentata dai "movimenti" giovanili e femminili, studenteschi e della società civile che da alcuni anni stanno agitando le società benestanti dell'Occidente così come le società in piena evoluzione dell'Oriente. Sono "tumulti" le proteste degli *indignados* in Spagna, e adesso anche di Israele e degli Stati Uniti, degli universitari in Gran Bretagna, dei dissidenti dei paesi autocratici dell'Asia così come, appunto, le primavere arabe. Ora, questi "tumulti" prefigurano non solo la contestazione dei regimi vigenti, ma anche un progetto di demo-



crazia che si fonda sull'alternativa della moltitudine e su nuove forme di sovranità:

I tumulti – come li chiamava Machiavelli – hanno segnato il mondo precedente all'instaurarsi del regime della sovranità, del monopolio statale del potere e della produzione giuridica, e tornano a manifestarsi oggi, nell'epoca del declino della sovranità: sono la risposta al potere della governance, non un pallido surrogato di quelle rivoluzioni che si opponevano simmetricamente alla sovranità e con essa hanno fatto il loro tempo³.

Gli attori dei tumulti cercano nuove strade di ribellione e contestazione, irriducibili a quelle rivoluzioni, come quella comunista, che appunto hanno fatto il loro tempo. Essi tuttavia propongono sempre una chiave di contestazione ai mali della società: «Nel tumulto si realizza la contemporaneità della lotta contro lo sfruttamento, del conflitto che mette in crisi la decisione politica (e le sue istituzioni) e della lotta contro i modi di governo della vita [quella che si chiama biopolitica]»⁴.

Il fatto di prodursi in tempo di crisi della sovranità, implica un cambiamento dei metodi. I tumulti «lievi e pervicaci ..., meritano di meglio che un ennesimo partito»⁵, perché i partiti avevano senso nel sistema costituito della sovranità e dello stato moderno classico, interpretandone le istanze e rappresentandone anche il veicolo di trasformazione. Ora, invece, i tumulti

«non vogliono essere modelli positivi o negativi, piuttosto concentrati intensivi di esperienze, [...] attestazioni di una possibilità».

Ma proprio qui emerge a mio avviso un elemento di grave debolezza. Personalmente mi colloco in un'ottica gramsciana che può essere considerata in qualche misura contrastante con la mistica dei movimenti e della moltitudine. Senza un'organizzazione partitica che diriga e organizzi le masse, infatti, i movimenti vanno incontro a due rischi pericolosi: quello di vagolare senza meta e di non riuscire a concretizzare su un effettivo piano politico le richieste avanzate dai moti; quello di poter essere infiltrate da agenti provocatori e reazionari e dunque manipolate da interessi che non sono i loro. L'energia libera dei movimenti costituenti ha necessità di essere incanalata in strutture politiche consolidate affinché non venga sprecata in mille rivoli autonomi e contrastanti, e non si esaurisca in un inane ribellismo fine a se stesso o in una violenza gratuita e antidemocratica. Se i moti hanno costituito una possibilità, l'alternativa della moltitudine non può limitarsi a produrre spontaneità, poiché l'azione senza ragione è cieca. Le masse popolari che hanno avviato la primavera araba, là dove hanno ottenuto un immediato successo, come in Tunisia o in Egitto, hanno visto sfocarsi l'impeto rivoluzionario e sono andate in cerca di organizzazione (torneremo più sotto, per esempio, sui partiti religiosi); là dove hanno dovuto sanguinosamente com-

³ A. ILLUMINATI - T. RISPOLI, *Tumulti. Scene del nuovo disordine planetario*, Roma 2011.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

battere, come in Libia, Siria o Yemen, hanno dovuto anche far calcolo su interventi esterni (e la guerra umanitaria in Libia è stata tutt'altro che frutto di un'intenzione innocente da parte di chi l'ha scatenata⁶). L'energia libera dei movimenti costituenti ha necessità di conservare la sua purezza in confronto a coloro che cercano di strumentalizzarne lo spirito affinché "tutto cambi perché nulla cambi". Solo un partito politico con una chiara vocazione egemonica – in senso gramsciano – può dare le garanzie necessarie affinché l'energia libera costituente non vada perduta e affinché si possa realizzare un efficace blocco tra dirigenti e diretti ispirato da chiare prospettive strategiche e tattiche.

Un organismo che potrebbe potenzialmente strumentalizzare la situazione è l'esercito; e, ancora una volta, il ruolo dell'esercito rappresenta in positivo o in negativo un elemento comune alla caratterizzazione delle rivolte arabe. Dato per scontato che le forze armate sono un elemento costitutivo fondamentale delle istituzioni del mondo arabo (e mediorientale in genere), potremmo dire in sintesi che il ruolo dell'esercito nelle rivolte è stato duplice: di supporto o di benevolo fiancheggiamento nel caso della Tunisia e dell'Egitto; di contrasto e di ostilità, assumendo piuttosto una posizione di sostegno ai regimi contestati, nel caso della Libia, della Siria e dello Yemen. Nell'uno e nell'altro caso tuttavia sono necessari distinguo e puntualizzazioni.

Ancora una volta, il ruolo dell'esercito rappresenta in positivo o in negativo un elemento comune alla caratterizzazione delle rivolte arabe

In Tunisia, l'esercito si è immediatamente rifiutato di supportare Ben 'Ali e anzi si è schierato con le forze della moltitudine. Ciò ha consentito una relativamente rapida defenestrazione del dittatore e probabilmente un risparmio nel conto delle vittime. Nelle fasi successive alla rivolta, in ogni caso, l'esercito non ha più svolto una funzione veramente decisiva, cosicché, in attesa delle elezioni per l'Assemblea costituente che hanno avuto luogo nell'ottobre 2011, e di un profondo rinnovamento del sistema, eventualmente con la promulgazione di una nuova costituzione, molti esponenti del vecchio apparato hanno potuto riciclarsi, e i moti tunisini, denominati rivoluzione dei gelsomini, se hanno visto un precoce cambio al vertice dello stato costituendo un esempio per gli altri paesi arabi, non hanno però provocato finora una radicale modificazione delle strutture di potere. Ciò non vuol dire, anzi, che non vi siano state aperture significative alla trasformazione democratica, per esempio attraverso lo scioglimento del *Rassemblement constitutionnel démocratique* (il partito di Ben 'Ali per lunghi anni al potere) e attraverso una consistente partecipazione popolare che dovrebbe vegliare sugli sviluppi futuri oltre che organizzarsi in una miriade di formazioni partitiche.

⁶ Cfr. P. SENSINI, *Libia 2011*, Milano 2011.



In Egitto, l'esercito ha preso le distanze dalla polizia – principale responsabile delle repressioni sotto il regime di Mubarak – e ha consentito alla moltitudine di protestare fintantoché il presidente della repubblica, accusato di aver governato il paese in modo autoritario, illiberale, verticistico, personalistico, favorendo la corruzione e la repressione, non ha abbandonato la sua carica finendo agli arresti. L'esercito non ha appoggiato la rivolta, ma ha consentito col suo atteggiamento neutrale che essa raggiungesse alcuni dei suoi obiettivi immediati senza che venisse compromesso il sistema istituzionale. Insomma, l'esercito si è apparentemente eretto a garante di una transizione morbida da un sistema sostanzialmente monopartitico, in cui il presidente della repubblica detiene una quantità abnorme di potere, in un sistema potenzialmente multipartitico in cui una nuova costituzione dovrebbe – dovrà – riscrivere le regole del gioco del funzionamento istituzionale. Tuttavia, la posizione dell'esercito non è priva di ambiguità. L'impressione che esso voglia modificare il modificabile ma al fine di mantenere efficienti le tradizionali strutture di potere è assai forte. Ci si potrebbe chiedere se la giunta militare che controlla il governo sia veramente disposta a permettere una trasformazione democratica che svincoli il paese da decenni di autocrazia e repressione delle libertà individuali e sociali. Consentirà a che un risultato elettorale eventualmente non rispondente ai suoi disegni

e aspettative porti alla formazione di un governo indipendente e autenticamente rappresentativo? In Egitto, i presidenti della repubblica sono sempre stati dei militari (Neghib, Nasser, Sadat, Mubarak); è questa la volta buona perché al vertice dello stato sieda un civile che risponda alla volontà popolare invece che agli interessi della burocrazia, delle classi possidenti e delle forze armate? L'esercito in Egitto è anche una formidabile potenza economica, che controlla parte importante delle leve produttive. Non saranno questi interessi in conflitto con le riforme anche economiche che si aspetta la società civile? Per ora, l'esercito sorveglia la situazione, anche se una parte consistente della moltitudine ribelle di piazza Tahrir ne ha contestato l'atteggiamento apparentemente compromissorio, rivendicando una maggiore radicalità delle richieste rivoluzionarie (per esempio il fermo perseguimento penale dei responsabili tanto del regime mubarakiano quanto delle repressioni nelle prime fasi della rivolta). In queste ulteriori proteste rivolte contro l'esercito si è apparentemente manifestata una matura coscienza rivendicativa, segno inequivocabile di matura coscienza democratica. Come in Tunisia, inoltre, anche in Egitto si stanno legittimando una miriade di partiti politici. Sapranno questi convergere verso alleanze funzionali? Oppure la frantumazione del sistema politico aprirà la strada al caos istituzionale? La via multipartitica allo sviluppo democratico come si concilia con la formazione di

una forza egemonica – quale in senso gramsciano avevamo evocato più sopra – che si ponga alla testa della moltitudine e la organizzi? Le prospettive dello sviluppo democratico sono dunque tutte da disegnare.

In Libia, Siria e Yemen il fatto che l'esercito, o almeno parte più o meno consistente di esso, qualche volta con l'appoggio di milizie mercenarie, sia rimasto fedele ai regimi di Gheddafi, di Bashar Assad e di 'Abdallah Saleh, ha certamente consentito a questi dittatori di resistere in sella e di disputare ai rivoltosi il controllo del territorio e del sistema istituzionale. Ciò spiega, anche se non giustifica, i mesi di guerra civile che hanno insanguinato tanto i deserti libici (fino al crollo del sistema nell'agosto del 2011 e alla morte di Gheddafi) quanto le città siriane.

Il terzo elemento importante che deve essere evocato è quello dell'affacciarsi sulla scena dei paesi agitati o sconvolti dalle rivolte di forze politiche ispirate all'islam

Il terzo elemento importante che deve essere evocato è quello dell'affacciarsi sulla scena dei paesi agitati o sconvolti dalle rivolte di forze politiche ispirate all'islam. E questo è particolarmente vero in Tunisia e in Egitto, i due principali laboratori per una effettuale evoluzione istituzionale degli stati arabi verso nuove forme di organizzazione e di rappresentanza. Due problemi sono da individuare preliminarmente.

Il primo riguarda il cosiddetto po-

st-islamismo. È stato osservato da più parti come i moti popolari, che hanno provocato mutamenti profondi in Tunisia ed Egitto e che sconvolgono Siria e Yemen in attesa che si definisca chiaramente il quadro politico, hanno portato avanti parole d'ordine di carattere laico. Né in Tunisia né in Egitto né in Libia né in Siria i protagonisti dei moti hanno agitato bandiere islamiche, evocando invece rivendicazioni del tutto secolari: pane, libertà, giustizia, uguaglianza, democrazia, lotta alla corruzione. Il grande assente si è rivelato – in apparenza – lo spettro dello stato islamico, che molti ritengono alternativo alla democrazia. Ciò, nonostante la religiosità sia cresciuta negli ultimi decenni nel mondo arabo e abbia inciso sul funzionamento e la regolamentazione delle società. Il fatto ha condotto alcuni osservatori – segnatamente Olivier Roy⁷ – a parlare di post-islamismo: le generazioni in lotta nel mondo arabo contemporaneo, i giovani mobilitati nella moltitudine hanno lasciato cadere l'utopia dello stato islamico, non sono più convinti che l'islam sia “la soluzione” di tutti i problemi e, pur conservando una certa religiosità personale anche profonda, preferiscono avanzare richieste che si muovono in un orizzonte laico, in cui l'identità tra religione e politica non è più urgente.

L'osservazione ha una parte di verità ed è certamente vero che le parole d'ordine delle rivolte non sono state in prima istanza islamiche. Tuttavia, c'è almeno una variabile che deve essere

⁷ Per una documentazione si digiti su google “Olivier Roy post-islamisme”, navigato il 10 luglio 2011. Si veda anche M. e Y. BRONDINO, *Il Nord Africa brucia all'ombra dell'Europa*, Milano 2011.



considerata ed enfatizzata. I partiti religiosi, nonostante qualche incertezza iniziale, hanno poi cercato di inserirsi nei moti e di svolgervi un ruolo essenziale. Ciò vale per *al-Nahda* in Tunisia, così come per i Fratelli musulmani in Egitto. Si tratta di fatto, per i partiti religiosi, di un'opportunità unica per occupare un ruolo rilevante e decisivo sul proscenio della politica, dopo decenni di repressione e di emarginazione. Si tratta di un'opportunità unica per dimostrare di sapere governare; e il problema decisivo non pare essere quello dello *stato* islamico, cioè quello di un sistema politico che riproduca un non ben identificato sistema statale islamico, quanto piuttosto quello di un'ulteriore islamizzazione dal basso della società, in un processo di trasformazione delle mentalità che solo in un secondo tempo darà luogo a una trasformazione istituzionale. Il leader di *al-Nahda*, Rashid Ghannushi, ha confermato l'adesione del suo movimento alle procedure elettorali e rappresentative parlamentari esatte dalla democrazia e nella stessa direzione si sono mossi i Fratelli musulmani in Egitto. Questi partiti religiosi godono di consenso popolare e sono certamente in grado, con la celebrazione di elezioni libere, di guadagnare un'ampia rappresentatività (come è accaduto recentemente in Tunisia). In questo modo, il post-islamismo dovrà almeno confrontarsi con un ritorno dell'islam politico, di un islam non necessariamente vincolato a un modello istituzionale, ma inteso a riproporre quell'iden-

tà di religione e sistema sociale (*Islam din wa dunya*) che costituisce un aspetto qualificante della visione del mondo musulmana.

Il secondo problema su cui è necessario svolgere qualche considerazione è quello dei rapporti tra islam e democrazia. Il tema è controverso⁷. Nella letteratura si trovano *plaidoyer* a favore di una sostanziale convergenza tra democrazia e islam e libelli che denunciano, addirittura con violenza verbale, l'irriducibilità delle due dimensioni. Non è questo il luogo di svolgere dettagliatamente la questione. Preme qui solo sottolineare due aspetti. Il primo è che la crisi della democrazia nei paesi islamici *non* è dovuta all'islam in quanto religione e ideologia, ma all'evoluzione storica dei singoli paesi. Il secondo è che, dal punto di vista strettamente teorico, l'islam classico ha elaborato concetti che sono tutt'affatto armonici con i presupposti della democrazia: *shurà* (consultazione tra governanti e governati), *ijma'* (consenso prestato dai governati ai governanti), *maslaha* (bene pubblico), *bay'a* (accettazione volontaria del potere costituito), *ikhtiyar* (libera scelta del governante da parte dei governati e liceità del processo elettorale), eccetera. Dunque i principi procedurali della rappresentanza e dell'eleggibilità, il principio sostanziale della giustizia sociale e della prevalenza dell'interesse comunitario sono riconosciuti dall'islam. Quello che ci si dovrebbe aspettare ("dovrebbe" perché non è detto affatto che le aspirazioni si traducano in pratica) è una

⁷ Cfr. M. CAMPANINI, *Islam e democrazia*, in G. FILORAMO (a cura di), *Le religioni e il mondo moderno*, IV, *Nuove tematiche e prospettive*, Torino 2009.

profonda e radicale revisione del pensiero politico islamico contemporaneo che deve trovare nuovo contenuto e nuova dimensione a questi concetti classici. Il dibattito che si è a lungo prodotto nel mondo arabo islamico relativamente al carattere strumentale della democrazia di tipo occidentale rispetto al carattere valoriale di una democrazia declinata in termini islamici è indicativo di un'effervescenza dottrinale che merita di venire incanalata anche in esperienze politiche fattuali. È la prospettiva teorica più stimolante che, dal punto di vista del pensiero politico, presentano le rivolte in atto nel mondo arabo.

Il dibattito che si è a lungo prodotto nel mondo arabo islamico relativamente al carattere strumentale della democrazia di tipo occidentale rispetto al carattere valoriale di una democrazia declinata in termini islamici è indicativo di un'effervescenza dottrinale che merita di venire incanalata anche in esperienze politiche fattuali

In questo quadro, il ritorno sulla scena politica tunisina del partito *al-Nahda* di Rashid Ghannushi (che ha stravinto le elezioni di ottobre 2011 in Tunisia) e sulla scena politica egiziana dei Fratelli musulmani rappresenta una variabile di grande importanza e gravida di possibili sviluppi. Il fatto che i Fratelli musulmani egiziani abbiano finalmente convenuto sulla ne-

cessità di creare un partito politico, "Libertà e giustizia" (*Hurriyya wa 'adala*), rappresenta una novità tanto sul piano teorico quanto sul piano pratico, superando la *méfiance* nei confronti delle organizzazioni partitiche, considerate settarie e lesive dell'unità della comunità, e – ci si potrebbe domandare – precludendo alla nascita di un'avanguardia egemonica.

Non è detto naturalmente che questi sviluppi siano del tutto positivi. I Fratelli musulmani in Egitto per esempio stanno vivendo una crisi di identità che potrebbe farli deflagrare. Mentre l'élite dirigente, raccolta attorno alla guida suprema di Muhammad Badi', si è schierata a favore di un'evoluzione moderata del processo rivoluzionario a rischio di non smarcarsi sufficientemente dall'esercito⁹, la gioventù più aperta e progressista vorrebbe continuare la mobilitazione e garantire al paese un'autentica trasformazione. Diversi importanti esponenti dei Fratelli, tra cui 'Abd al-Mon'eim Abu'l-Futuh, hanno lasciato l'organizzazione. Abu'l-Futuh ha manifestato l'intenzione di creare un partito politico alternativo e di presentarsi candidato alle elezioni presidenziali. Questa frattura nel fronte fino a un certo momento compatto della Fratellanza può essere accentuata anche dalla rivalità dei movimenti salafiti (iper-conservatori), a loro volta creatori di formazioni politiche autonome. E non bisogna dimenticare altre organizzazioni partitiche di ispirazione islamica moderata, come *Wasat*, che potrebbero costi-

⁹ Si è notato che, a causa di una "eccessiva moderazione", la Fratellanza, oltre che carente dal punto di vista della coerenza e dell'unità, risulta priva di una chiara e originale agenda politica; D. PIOPPI, *Who's afraid of the Islamists? An Appraisal of the Muslim Brotherhood's Health after 40 Years of Coexistence with an Authoritarian Regime*, in AA.VV., *Transition to what: Egypt's Uncertain Departure from Neo-authoritarianism*, Report of the German Marshall Fund of the US and the Istituto di Affari Internazionali, Mediterranean Papers Series, May 2011.



tuire un'alternativa di fatto ai Fratelli musulmani.

I Fratelli musulmani si sono rivelati molto attivi anche in Siria, confermando come le dinamiche contestatarie in atto nei paesi arabi costituiscano un interessante laboratorio di sperimentazione politica. La crisi dei partiti nel mondo occidentale, dove le rappre-

sentanze di massa sono in declino in favore di formazioni più fluide e spesso personalizzate, potrebbe non toccare i paesi arabi che potrebbero imboccare vie in cui – gramscianamente – il ruolo del partito e il discorso egemonico abbiano ancora una valenza costituente.



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

BRIEF
POLICY

EUROPE AND THE ARAB REVOLUTIONS: A NEW VISION FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS

Susi Dennison and Anthony Dworkin

SUMMARY

In the aftermath of this year's revolutions, the EU has rightly recommitted itself to the support of democracy and human rights in the Middle East and North Africa. However, although protesters across the southern Mediterranean share some of the EU's values, they do not see Europe as a political model and democracy in the region is likely to produce some results with which Europeans are not comfortable. This brief argues that, in response, the EU should focus above all on the development of legitimate and accountable governments in post-revolutionary countries in the Arab world. Rather than backing specific political groups in countries that are in transition, the EU should work to create the building blocks and background conditions for fair and inclusive politics.

The EU should also try to support human rights through transparent diplomacy and support for civil society. In countries such as Morocco that remain undemocratic, the EU should develop a more political approach that pushes harder for incremental reform in return for credible benefits, while continuing to engage on other EU interests. The use of violence against civilians in countries like Syria should be a red line for limiting cooperation, drawing condemnation and sanctions in severe cases. EU proposals on conditionality and a new European Endowment for Democracy will be most effective if they are focused on the support of accountable and legitimate government.

The Arab revolutions of 2011 have brought democracy and human rights back to the centre of European policy towards the southern Mediterranean. The uprisings showed that the populations of the region would no longer submit to be ruled by unaccountable regimes that did not treat their citizens with dignity. As a result, European leaders, who had become used to seeing stability and political reform in the Arab world as opposing principles, have been forced to rethink their approach. The European Union has committed itself to offer real and meaningful support for political reform through a revamped neighbourhood policy. But as the enthusiasm generated by the revolutions gives way to a more sober awareness of the complexities and risks involved, it is clear that many of the difficult questions about supporting democracy and human rights in this new context have yet to be answered.

The Arab uprisings show that, even at a time when global support for democracy seemed to be in retreat, the desire for accountable and representative government remains strong in a part of the world where its relevance was often doubted. The EU was right to recommit itself to a transformative agenda in the southern Mediterranean, using its influence to support reforms that increase political openness and participation. But it is not a simple or straightforward matter for Europe to support democracy and human rights in the contemporary world. To be effective, the EU must develop a strategy that takes full account of the inherent complications of supporting universal values in a region where Europe cannot act as an unchallenged standard-setter. Any effort to

back political freedom in the Arab world that is not rooted in a realistic understanding of the environment in which the EU operates is likely to prove unsuccessful and short-lived.

This policy brief aims to contribute to the process of defining a clearer vision of what the EU can hope to achieve in its support of democracy and human rights in the southern Mediterranean and how it should try to do this. It will argue that European leaders are right to call for a new strategy that pays greater attention to popular demands for accountable government than the largely uncritical engagement with authoritarian regimes that the EU followed in the years before 2011. Arab governments that do not respond to the aspirations of their people for greater inclusion and opportunity seem incapable of offering a stable path of development. In this sense, both the EU's values and its interest in fostering the modernisation of its neighbourhood now push it in the direction of supporting political reform and human rights.

Dilemmas of democratic transition

Even though the EU's recent, largely value-free policy towards its southern neighbourhood has been rendered obsolete, however, it cannot assume that the alternative is simply to revert to the approach it used in supporting democracy and human rights in the past. The upsurge of popular protest across the southern Mediterranean is an expression of values that the EU shares, but it also poses a series of tricky challenges for European policymakers. Above all, the uprisings showed a new passion for self-determination, driven by populations seeking to regain control of their countries for themselves. The leaders of the transitions underway in North Africa will therefore resist any attempt by outsiders to prescribe the direction they should follow. In none of the southern Mediterranean countries can the EU set the terms of political and economic development as it did in Central and Eastern Europe in the years after 1989.

Although there is a strong momentum towards greater popular control over public life, this is not the same as a settled commitment to democracy. The Arab revolutions were motivated by local concerns, mixing a demand for political accountability with anger at corruption and frustration at limited economic opportunities. The enthusiastic participation of Tunisians in the elections held in October was an encouraging sign that the wave of excitement about democracy in the region remains alive. But support for political pluralism across the region could quickly dissipate if it is not associated with better economic prospects for the mass of Arab populations and greater social justice. The EU cannot assume that the values of democracy and human rights have now triumphed across the Mediterranean.

The shift towards popular sovereignty in the EU's southern neighbourhood is also likely to produce some results with which Europeans may not be comfortable. Popularly elected legislatures can be expected to take a different view from Europe about the relationship between religion and the state,

and may pass measures in areas such as women's rights under family law or blasphemy with which most Europeans disagree. Thus democracy in the Arab world could appear to threaten other values that the EU believes in, such as human rights. A more open political environment could also exacerbate tribal or religious differences in Middle Eastern societies, especially if democracy is launched against a background of economic hardship and frustrated hopes. And there could also be tensions between the support of democracy and other European interests. Instead of authoritarian rulers who supported some European foreign-policy goals, governments that respond more to public opinion are likely to prove less obliging partners in some ways, as Egyptian initiatives to reopen the border with Gaza and to restore diplomatic relations with Iran have shown – though Tunisia's decision to become a party to the International Criminal Court is a reminder that there will be gains as well.

The Mediterranean in a post-Western world

In the face of these complex challenges, the EU has so far struggled to play a significant role in shaping the course of developments in the southern Mediterranean. All of its traditional instruments risk being ineffective in this changed environment. For example, European leaders have offered a closer partnership for those countries that embrace political reform through the European Neighbourhood Policy (ENP). But it remains uncertain whether the EU's incentives will be attractive enough to influence the political calculations of local elites. Egypt's decision to reject a loan offered on favourable terms by the International Monetary Fund (IMF) earlier this year illustrated the sensitivity that exists about accepting aid with conditions from the West, especially when financing without strings is available from the Gulf. In any case, the EU is not in a position to provide massive financial assistance and EU member states may not be ready to offer the kind of concessions on trade and visa liberalisation in which the countries of the southern Mediterranean are interested.

The use of conditionality, which is an essential part of the EU's neighbourhood policy, is also more complicated in a world that no longer accepts Europe as a global arbiter of universal values. The EU rightly wants to avoid repeating its previous endorsement of authoritarian regimes such as President Ben Ali's in Tunisia as reformers on the basis of modernising programmes that did not contain any meaningful political component. The technocratic approach that the EU followed before the revolutions, aiming at a gradual convergence of partner countries on European regulatory standards, left it ill-equipped to make targeted interventions on political reform. Equally, though, it would be inappropriate and unrealistic to require North African and Middle Eastern countries to converge on a European-style liberal democratic political model as a condition for additional assistance – especially when the incentives on offer from the EU are so modest or remote.

Transitional countries such as Egypt and Tunisia are strongly resistant to the idea that the EU should sit in judgment on

the political choices made by their populations, now that they have thrown off dictators that European leaders were happy to engage with. EU officials report that complaints about conditionality are always the first subject to be raised in public meetings and press conferences in the region. In countries that have not yet committed to democracy and where the EU wants to encourage genuine reform, it faces the problem that some member states rely on co-operation with the current political authorities and elites, and are reluctant to alienate them through criticism or withholding benefits. As European leaders struggle to find the right language to make themselves heard in the region, they confront tough questions about the importance of consistency: they must decide what line to take with countries like Algeria or the Gulf states whose energy resources make them immune to European pressure and which show no real interest in expanding the political rights of their people.

Finally, the EU faces the new challenge of supporting democratic reform in an environment in which public officials and political candidates, including even reformers, may not want to associate themselves with the West. For example, the interim government in Egypt has refused the EU's offer of election monitors and, according to European officials, has not shown itself receptive to European advice on other aspects of political reform. The government recently conducted an investigation of NGOs receiving unauthorised foreign funding and has referred 39 for possible prosecution under a Mubarak-era law.¹ Secular liberal political parties warn that a close relationship with the EU would damage their electoral prospects and thus be counterproductive. In short, democracy has not led to demands for a closer partnership with the EU. And even where civil society groups remain interested in European support, the EU does not currently have a way of providing assistance quickly and flexibly to groups that have had to operate under the radar or are being newly established in the aftermath of revolution.

In all these ways, the challenges posed by the Arab uprisings are representative of the complexities of supporting democracy and human rights in a world in which the EU and the West more generally no longer enjoy global pre-eminence. The economic success of China and the economic crisis in the West have broken the association between liberal political systems and prosperity. As global power shifts towards Asia and Latin America, it would be anachronistic for the EU to appear to present itself as a privileged guardian of universal values. Emerging powers outside the West are able to rival Europe as trade partners or donors without seeking to impose a normative agenda, weakening the leverage that the EU can exert. In this more competitive environment, the EU must co-operate with undemocratic regimes on core European interests such as security, energy or commerce, without having the leverage to compel them to change their political systems.

A new vision of supporting democracy

In our earlier Policy Brief, *Towards an EU human rights strategy for a post-Western world*, we outlined a way for the EU to respond to this new international context.² First, we argued that the EU should engage in a battle of ideas – in other words, make a case for human rights and democracy that is rooted in local concerns rather than Western political models and that espouses the right of all societies to determine their own development in a fair and inclusive way. Second, we argued that the EU should focus in its engagement with other countries on key “pressure points” – achievable goals that could unlock further progress on human rights and create greater political space. Third, we suggested that the EU should reach out to new partners beyond its traditional alliances and its usual government-to-government engagement and seek common ground to support universal values in practice.

In the remainder of this brief, we show how the EU can respond to the Arab revolutions within this framework. The challenge for the EU is to develop a vision for the region that is robust enough to guide policy while avoiding the impression of trying to impose its own political model – anathema in the post-Western world. To achieve this, the EU should follow the logic of a battle of ideas to win local sympathy for its normative agenda, engaging with public concerns about dignity and self-determination, and not pushing for any specific formal political systems unless this corresponds to public demands. In other words, instead of approaching the transitions as a process of convergence on a fixed European political model (as the original conception of the European Neighbourhood Policy seemed to imply), Europe should throw its weight behind the broader goal of popular empowerment.

This focus on popular empowerment as the overarching goal of the EU's transformative strategy should not be interpreted as simply elevating democracy as a goal above human rights and the rule of law. The approach set out here relies on an understanding of legitimate and stable government that incorporates elements of all three values. For people to be governed through their consent, there must be sufficient participation and accountability for the population to determine its country's development; there must be respect for such human rights as freedom of expression, freedom of assembly, and equality before the law so that the spectrum of public views can be fairly represented; and there must be a meaningful rule of law to guarantee the stability and consistency of these arrangements. In this sense, the objective is not simple majoritarian control of public life but a more sustainable and human rights-based conception of legitimate government.

¹ “Egypt: Government Moves to Restrict Rights and Democracy Groups”, Human Rights Watch, 26 September 2011, available at <http://www.hrw.org/news/2011/09/26/egypt-government-moves-restrict-rights-and-democracy-groups>.

² Susi Dennison and Anthony Dworkin, “Towards an EU human rights strategy for a post-Western world”, European Council on Foreign Relations, September 2010, available at <http://ecfr.eu/page/-/documents/towards-an-EU-human-rights-strategy-for-a-post-western-world.txt.pdf> (hereafter, S. Dennison and A. Dworkin, “Towards an EU human rights strategy for a post-Western world”).

The central foundations of legitimate government that the EU should try to develop in its relationships can be broken down into *building blocks* and *background conditions*. In the first category would be the structural components of meaningful popular control of political decisions, including such principles as: accountability of government to the population; genuine popular participation in public decision-making; plurality of political options; basic political rights including freedom of expression and assembly; the absence of coercion through the use of torture; institutional checks and balances; inclusion of all social groups in collective political processes; the rule of law; and the absence of entrenched interests that are beyond popular control. The second category would include the social, economic and cultural factors that are likely to create a sustainable system of political openness, such as: a culture of transparency in public life; a reasonable degree of social justice and individual opportunity; a climate of tolerance for different opinions or religious doctrines; a sense of citizenship that extends to all parts of society; broad social consensus about the ground rules for public life; security forces that operate in the national interest; and the development of civil society and independent media, in line with the finding that media proliferation is strongly correlated with the avoidance of backsliding in new democracies.³

Towards a successful transition in Egypt

How would this conceptual strategy translate into practical policy? The implications are clearest in a transitional country such as Egypt. Europeans will be able to maximise traction with the Egyptian people if they make clear that their primary aim is to help put in place the minimum conditions of fair and inclusive political processes. The EU's priority should not be to promote the fortunes of any groups within Egyptian politics. Instead it should focus on building the basic integrity of the new democratic political system and ensuring the development of background conditions that are likely to support stable democratic governance. It is essential for the EU's credibility that it appear to respect and defer to the political decisions of local populations; what the EU can legitimately push for is that the political system genuinely represents these decisions.

Nine months after President Hosni Mubarak's departure, Egypt presents a worrying picture. The political scene has been transformed, and competitive parliamentary elections are scheduled for November. Yet public life is marked by division, suspicion and anger – a poor background for a successful transition to a plural political system. The Supreme Council of

the Armed Forces (SCAF) is running the country in an opaque and unaccountable manner. Around 12,000 people have been tried before military tribunals since February, journalists have been prosecuted or investigated for insulting the military, and the emergency law has been reactivated. With the timetable for presidential elections unclear, it is possible that military rule will continue for at least another year; no plans for the formation of a more representative government have been announced, which could lead to increasing public frustration. Military leaders have floated the idea that the army should retain a privileged position under the new constitution, so that it can function as a guardian of democracy rather than serving at the "discretion" of the president, and sought to include this proposal in a statement of fundamental guidelines for the constitutional assembly.⁴

Meanwhile, economic and social problems are worsening. The revolution caused a sharp contraction in the Egyptian economy and, if the transition to democracy leads to greater economic uncertainty for Egypt's people rather than increased opportunity and employment, it could worsen public dissatisfaction and division. Given demographic trends, experts say, the Egyptian economy will need to create 700,000 private sector jobs per year in the near future to make an impact on unemployment.⁵ The failure to agree any kind of consensus about the scope of liability for crimes and corruption under Mubarak's regime is inhibiting investment and provoking suspicion rather than social harmony. Sectarian tensions have also increased: Egyptian Copts accuse the armed forces of failing to guarantee security for their churches; violence against predominantly Coptic protesters at the Maspero demonstration in mid-October appeared to be tolerated by security forces; and state television has encouraged vigilantism.⁶

European leaders need to ensure that they make the most of the limited influence they can exert in this complicated situation. Whatever their sympathies, the EU should be careful not to take up the cause of liberal secular parties on issues that involve jockeying for position within Egyptian politics rather than core issues of democratic legitimacy. Although the growing political strength of the Muslim Brotherhood may be attracting concern in European ministries, it would be a mistake for the EU to appear to be opposed in any way to the Brotherhood's political success. Above all, it would be disastrous if the EU were to try to use the conditionality mechanisms in the revised ENP to steer Egypt in the direction of a European model of democracy or to secure its co-operation with European policy objectives.

³ This list overlaps with the elements of "deep democracy" listed in the EU's recent communication on the European Neighbourhood Policy, but goes further in that it tries to define government by consent rather than democracy; see "A New Response to a Changing Neighbourhood", Joint Communication by the High Representative of the Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, COM(2011) 303, 25 May 2011, p. 3, available at http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/coin_11_303_en.pdf (hereafter, (hereafter, "A New Response to a Changing Neighbourhood", Joint Communication). For the finding about media proliferation and democratic backsliding, see Jan Teorell, *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World 1972–2006* (Cambridge University Press, 2010) pp. 67–70.

⁴ Mohamed Gharib Ebtessam Talab, "Military legal advisor demands special status for the army in the new constitution", *Al Masry Al Youm* (English edition), 26 May 2011, available at <http://www.almasryalyoum.com/en/node/452808>; Matt Bradley, "Egyptians Bristle at Military's Plan", *Wall Street Journal*, 3 November 2011, available at http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204621904577014132319073706.html?mod=googlenews_wsj.

⁵ "Egypt's Democratic Transition: Five Important Myths about the Economy and International Assistance", Legatum Institute and Carnegie Endowment for International Peace, July 2011, p. 3, available at http://carnegieendowment.org/files/Egypt_Democratie_Trans_UK16ppWEB.pdf.

⁶ For a first-hand account of the confrontation at Maspero, see Yasmine El Rashidi, "Massacre in Cairo", *NYRblog*, 16 October 2011, available at <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2011/oct/16/massacre-cairo/>.

Finding “pressure points”

Instead, the EU can make a more effective contribution by helping to create the environment for a political consensus about the transition to emerge locally. This approach would determine the “pressure points” on which the EU should focus. Because the SCAF and the interim government lack a democratic mandate, European leaders should not hesitate to criticise them when their actions stand in the way of a successful transition and fall short of core principles of political legitimacy. The EU should make clear that it regards restrictions on freedom of speech, attacks on civil society and a lack of transparency about political decisions as contrary to public aspirations for a democratic system. Countries such as the UK that have military ties with Egypt should use senior military officers to convey the message to their Egyptian counterparts that such measures will not help the SCAF’s reputation as custodians of the transition to democracy.

There are signs that the military leadership cares about its domestic reputation and its image as the guardian of the interests of the Egyptian people, which could make it responsive to carefully phrased diplomatic pressure. The EU should make it clear that it will not endorse any attempt by the SCAF to craft a constitution that places the army above democratically elected politicians. Even if some European leaders are sympathetic to the idea that the Egyptian army could be a useful restraining influence against any attempt by Muslim political parties to promote a religious agenda or take a more hostile stance towards Israel, they should still oppose the persistence of an unaccountable military. If the SCAF appears to be pulling back from its commitment to hand over power to a democratically elected president, the EU should make clear that this will threaten the continuation of additional European support under the “more for more” principle. Conditionality should only be invoked when, in extreme cases like this, Egypt is clearly moving away from core principles of political accountability.

Other forms of European engagement should also be directed at “pressure points” that relate to the minimum conditions for inclusive and stable popular control over public life. The EU should find ways to support the growth of independent media and the training of journalists to scrutinise public decision-making, if necessary through the creation of new instruments like a European Endowment for Democracy. It should look for ways of promoting greater agreement about the core principles of democratic government in the Arab world, perhaps through bringing together a group of eminent Arab thinkers and politicians to develop a set of “Cairo principles” about legitimate governance. It should also try to find ways to help deal with crimes and corruption from the old regime without producing divisive witch-hunts or economic paralysis. For example, the EU could work with an Egyptian organisation to bring to Cairo a group of former international leaders, including from the developing world, such as Vaclav Havel, Kofi Annan and Fernando Henrique Cardoso, to publicly explain the lessons from other cases.

Alongside these political initiatives to support the transition, the EU should also follow through on proposed measures to increase the tangible benefits of democracy to the Egyptian people by freeing up agricultural trade and mobility restrictions for Egyptians seeking to spend time in the EU. Currently, the EU exports more than three times the value of agricultural produce that it imports from Egypt, largely because of non-tariff regulations that limit Egyptian access to European markets.⁷ The EU should commit to bringing Egyptian standards and EU regulations into closer harmony and expand access for Egyptians (especially more highly skilled workers and students) to work or study in Europe on a temporary basis, perhaps combining this with a longer-term programme to raise the level of vocational education in Egypt.

These measures would show Egyptians that the EU is willing to go out of its way to support democracy in Egypt and would have a greater symbolic value than simple financial assistance, but they would also require the commitment of key member states that are at the moment reluctant to make such concessions. The expansion of Egyptian agricultural exports to Europe would mostly have an impact on agricultural producers within the EU including France, Spain, Italy and Germany, and visa liberalisation measures would affect France and Italy above all. Taking such measures would be politically difficult for these countries. But they should embrace a far-reaching vision of the importance and opportunities presented by democracy in North Africa and support them.

Another issue with symbolic force in Egypt is debt – since Egypt’s debts were incurred under an authoritarian leadership there is a social justice aspect to debt forgiveness that does not apply to financial aid. Even though European officials may see debt forgiveness as economically problematic – or insignificant compared to the overall size of the Egyptian economy – they should recognise the resonance of this issue as a way of backing Egypt’s nascent democracy. More fundamentally, given the importance of developments in North Africa for Europe, it is striking how few heads of state and government have been present on the ground in Egypt or Tunisia to show support for the transition to democracy. If more European leaders took the trouble to visit Cairo and deliver a carefully thought-out message of support for Egyptian popular aspirations, it would help raise the profile of the EU in Egypt’s turbulent political scene.

⁷ “Egypt: EU Bilateral Trade and Trade with the World”, DG Trade, European Commission, 8 June 2011, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113375.pdf.

Tensions in supporting universal values

Developments in Egypt during the last year illustrate the way that, by aligning European influence with popular aspirations, the EU may find itself in uncomfortable positions. The liberal secular groups that were at the forefront of the uprising in February appear increasingly marginal. Instead, the Muslim Brotherhood seems poised to gain a strong foothold in the new parliament through its Freedom and Justice Party. The Brotherhood is publicly committed to the fundamentals of constitutional democracy but many Egyptians are worried that it has a hidden sectarian agenda. There is already little doubt that it would use its parliamentary position to try to reverse family laws that increased women's rights in areas such as divorce, custody of children and age of marriage – measures whose popular support is already compromised because they were passed with the strong support of President Mubarak's wife Suzanne.⁸ No women were included in the committee that drafted a set of constitutional amendments adopted earlier this year.

The foreign policy of a democratic Egypt will also make it a more complex partner for the EU to deal with than the authoritarian regime of President Mubarak. Opponents of the old regime saw its Middle East policy as that of a Western client state. But, as one Egyptian analyst puts it, the revolution has freed the country to adopt “the policies of a major regional power with a dignity and independence which commands respect and appreciation.”⁹ Post-revolutionary Egypt has already taken a more independent line by brokering a deal between the rival Palestinian factions of Hamas and Fatah, reopening the border crossing with Gaza and restoring diplomatic relations with Iran.

Tensions between Egypt and Israel have flared over Israel's killing of Egyptian policemen in the Sinai and the storming of the Israeli embassy in Cairo by protesters. A recent opinion poll suggested that 47 percent of Egyptians would like to amend the country's peace treaty with Israel and 23 percent would like to repeal it.¹⁰ Egyptian officials emphasise that a war with Israel remains unthinkable and that opposition to the Iranian nuclear programme is a “red line” for their country.¹¹ There are also signs that the removal of President Mubarak's unquestioning support for Israel has influenced Israeli actions in some ways that the EU would support – for instance, in deterring attacks on Gaza. Nevertheless, it seems certain overall that a democratic Egypt will be less aligned with Western foreign policies than previously, especially if the Muslim Brotherhood assumes a dominant position in the new political order.

⁸ Yasmine Fathi, “After the revolution: Egyptian women yet to win equality”, *Ahram Online*, 12 June 2011, available at <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/2/14071/Egypt/Society/After-the-revolution-Egyptian-women-yet-to-win-equ.aspx>.

⁹ Emad Gad, “The parameters of change in Egypt's foreign policy”, *Ahram Online*, 14 June 2011, available at <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/P/4/14233/Opinion/The-parameters-of-change-in-Egypt-s-foreign-policy.aspx>.

¹⁰ The poll was sponsored by *Newsweek/Daily Beast*: see Douglas Schoen and Randall Lane, “Egypt's Simmering Rage”, the *Daily Beast*, 26 July 2011, available at <http://www.thedailybeast.com/articles/2011/07/26/egypt-political-poll-muslim-brotherhood-influence-troubles-for-west.html> (hereafter, *Newsweek/Daily Beast* opinion poll).

¹¹ Author interview with a senior Egyptian foreign ministry official, 5 May 2011.

The EU will have to accept these tensions with a robust sense that the advent of legitimate government in the region remains an overriding European interest. In a post-Western world, it would be counterproductive to predicate European support for political transition on its promotion of the EU's short-term advantage. Now that a demand for accountable government is so firmly part of Egyptian public life, the European interest cannot be served by a return to an unrepresentative regime that overrode public aspirations. The denial of democratic participation is a violation of all citizens' rights, both women's and men's. Instead, in Egypt and across the region, the EU needs a twin-track strategy. Its core transformative agenda, as embodied in the revised ENP, should be focused on helping to build sustainable political systems that are legitimate and accountable to their citizens and include some core political rights, as discussed above. At the same time, it should continue to work to influence the policies of these countries on human rights, as well as in other policy areas, through transparent diplomacy and public engagement.

Searching for new partners

Rather than taking sides, the EU should try to build relationships with all political groups, including Muslim political parties that it has tended to shun in the past. There are already signs that the pressures of democratic politics are having an impact on the Muslim Brotherhood in Egypt, with demands from younger members that the movement should adapt to the post-revolutionary period by introducing greater internal democracy and a “more open-minded and progressive approach”.¹² The EU should use its support to Egyptian civil society to help groups working on areas such as women's rights and encourage young Egyptians to become familiar with European society. The EU could facilitate the interchange of ideas between young Egyptians and Europeans by sponsoring a youth co-operation programme like the Horizon initiative between Turkey and Egypt whose meeting Prime Minister Recep Tayyip Erdoğan addressed in Cairo in September.

At the same time, it is important to recognise the limits of European influence. For this reason, the EU should seek to co-ordinate its efforts with those of other countries that also have a stake in the Egyptian transition to democracy. In particular, it would be helpful for the United States – which has much closer ties to the Egyptian military – and the EU to deliver similar messages to the SCAF about the importance of creating the right conditions for democracy to take root. However, there is little support among Egypt's citizens for the US. Turkey, on the other hand, is seen by the Egyptian population in a sympathetic light; opinion polls show Egyptians believe it has demonstrated the greatest concern for Egypt's interests of any foreign country.¹³ Erdoğan's visit in September, and in particular his reference to the

¹² Author interview with Sondos Asem, 30 March 2011.

¹³ *Newsweek/Daily Beast* opinion poll.

importance for democracy of respecting the right of religious freedom, showed the potential overlap between Turkish and European concerns with the success of the transition.

Incremental reform – the case of Morocco

The case of Egypt illustrates how the EU should design its transformative agenda for the southern Mediterranean around the broad objective of supporting the development of legitimate, accountable and sustainable political systems. But the implementation of this strategy will necessarily be different in different contexts. In particular, cases where the EU hopes to work with an existing regime to support reform require a different kind of response than post-revolutionary transitions. Given the costs and uncertainties of revolutionary change, it would be valuable to have an example of incremental reform that is capable of genuinely meeting popular aspirations for accountable government – though the regional precedents of self-proclaimed reform from above are not encouraging. For the EU, meaningful evolutionary reform would have the attraction of enabling member states and EU institutions to maintain their co-operation with existing regimes across the range of European interests.

In its relations with potential reformers in post-revolutionary societies, the EU should focus on increasing political participation and governmental accountability. In particular, the EU should concentrate on persuading regimes to give their citizens a genuine say in the political development of their countries rather than measuring progress towards a fixed political destination. Benchmarking in ENP Action Plans should be linked to real steps towards political openness and accountability rather than hard-and-fast political indicators. Wherever possible, the EU should make the case with its interlocutors that meaningful reform could strengthen their position, while also using speeches and support to civil society as part of a battle of ideas to influence public aspirations towards an inclusive vision of public empowerment. By pushing on carefully judged “pressure points”, the EU would not jeopardise European engagement with the current regime or risk driving countries away from the European orbit. This should make it easier to attract the support of EU member states that have important bilateral relationships or geostrategic concerns.

Among southern Mediterranean countries, there is currently the greatest prospect of genuine evolutionary reform in Morocco. Moroccan elites valued their status as the “star performer” among North African countries on political reform and are now sensitive to the risk that they will be overtaken by their transitional neighbours.¹⁴ In response to the 20 February protest movement, King Mohammed VI appointed a commission on constitutional reform which

reported in mid-June. The commission proposed that in the future the prime minister be appointed from the party that wins parliamentary elections; the prime minister be given authority over the cabinet on day-to-day political questions; freedom of expression and gender equality be guaranteed; the judiciary be given greater independence and parliament greater powers; and the Berber language Amazigh be recognised as an official language.

Critics point out that the reforms do not ultimately reduce the power of the king. Moreover, the referendum in which 98 percent of the people of Morocco apparently endorsed the proposals was widely regarded as lacking credibility. In the words of the dissident royal Moulay Hicham: “If a progressive kind of democratization was the goal, and if – as I believe – a majority of Moroccans were ready to go along with this proposal, why turn a citizen referendum into a populist *beiya* (pledge of allegiance). The *modus operandi* belied the purported objective.”¹⁵ Nevertheless, the reforms do appear to offer the space for the development of a more independent politics, above all in parliament. The fact that public protests have diminished since the referendum suggests that the majority of Moroccan people are willing to give the proposed new system a chance to prove itself.

Under these circumstances, the best approach for the EU would be to use its engagement with the regime to reinforce the opening of political space, by encouraging respect for judicial independence, freedom of expression, and the continued tolerance of peaceful protests. At the same time, the EU should work with parliament to help it develop as a genuinely representative body. If the reforms acquire a self-fulfilling momentum, the EU should press the king to respect the growth of popular aspirations for further reform.

Business-like relations with recalcitrant regimes

In other countries in the region, however, there is still no large groundswell of overt popular discontent, presenting an even greater dilemma for the EU. In addition, it has limited leverage in countries such as Algeria. In such cases, the EU should pursue a business-like relationship that nevertheless stops short of the sort of uncritical support that European leaders practised in the southern neighbourhood in the past. As a minimum, the EU should refuse to give credit to the government for a process of political reform that has very little substance to it, and it should use increased engagement as a lever to open up avenues for dialogue on political reform.

The Algerian government currently feels very insecure. It finds itself in a transformed neighbourhood in which three authoritarian leaders have been overthrown and with a

¹⁴ Susi Dennison, Nicu Popescu and Jose Ignacio Torreblanca, “A chance to reform: How the EU can support democratic evolution in Morocco”, European Council on Foreign Relations, April 2011, available at http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR33_MOROCCO_BRIEF%281%29.pdf.

¹⁵ Stephen Smith, “Arab Spring: an interview with Moulay Hicham”, *Le Debat*, No. 166, Sept–Oct 2011, English translation available at http://moulayhichamfoundation.org/sites/default/files/Printemps%20Arabe%20Entretien%20avec%20Moulay%20Hicham_EnglishVersion_FoiWeb.pdf.

population that is increasingly keen to take a more active role in securing its economic wellbeing rather than relying on government subsidies. As a response to this pressure, the state of emergency was lifted in February. Subsequently, however, new regulations have given the police many of the same powers to prevent demonstrations that it previously had. The government has also submitted a set of legislative reforms concerning electoral practice, political parties, NGOs and regulation of audiovisual media. But the established parties in the Algerian parliament are watering down those aspects of the reforms that affect them directly, including the quota for female candidates; the requirement for members of parliament to stand down three months before an election to restrict access to state resources for campaigning; and the ending of the right to switch parties once elected. Proposed legislation around civil society – which includes some quite regressive proposals, for example to tighten requirements for the accreditation of NGOs and for foreign funders to invest in them – is likely to pass with little challenge from the legislative assembly.

European leaders, many of whom represent countries that provide markets for Algeria's energy resources, should be clear in their ongoing contacts with the Algerian elite about their concerns about these aspects of the reform programme, rather than falling into the "endorsement trap" of being forced to recognise non-existent progress as a basis for continued engagement.¹⁶ At the same time, European leaders should seek to support civil society in Algeria, which is currently weak. They should voice concerns about the proposed increased restrictions on NGO activity and the financial support they receive, which could seriously hamper the international community's ability to support civil society. The EU should not endorse forthcoming legislative assembly elections, planned for spring 2012, if they do not meet international standards. It should also try to use the new political context in North Africa to emphasise that, if Algeria does not undertake political reform as part of a broader modernisation effort, it is in danger of being left behind.

A firm and constructive response to repression

While it is inevitable that the EU will pursue different approaches to different countries in a region as diverse as the southern Mediterranean is today, there must be some red lines, which, if crossed, make it impossible for the EU to persevere with a business-like relationship aimed at securing its direct interests. For example, when regimes massacre peaceful protesters, the EU must take a stand. However, it is important in assessing how the EU should respond in such cases to look at the interplay between symbolic and constructive steps. Clearly, a certain level of response is necessary simply as an expression of condemnation, to indicate that the EU will not look the other way when crimes

against humanity are taking place. At the same time, however, the EU should aim to respond in a way that takes account of what will do most to end the violence and secure a more legitimate and stable government for the country.

The case of Syria today exemplifies the complexities that can be involved in such situations. Syria represents a rare example in its neighbourhood of a country "which has successfully managed to build a secular state with a strong national identity transcending ethnic or religious affiliations".¹⁷ As pro-democracy protests were violently suppressed earlier this year, the EU moved slowly to take action against President Bashar Assad, fearing that his departure would lead to ethnic turmoil in the country and destabilising regional consequences. Because it had reacted much more strongly to analogous repression in Libya, the EU's halting initial response to the protests in Syria left it open to charges of double standards. Now, however, it is apparent that Assad has no intention of launching a reform process that is capable of meeting public aspirations and the EU has put in place forceful sanctions against his regime.

Although it is right that the EU should condemn repression of this kind, it should also frame its response in a way that contributes to a solution to the crisis. The deteriorating economic situation could lead Syria's commercial class to withdraw its support for Assad, but it will only do so if it believes his departure would lead to an inclusive political settlement in which its interests would be respected. The minority Alawites who occupy the higher ranks of the security forces are unlikely to desert the present regime if they fear they will be the subject of reprisals or discrimination under its successor. The EU should therefore do everything it can to support efforts to develop a unified opposition under the auspices of the Syrian National Council and to press it to give credible guarantees that it will pursue a fair and inclusive political settlement, rejecting the sectarianism that appears to be rising under Assad's military clampdown.¹⁸

It will also be important to work towards a solution to the Syrian crisis that has regional support. The EU should not push for military intervention, for which there is little support inside Syria and which would likely have explosive regional consequences. Instead, the EU should seek to build on the initiatives of Turkey, Qatar and other Gulf states, encourage the Arab League to follow up firmly if the Syrian government appears to flout the terms of their recent agreement, and try to draw Russia into playing a positive role in working for an agreed transition in which all parts of Syrian society feel confident of a fair and inclusive new political settlement. At the same time, it should stand firmly behind the principle that those responsible for international crimes should be held accountable.

¹⁶ On the "endorsement trap", see Dennison and Dworkin, *Towards an EU human rights strategy for a post-Western world*.

¹⁷ Marwa Daoudy, "Syria: Revolution and Repression", in *The Arab Spring: Implications for British Policy*, Conservative Middle East Council, 2011.

Reconstruction in a post-conflict state – the case of Libya

One of the most urgent and complex challenges for democracy building in the southern Mediterranean region is post-conflict Libya, which has huge implications for regional stability as well as for the future of the country itself. While the first priority for Libya is to establish a secure environment and bring the different armed groups that led the uprising together into a unified security force, it will also be important for the success of the transition that the country starts to put in place the political and institutional foundations for democratic government. The EU must recognise that Libyans will want to create their country's future for themselves. But European leaders who supported the rebel campaign should use their influence to push the interim leaders to take steps that are key priorities for building an accountable and inclusive political system. The EU can also offer advice and assistance where there is interest in receiving it.

At rallies in Benghazi marking the end of the Libyan conflict, the National Transitional Council's (NTC) leader, Mustafa Abdul Jalil, stressed the aim of developing a democratic, civic state, but also said that Sharia law should be the basic source of a new Libyan constitution and legal code.¹⁹ Many Libyan analysts are at pains to stress that this and other similar statements, which could mean that polygamy could be legal and the charging of interest could be banned, represent a moderate Islam. Nevertheless, they illustrate that the new Libya may present new challenges for Europe. In their dialogue with transitional leaders, European leaders should focus on supporting the development of a new constitution and legal code that enshrines basic human rights and the broad principles of a democratic state. While recognising that Libya must create its own future, European leaders should also use their current position of influence with the NTC to encourage them to avoid taking positions that infringe women's rights.

Libya is a country in which for the last 40 years there has been no functioning parliament, civil service or judiciary, or media able to challenge the government, and the police and security services have played an integral part in a system of abuse and patronage. In this context, the task of building the institutions necessary to create and protect a state in Libya based on the rule of law is huge. European leaders should emphasise the importance of taking steps in these areas and should offer practical support by offering to send rule of law missions and provide training of judges, legislators and journalists. There will also be a need for forms of transitional justice that ensure that those who have suffered horrific abuses under Muammar

Gaddafi's regime are heard but that also allow the country to move on. While accountability for crimes committed under Gaddafi is likely to attract most attention, it is also important for a developing rule of law that the NTC respond adequately to investigations into abuses by rebel groups during the eight-month armed conflict.²⁰ The international community should consistently raise the importance of investigating violations on all sides of the conflict and prosecuting perpetrators of war crimes where necessary.

Reconciling EU member states' interests and values

In the long term, the choice between pursuing Europe's interests and values in the southern Mediterranean is a false one: regimes that do not respond to citizens' demands for accountable and legitimate government are ultimately storing up problems for the future. Nevertheless, the EU must in the short term reconcile its interest in supporting popular empowerment with the other interests that individual member states have in the countries of the region. The trade links, historical ties, and security and energy relationships that member states have with particular southern Mediterranean countries affect how they view the EU's objectives in the region. For example, despite its poor human rights record, Algeria remains an essential source of natural gas for Spain, Italy and France, and a vital partner for France in the fight against the terrorist group Al-Qaeda in the Islamic Maghreb. The UK has a tradition of military links with Jordan, and France has extensive commercial interests in Morocco that give it a strong financial incentive in continued stability.

The stereotype is that northern member states are less committed to the southern Mediterranean region than southern member states. But data on aid and trade shows that the picture is more complex. For example, the largest contributors of bilateral aid to Egypt are Germany (\$146 million per year) and France (\$93 million), followed some way behind by Spain (\$21 million) and the Netherlands (\$18m). (The Netherlands spends around 26 percent of its aid on government and civil society programmes, which could be seen to support an overall strategy of supporting political reform. Germany, France and Spain, on other hand, all spend under five percent of their aid on such programmes. Similarly, in 2009 the European Commission spent only around six percent of its \$204 million aid budget on government and civil society.) The biggest EU markets for Egypt's exports (mainly oil, cotton, textiles and clothes) are currently Italy, Spain, France and the UK; for Algeria's exports (mainly oil and chemicals), Spain, Netherlands and France; for Tunisia's exports, France, Italy and Germany.²¹

¹⁸ Nir Rosen, "Armed defenders of Syria's revolution", *Al Jazeera English*, 27 September 2011, available at <http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/09/2011927113258426922.html>; Anthony Shadid, "Key Syrian City Takes on the Tone of a Civil War", *The New York Times*, 1 October 2011, available at <http://www.nytimes.com/2011/10/02/world/middleeast/homs-syria-spirals-down-toward-civil-war.html?pagewanted=all>.

¹⁹ Kim Gamel, "Libyan leader seeks to calm West on Sharia fears", *Associated Press*, 25 October 2011, available at <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/9911890>.

²⁰ "Detention abuses staining the new Libya", Amnesty International, 13 October 2011, available at <http://www.amnesty.org/sites/impact.amnesty.org/files/PUBLIC/nd190362011en.pdf>; "Libya: Apparent Execution of 53 Gaddafi supporters", Human Rights Watch, news release, 24 October 2011, available at <http://www.hrw.org/middle-eastn-africa/libya>.

²¹ Figures quoted in this paragraph are calculated from DG Trade, European Commission statistics available at <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>.

Pretending that these interests and ties do not exist will not make for an effective EU strategy on democracy and human rights. Rather, the EU must integrate its bilateral foreign policies into a collective approach that is strengthened rather than undermined by member states' direct links to the countries of the region. This process also needs to take account of the "repoliticised" world of foreign policy in the post-Arab Spring environment, in which heads of state and other sectoral ministers play a strong role in developing member states' positions towards partner countries. The objectives that the EU sets in its strategies for the region, both for its attempts to support the development of legitimate government and to uphold human rights, must take account of the full range of member states' interests. But once the strategy has been endorsed at a political level by all member states, the EU should consider whether states that have the strongest local ties could lead the implementation of the strategy, with one or more EU foreign ministers serving as co-ordinators in particular areas.

Repercussions at home

It is clear that the EU has a greater capacity to influence the development of other societies where its links are stronger and European statements carry greater force. But there is an important implication of this agenda that member states may not yet have taken on board. If we conceive of the EU's transformative agenda as a partnership between societies, it follows that the EU cannot expect to have a major impact without its own societies being affected as well. In the EU's southern neighbourhood, a deeper and long-term relationship with emerging democracies will require an expansion of trade links, mobility of students and workers, and personal contacts that will inevitably have repercussions at home. If the EU takes a purely defensive attitude, worrying about the risks of migration or competition for its own agricultural sector, this will limit the impact it can achieve in the region.

This problem requires different national responses in different capitals, because each context is different, and also because popular resistance to immigration is closely linked to rising nationalism in many EU member states. But although the circumstances vary from member state to member state, European governments need in general to better integrate minority communities in order to make clear the positive implications for Europe that freer movement between Europe and its neighbourhood could entail. In order to tackle the rise of populism and xenophobia within Europe, which is currently driving the debate on migration into Europe, governments and the media also need to react to misleading information and stereotypes about migration and make the case for the benefits and requirements of labour mobility.²²

There is also a need for better education about the benefits to member states of opening their markets to North African countries. In 2010, EU agricultural exports to the region totalled around €4 billion and agricultural imports around €3 billion.²³ Many Europeans, particularly in southern member states, fear that greater openness would simply undercut European produce. As in the case of migration, there is a need for EU governments to engage with such fears rather than simply dismiss them. It should fund research on what the impact of increasing the trade relationship with this region would be and establish a taskforce of business people and policymakers to drive forward and inform the commitment that it made in the review of the ENP to develop free-trade agreements with the countries of the neighbourhood.²⁴

Rethinking the EU's instruments

The EU needs not only to rethink its strategy for supporting democracy and human rights in the southern Mediterranean but also to re-examine the instruments it uses. The Arab uprisings have shown the limitations of some earlier methods, including the difficulty of mobilising sufficient resources to have an impact in a fast-changing environment and the failure of existing benchmarks to influence political reform. The review of the ENP published in May included a number of specific proposals such as the creation of a European Endowment for Democracy (EED) and the greater use of conditionality.²⁵ The EU is also completing a review of its global human rights strategy that has implications for the development of human rights strategies, dialogues and guidelines.

The European Endowment for Democracy

The ENP review undertakes to "support the establishment of a European Endowment for Democracy to help political parties, non-registered NGOs and trade unions and other social partners".²⁶ This instrument, based on the US National Endowment for Democracy (NED), could represent an important financial component of a political strategy of popular empowerment: if structured in a way that is quick and flexible, and has the support not only of the EU institutions but also of member states, it has the potential to make a significant impact on the EU's efforts to reach out beyond established civil society interlocutors in pre-transition and transition societies. It could complement existing human rights-focused instruments such as the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), providing support for locally responsive initiatives that can make the most effective contribution to setting the conditions for accountable and inclusive political systems. The mandate

²² For more discussion of this issue, see "Living Together – Combining diversity and freedom in 21st century Europe", Council of Europe Group of Eminent Persons, April 2011, available at <http://www.coe.int/portal/web/coe-portal/event-files/our-events/the-group-of-eminent-persons?dynLink=true&layoutId=581&dlgroupId=10226&fromArticleId=>

²³ Cumulative figures calculated from DG Trade, European Commission statistics available at <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>.

²⁴ "A New Response to a Changing Neighbourhood", Joint Communication.

²⁵ "A New Response to a Changing Neighbourhood", Joint Communication.

²⁶ "A New Response to a Changing Neighbourhood", Joint Communication.

of the EED should be specifically designed to support the foundations of legitimate government that are laid out in this report.

The European External Action Service is currently working out the details of the EED, which is expected to focus initially on the neighbourhood. Early communications from the European Commission on the EED suggest that it will aim to provide financing with a light touch and reach out beyond established civil society to support new partners. In order to be effective in a post-Western world, the EED should also be:

- *responsive to the local political situation.* The EED should be designed so that its funding follows the key “pressure points” in each country in order to create a fair, inclusive and stable political system. For example, in regimes in transition, it should support initiatives that contribute to the development of a consensus on ground rules for the new politics, promoting dialogue on a framework for accountability, and supporting independent media.
- *focused on systemic issues.* The EED should seek to promote mechanisms for agreeing ground rules between parties rather than funding particular groups whose agenda the EU favours. In countries in transition, the EED should aim to involve all political groups in areas such as agenda building and developing political codes of conduct. In countries in which an authoritarian government remains in place, it may make sense to provide support for capacity building of political parties. In moderate reforming countries, the EED could support the development of independent parliaments. In countries with more repressive regimes where parties do not exist, the EED should invest in organisations that are campaigning for greater respect for the rule of law.
- *well-governed.* It is important that the EED is governed in a transparent way and is demonstrably beyond political influence. The NED achieved this by ensuring that its board, whose members sit for limited periods, included a mix of party activists, and members of Congress, foreign-policy specialists and representatives of labour, business and education communities. The EED should be independent of the EU institutions and the member states but include a similar mix of representatives from different groups and different member states.
- *backed by member states.* In order for the EED to contribute to sustainable and predictable funding streams for organisations working on the ground, it will be important that it is not entirely dependent on European Community funding, but rather pools member state contributions to democracy support. The larger the stake that member states have in the effective functioning of the EED, the more likely it is that it will form a strong, programmatic arm of the overall foreign-policy strategy, backed up by the EU’s diplomacy.

Conditionality in the neighbourhood

The ENP review also stated that: “Increased EU support to its neighbours is conditional. It will depend on progress in building and consolidating democracy and respect for the rule of law. The more and the faster a country progresses in its internal reforms, the more support it will get from the EU.”²⁷ The approach outlined in this brief is in line with this “more for more” strategy and it suggests a number of ways in which the neighbourhood strategy might be developed. The conditions that are set for deepening ties with the EU should be based on a close knowledge of the conditions in each country, the demands of local constituencies, and the priorities for opening political space. To build on and exploit these openings, the EU will need to develop a more fluid and political sense of what it can offer and demand in each relationship.

Although the EU has stronger levers for conditionality in the neighbourhood than anywhere else, it still faces a number of key challenges in implementing greater conditionality in this region. First, there is the problem of the scale of Europe’s incentive. The African Development Bank and some of the Gulf states are already investing heavily in the southern neighbourhood region and China is also taking an interest, reducing the EU’s leverage. Second, conditionality will not be applicable everywhere. It is likely to have greater potential as an incentive in situations in which a government is moving gradually towards democracy than in post-revolutionary societies (where the EED is a more pertinent tool for contributing to the process of building democracy).

The EU should therefore apply conditionality on a country-by-country basis as part of the Action Plans being agreed in the framework of the ENP, which provide an important mechanism for making the link between political, economic and development co-operation. For example, in Morocco, the EU should be able to use this tool to press King Mohammed VI to meet popular demands to devolve meaningful power to democratically accountable institutions without jeopardising his co-operation with EU member states on terrorism and illegal migration. However, this country-by-country approach creates a further problem for Europe’s ambition to be a normative actor. If the EU aims too low with some countries because its influence is limited, this makes it harder to push other countries harder.

This makes it crucial that, in addition to getting the ENP Action Plans right in each case, the EU also develops a convincing narrative about its overall approach. The EU needs to persuade people in the region that, while co-operating with all neighbouring countries in a business-like way (except when they cross red lines), it offers a clearly enhanced relationship to countries that are taking active steps to open political space and meet popular aspirations for reform. That means the EU needs to set conditions that are linked

²⁷ “A New Response to a Changing Neighbourhood”, Joint Communication.

to governmental legitimacy and to be explicit about what it can offer in return for the conditions it sets. The EU's initial promise of money, markets and mobility has already lost credibility in the region, partly because it was limited but also because it lacked substance. Conditionality will not function unless the EU can be clearer on what it can offer in return for the conditions it sets. It needs to begin to offer specific initiatives: to reduce the cost of visas to transition countries in the southern neighbourhood to facilitate the exchange of students or, as in the case of Morocco, to unblock the stalled process of developing a renewed agricultural partnership.

Human rights strategies

This report has argued that the central objective of the transformative strategy that the EU follows in the southern neighbourhood should be the empowerment of citizens and the development of legitimate and accountable government. This goal incorporates some human rights (including women's rights as equal participants in all political processes) but there are other human rights (for instance, the rights of women in other areas, such as family law, or personal rights in the area of sexuality) that will not be central to this agenda. The best way for the EU to make sure these issues are not neglected is to use human rights strategies in particular countries to complement the central goals of legitimacy and accountability incorporated in the ENP Action Plans. While the two processes will rightly overlap (in areas such as freedom of expression and assembly or political equality between genders and faiths), human rights strategies would offer an opportunity to engage with governments and civil society on human rights issues that fall outside the agenda of popular empowerment and that could not appropriately be made the subject of ENP conditionality. In transition countries where the EU is concerned that the democratic process will tend to marginalise some human rights concerns, country-specific human rights strategies could emphasise the importance of EU work on these issues through transparent diplomatic processes and civil society support.

Conclusion

In the aftermath of the Arab pro-democracy uprisings, the EU has rightly committed itself to a new approach that gives greater attention to the support of democracy and human rights. To make this promise effective, it cannot simply revert to old approaches that it used to promote political reform in the past. In the new environment, the EU should seek to ground its support of political transformation in its southern neighbourhood in the aspirations of the people of the region. Working to promote governments that are stable, accountable and legitimate in the eyes of their citizens is the best way for the EU to respond to the opportunities and tensions presented by the southern Mediterranean as the impact of the revolutions of 2011 continues to reverberate around the region. A strategy that aims to work incrementally to support fair and inclusive political processes is the best foundation for the EU to integrate the range of its interests in the Arab world and craft a message that will resonate with local populations whose influence over their countries will only increase in the years ahead.

About the authors

Susi Dennison is a policy fellow at the European Council on Foreign Relations, working on democracy, human rights and the rule of law as well as North Africa and the Middle East. Previously she worked for Amnesty International, carrying out advocacy and policy analysis on human rights protection and promotion in the EU's relationship with Africa, Asia and the Americas. She has also worked at the UK Treasury, where she co-ordinated the UK Position for ECOFIN, contributed to the Social Europe working group of the Convention on the Future of Europe and advised on migration policy in the run up to the 2004 wave of accession to the EU.

Anthony Dworkin is a senior policy fellow at the European Council on Foreign Relations, working in the area of democracy, human rights and the rule of law as well as North Africa and the Middle East. He was previously the executive director of the Crimes of War Project, a non-governmental organisation that promotes understanding of international humanitarian law. He was co-editor of *Crimes of War: What the Public Should Know* (Norton, rev. ed. 2007). He is a contributing editor to the British Magazine *Prospect*, and is a member of the London Advocacy Advisory Committee of Human Rights Watch. His recent publications for ECFR include policy briefs on Egypt, Tunisia, and the EU's human rights strategy (co-authored with colleagues) as well as *Beyond the "War on Terror": Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism* (2009).

Acknowledgements

The authors would like to thank ECFR Council members Emma Bonino, Charles Clarke, Karin Forseke, Heather Grabbe, Istvan Gyarmati, Adam Lury, Daniel Sachs, and Pierre Schori for advice and comments on earlier drafts. The brief draws on ECFR's project on reassessing EU support of democracy and human rights, which benefited throughout from the involvement of our advisory committee (membership list available at http://ecfr.eu/content/entry/the_eu_and_human_rights_in_a_post-western_world/). We also benefited from a discussion at the Ministry of Foreign Affairs of Sweden in January 2011, and would like to thank Per Sjögren, Head of the Department for International Law, Human Rights and Treaty Law, for arranging it. Within ECFR, the authors are grateful for the contributions of Daniel Korski, Mark Leonard, Dick Oosting, Nick Witney and Anthony Zielicki, and the skilful editing of Hans Kundnani. Ed Hobey provided valuable research assistance.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred and fifty Members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets once a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw. In the future ECFR plans to open an office in Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

Medio Oriente: l'ora delle sperimentazioni – e del sangue freddo

Roberto Menotti - From the Editors - 30/11/2011

I rivolgimenti politici in atto in diversi Paesi del Medio Oriente hanno forti radici locali – dunque specifiche – ma producono anche dinamiche regionali – dunque comuni.

La Tunisia, dopo aver acceso la miccia delle rivolte di piazza alla fine del 2010, ha avuto il suo passaggio elettorale che ha premiato (come largamente previsto) una forza islamista, il cui progetto politico andrà ora precisato e verificato all'atto pratico.

La Libia sta faticosamente elaborando le prime ipotesi di costruzione di uno Stato moderno, senza esperienza e con tutte le ferite aperte dalle convulsioni che hanno portato alla fine di Gheddafi. Non dimentichiamo, intanto, che la NATO ha una parziale responsabilità per i prossimi sviluppi nel paese, che ci piaccia o no.

L'Egitto ha appena inaugurato il suo lungo e tortuoso percorso elettorale (che dovrebbe terminare a marzo 2012): va dunque seguito in un'ottica di medio periodo piuttosto che attraverso manifestazioni di piazza e reazioni del regime transitorio che si susseguono di giorno in giorno. E' presto per dire se vi saranno le condizioni per un vero pluralismo politico e culturale, che garantisca in particolare le tutele della minoranza copta. Ed è ancora più prematuro trarre conclusioni sulla politica estera del Cairo quando è soltanto iniziato un processo costituzionale e di creazione di un sistema partitico.

La Siria è ormai virtualmente incendiata da una guerra civile e sotto una sorta di assedio diplomatico ed economico internazionale – per le pressioni non soltanto occidentali ma anche della Lega Araba e della Turchia affinché la famiglia Assad lasci il potere. La struttura su cui poggia il regime è peculiare per il fatto che una ridotta minoranza ben definita – quella Alawita – domina le posizioni-chiave, il che probabilmente rende quasi impossibile un compromesso. In ogni caso, l'esito dello scontro in atto all'interno del paese ha evidenti ramificazioni esterne: sulla Turchia, soprattutto per la questione curda; sull'Iraq, per lo stesso motivo; sull'Iran, che ha a Damasco l'unico alleato statale; sul Libano, per il ruolo storico che vi ha svolto la Siria; su Israele, per uno dei lati (quello del Golan) del *puzzle* arabo lungo i suoi confini. Insomma, l'effetto contagio non riguarda solo le rivolte ma anche la fase successiva, cioè gli effetti delle possibili transizioni politiche (relativamente pacifiche o violente che siano).

C'è poi il caso dell'Iran: è il paese che per primo ha sperimentato la capacità di studenti e professionisti di mettersi in rete e organizzare proteste massicce nonostante una repressione capillare e feroce. Il movimento "verde" iraniano non ha avuto finora successo, ma resta una minaccia per il regime, e ha gli strumenti per capire quando il governo manipola gli istinti nazionalisti per distogliere l'attenzione dalla propria scarsa

legittimità. In questo quadro dobbiamo leggere gli eventi di questi giorni, con l'attacco di una piccola folla all'ambasciata britannica (in cui sembra evidente la connivenza delle autorità) per protesta contro le nuove sanzioni a causa del programma nucleare. Qualunque sia la valutazione sui pro e i contro di una opzione militare che tuttora è "on the table" per l'amministrazione Obama (e ovviamente per Israele), è innegabile che l'eventuale superamento della soglia nucleare militare da parte di Teheran è un enorme problema regionale. Non si deve mai dimenticare che l'Iran è un osservato speciale per l'Arabia Saudita e le altre monarchie del Golfo, la Turchia, lo stesso Egitto: non è in gioco solo la questione della sicurezza di Israele ma il futuro equilibrio regionale, destinato a rimanere molto incerto per anni. Il programma nucleare pone dunque gravi rischi reali, ma è anche vero che dietro di esso si nascondono profonde crepe nell'establishment – in cui, paradossalmente, lo stesso presidente Ahmadinejad è un'espressione di ricambio generazionale. Sta soprattutto agli iraniani tentare altre strade per darsi un governo migliore, ma gli attori esterni devono fare le proprie scelte strategiche e di sicurezza sapendo che il sistema politico non è stabile né inattaccabile. Si tratta almeno di saper sfruttare le opportunità che dovessero presentarsi.

Intanto, cercando di restare lontano dalla luce dei riflettori internazionali, le monarchie del Golfo tessono la loro tela di rapporti economico-finanziari sperando di aver scampato il pericolo maggiore. In realtà, non si può davvero escludere che i loro strani sistemi sociali e di potere finiscano per scontrarsi con le tendenze del XXI secolo. In caso di forte instabilità in quei paesi, i mercati energetici – e a cascata l'intero settore delle *commodity* – sarebbero colpiti da un rialzo dei prezzi molto grave in una fase economica come quella attuale. La stabilità è un bene prezioso, ma non dobbiamo confondere l'analisi con gli auspici; dunque, nemmeno il Golfo è immune dalle spinte per il rinnovamento dei regimi politici.

Di fronte a questo mosaico molto variegato e potenzialmente ancora più esplosivo, è importante anzitutto mantenere un certo sangue freddo: le dinamiche locali e regionali sono stimulate in buona parte da attori nuovi e poco organizzati, con i quali si devono intanto stabilire rapporti per sondare intenzioni e interessi. Ciò vale senza dubbio anche per i movimenti islamisti in tutte le loro varianti, che dovranno comunque fare i conti con le richieste economiche delle rispettive opinioni pubbliche. Non potranno quindi chiudersi a riccio dopo aver proclamato l'applicazione, più o meno rigida, della legge coranica. La loro sfida con la modernità e la globalizzazione comincia, e non finisce, a quel punto.

Prudenza e lungimiranza sono tanto più necessarie perché le società civili del mondo arabo e islamico non sono esclusivamente "arabe" né esclusivamente "islamiche", come dovremmo aver imparato dai tanti video e dalle tante *chat room* che hanno inondato il *web* dall'inizio del 2011. I nuovi co-protagonisti della politica mediorientale sono attivisti per i diritti civili, professionisti in cerca di opportunità economiche, artisti in cerca di sbocchi espressivi, e molto altro. Quello a cui stiamo assistendo è un diffuso e confuso fenomeno di sperimentazione – contrastato da forze conservatrici e autoritarie, ma probabilmente impossibile da sopprimere.

Manteniamo il sangue freddo, allora, e rispettiamo in pieno gli egiziani che in questi giorni abbiamo visto mettersi in fila per votare. Come i tunisini e prima ancora gli iracheni, hanno diritto a sperimentare.

stampa

Primavera araba**Siria, Egitto, Israele nel nuovo Medioriente**

Roberto Aliboni

20/12/2011

Negli eventi che dall'inizio dell'anno si sono prodotti nel mondo arabo si intravedono due elementi, uno di rivolta e l'altro di risveglio. Pur traendo forza e ispirazione soprattutto dalla religione, sia la rivolta sia il risveglio derivano in realtà da fattori e obiettivi di rinascita politica e culturale. Mentre la rivolta punta alla riforma dei regimi politici interni in senso democratico e popolare e traduce - direbbe Olivier Roy - il cambiamento sociale dei passati trent'anni nell'emergere di una sorta di spazio secolare, il risveglio guarda al ruolo degli arabi sunniti nella regione e nel mondo.

Libertà e indipendenza

Questo ruolo, nella percezione delle masse che si sollevano, è stato umiliato dall'incompetenza e dalla corruzione delle dittature, che dopo aver riempito il vuoto lasciato dalla sconfitta del nazionalismo panarabo, si sono alleate ora con l'Occidente ora con l'Iran, lasciando loro mano libera. Libertà e indipendenza sono due obiettivi delle sollevazioni che vanno strettamente a braccetto.

Le due chiavi di lettura della rivolta e del risveglio, tuttavia, non sono necessariamente concomitanti. I paesi del Golfo, Arabia Saudita e Qatar in testa, sono principalmente interessati ad un rinvigorismento del ruolo internazionale dei sunniti, sia nel Golfo sia nella più vasta estensione del Medio Oriente. Non sono invece interessati ad un rivolgimento dei regimi politici interni. Essi vedono con favore - hanno anzi appoggiato - il cambiamento politico nei paesi del Nord Africa, perché questo cambiamento è guidato dalla Fratellanza musulmana.

Per il Qatar i Fratelli musulmani sono del tutto accettabili, sia in termini di cambiamento interno che esterno; sul piano interno per l'Arabia Saudita lo sono meno, poiché, malgrado tutto, i Fratelli musulmani che oggi si presentano sulla scena portano con sé una parte notevole delle trasformazioni sociali che sono avvenute nel frattempo e certamente sono assai lontani dai salafiti, i quali invece si accoppiano bene con la dottrina wahabita, quella ufficiale del regno saudita.

Agli occhi dei sauditi, tuttavia, i Fratelli garantiscono un approccio sunnita che potrebbe aiutare a cambiare l'equilibrio politico regionale e dare maggiore autonomia agli arabi sia verso l'Iran, sia verso l'Occidente e gli Usa. I Fratelli musulmani saranno probabilmente pluralisti in ambito domestico, ma saranno più intransigenti verso l'Occidente, in merito alla questione palestinese ed Israele, e impediranno all'Iran e agli sciiti (come quelli libanesi) di strumentalizzare quella stessa questione, come hanno fatto finora. Negli sviluppi che oggi chiamiamo "Primavera araba" c'è un elemento settario, di risorgimento sunnita, che è fondamentale nella prospettiva di cambiamento della politica estera e regionale degli arabi.

Nuovo equilibrio

Questa tendenza sta sempre più influenzando l'evoluzione della crisi siriana. La Lega araba, spinta dall'Arabia Saudita e dal Qatar, ha preso una posizione insolitamente dura verso la Siria, che si spiega innanzitutto con l'offensiva arabo sunnita che è emersa dalla Primavera araba e con i suoi obiettivi di contenimento dell'Iran, di risposta al suo sempre più evidente riarmo nucleare e missilistico e alle preoccupazioni di satellizzazione dell'Iraq dopo che le forze americane se ne saranno andate. Su questo convergono i sunniti turchi per proteggere i loro interessi e il loro ruolo regionale.

Ankara, con le sanzioni e l'ospitalità alle truppe ribelli e all'opposizione siriana, è oggi in prima fila contro quello che sembrava dovesse essere un partner regionale privilegiato. La rivolta siriana, nata come rivolta sociale dei contadini contro un regime che a un certo punto ha voltato loro le spalle, è dapprima evoluta come rivolta popolare democratica, ma sta ora sempre più assumendo la forma di una rivolta sunnita o guidata dai sunniti.

Mentre la valenza della rivolta democratica nella crisi siriana è relativamente importante, la valenza del risveglio arabo-sunnita è cruciale. Se il regime di Assad non dovesse reggere non avremmo solo un nuovo regime politico, ma un netto capovolgimento nell'equilibrio regionale che si è stabilito in Medio Oriente negli ultimi trenta anni e una svolta nella trentennale guerra fredda che ha sotteso quell'equilibrio: l'Iran sarebbe indebolito, lo stesso avverrebbe per il regime sciita dell'Iraq e il Partito di Dio in Libano. Potrebbero nascere conflitti armati.

Marginalità egiziana

In questo quadro l'Egitto - dove prevale la rivolta rispetto al risveglio - a causa della confusa evoluzione interna successiva all'estromissione di Mubarak, è attualmente ai margini. La maggioranza ai Fratelli musulmani che si profila dal primo round del lungo e complesso iter elettorale iniziato alla fine di novembre è destinata a stare senza dubbio in linea con l'offensiva contro l'alleanza siro-sciita-iraniana. Tuttavia, l'orientamento strategico della Fratellanza d'Egitto non è chiaro e, occorre anche dire che, mentre gli analisti si sono molto occupati delle sue propensioni ideologiche e politiche, molto meno si sa sulle loro prospettive di politica estera (che potrebbero rivelarsi molto sommarie).

In una prospettiva storica e nazionale, è difficile che l'Egitto si trovi in sintonia con l'Arabia Saudita, così come è difficile che il sunnismo egiziano converga con il wahabismo saudita. Se dalla crisi egiziana in corso uscirà un forte governo guidato dalla Fratellanza, l'Egitto tenderà ad egemonizzare l'attuale coalizione sunnita e impedire che l'Arabia Saudita abbia la leadership e imponga il suo estremismo teologico. Questo non avverrà, però, se i Fratelli musulmani egiziani decideranno di allearsi con i salafiti.

Infine, ci si può anche chiedere come reagiranno i militari egiziani, che sembrano una novità nella loro stessa tradizione. All'inizio si sono spacciati per amici del popolo. Ma poi è apparso chiaro che il loro obiettivo era di abbattere Mubarak, il cui figliolo aveva minacciato di ridimensionare i loro interessi economici e corporativi (non si sa se in una prospettiva di rigore amministrativo o di competizione fra poteri). Infine è emerso che, così come rifiutavano il controllo dei Mubarak, non vogliono quello del nuovo regime democratico che potrebbe affermarsi nel paese.

Non sembrano ansiosi di prendere la guida politica del paese, come i liberi ufficiali degli anni cinquanta, ma sono soprattutto preoccupati di preservarsi e rafforzarsi come corporazione, con i loro hotel e la sovvenzione da 1,3 miliardi di dollari che arriva da Washington. Che accadrà se i Fratelli musulmani nel prendere il governo non vorranno accedere a compromessi? Potremmo avere un colpo di stato militare (meno commovente di quello del febbraio scorso) motivato da fini corporativi e mascherato in qualche modo da obiettivi politici (preservare il secolarismo dello stato, la pace nella regione, etc.). Perciò, mentre è sicuro che sull'attuale tendenza nella regione ad uno scontro anti-sciita volto a contenere l'Iran e supplire al vuoto americano, ad un certo punto influirà l'Egitto, è difficile però immaginare come ciò potrà avvenire.

Dilemma israeliano

Per completare il quadro, occorre guardare ad Israele. Nell'insieme i cambiamenti politici in corso nel mondo arabo suggeriscono un indurimento arabo verso Israele in relazione alla questione palestinese. Questo cambiamento, se non ci saranno mutamenti sostanziali nelle posizioni occidentali, si tradurrà in un peggioramento delle relazioni arabo-occidentali ma difficilmente in un nuovo conflitto. Quest'ultimo potrà esplodere se emergeranno tensioni o addirittura scontri fra i paesi sunniti e qualcuno avrà la tentazione di guadagnare posizioni strumentalizzando la questione palestinese.

Anche questa ipotesi, tuttavia, sembra eccessiva. Il governo di Netanyahu non sembra preoccuparsi dei cambiamenti arabi e del possibile venir meno di un arrangiamento che ha gestito l'equilibrio arabo-israeliano per trent'anni. La preoccupazione - che potrebbe anche essere un diversivo dell'inconscio - è l'Iran. Se Israele attaccherà l'Iran, ci sarà un ricompattamento delle parti regionali in presenza (anche se questo lascerà intatto il conflitto di fondo arabo-iraniano). Se questo avverrà, la febbre nazionalista e religiosa consumerà qualsiasi prospettiva di cambiamento sia all'interno dei paesi della regione, sia nelle relazioni fra questi paesi.

L'Occidente, indebolito dagli insuccessi della politica americana degli ultimi dieci anni, è praticamente assente dalla regione e sta a guardare. Una sua presenza, volta a dare uno sbocco positivo e cooperativo alle tensioni che si profilano, sarebbe invece necessaria, anche se la sua formulazione è ardua.

Roberto Aliboni è direttore dell'area "Mediterraneo e Medio Oriente" dello Iai.