

La “politica di vicinato” dell’Unione Europea e la riforma degli strumenti finanziari per la cooperazione con i paesi terzi limitrofi

di Antonio Bonetti, ricercatore della Cattedra di Cooperazione allo sviluppo della Facoltà di Economia de “La Sapienza”.

Il recente accordo del 4 aprile 2006 tra Consiglio dell’Unione Europea, Commissione e Parlamento Europeo sulle prospettive finanziarie 2007-2013 – bilancio pluriennale dell’UE – chiude un negoziato molto lungo e aspro tra gli Stati membri sulle risorse finanziarie da allocare fra le varie politiche dell’Unione.

L’indisponibilità di diversi Stati membri a un maggior impegno finanziario di quello sancito dall’accordo inter-istituzionale finale ha reso necessario operare diverse scelte volte a ridurre/razionalizzare i vari programmi/strumenti finanziari attuati dall’Unione per perseguire i propri obiettivi politici ed economici. Tra le varie politiche, quella che probabilmente ha registrato la razionalizzazione più ampia degli strumenti di intervento è quella che concerne la gestione delle relazioni commerciali con i Paesi Terzi e degli interventi di sostegno allo sviluppo economico di quelli più poveri (PVS e Paesi dell’Europa orientale dell’ex blocco socialista). Per la gestione di tali politiche, infatti, a fronte di una trentina di programmi/strumenti di intervento preesistenti, l’accordo sulle prospettive finanziarie prevede la loro riduzione a sei solamente. Tre programmi sono di natura geografica e riguardano rispettivamente: (I) i Paesi candidati e/o potenziali candidati all’ingresso nell’Unione, ossia alcuni Paesi balcanici e la Turchia; (II) ad Est la Russia e i c.d. Nuovi Stati Indipendenti (NSI), nati dalla disgregazione dell’ex Unione Sovietica e a Sud-Est i Paesi del bacino del Mediterraneo non appartenenti all’Unione Europea; (III) i Paesi Terzi in maggiore ritardo di sviluppo. Tre sono di carattere “orizzontale”: (I) lo strumento di stabilità (per situazioni di crisi), (II) lo strumento per gli aiuti umanitari, (III) lo strumento per la stabilità macroeconomica (finalizzato prevalentemente ad accompagnare le riforme economiche nei Paesi Terzi più poveri).

In questa sede appare opportuna una riflessione sulla razionalizzazione degli strumenti di intervento a favore dei Paesi Terzi “vicini”, sia quelli che hanno ratificato accordi di associazione con l’UE (e quindi, in linea di principio, da qui a qualche anno entreranno a far parte della stessa), sia quelli che, pur essendo meno prossimi all’UE (sia, generalmente, in quanto a “distanze geografiche” sia, soprattutto, in quanto a “distanze culturali”), comunque rivestono una importanza rilevante per la stessa stabilità politica e le condizioni di sicurezza interna dell’UE.

Il più recente allargamento dell’Unione (con l’ingresso di dieci nuovi Stati, otto dei quali facenti in precedenza parte dell’ex blocco socialista), infatti, ha cambiato notevolmente sia il quadro geo-politico interno all’UE, sia quello che concerne l’intera Europa. Il quadro complessivo, ovviamente, è complicato dal fatto che nessuno è in grado di dire cosa sia davvero oggi l’Europa, in quanto si può convenire sul fatto che possano far parte a pieno titolo i Paesi balcanici, ma sussistono delle complesse questioni geo-politiche che lasciano impregiudicati i veri confini dell’Europa: (I) *in primis* la questione dell’ingresso nell’UE della Turchia, (II) l’esistenza di un autentico *enclave*, costituito dalla regione di Kaliningrad, formalmente parte della Federazione Russa, ma completamente staccata territorialmente dalla stessa (confina con la Polonia ed è separata dalla Russia dalle tre ex Repubbliche Baltiche, oggi a pieno titolo Stati membri dell’UE), (III) l’instabilità politica dell’area balcanica, in cui *inter alia* il Kosovo è ancora oggi un protettorato delle Nazioni Unite; (IV) il mancato crollo dell’ultimo muro europeo, ossia la linea di confine tra la parte di Cipro greca e quella turca a Nord-Est.

L’ulteriore complicazione del quadro geo-politico comportato dall’allargamento e dai continui cambiamenti nella geografia politica dei Balcani ha condotto già la Commissione Prodi ad avviare una nuova “politica di vicinato” con i Paesi Terzi dell’Est e del Mediterraneo e la riforma degli strumenti finanziari volti a sostenere i processi di riforma istituzionale ed economica in questi Paesi, rafforzata dalla Commissione Barroso.

La nuova “politica di vicinato” si differenzia dalla strategia seguita dall’UE nel decennio successivo al crollo del muro di Berlino per il fatto che gli accordi di partenariato che vengono stipulati con i Paesi Terzi prevedono una ampia collaborazione volta a favorire in questi ultimi le riforme, ma non è previsto

necessariamente che tali processi si debbano concludere con il loro ingresso nell'UE. Anzi, probabilmente per Paesi quali Russia, NSI e Paesi nord-africani non ci sarà mai un formale ingresso nell'UE, ma la stabilizzazione delle relazioni commerciali e politiche con questi Paesi è di fondamentale importanza anche per i Paesi dell'UE, in quanto significa favorire nei Paesi Terzi appena richiamati quei processi di stabilizzazione istituzionale e di crescita economica che dovrebbero frenare l'afflusso su ampia scala di immigrati e anche il possibile incremento ai confini dell'UE di attività economiche e di traffici illegali. Al tempo stesso, è plausibile attendersi la creazione di condizioni di maggiore sicurezza per gli investimenti esteri delle imprese europee, specialmente quelle operanti nel settore energetico.

La "politica di vicinato", ovviamente, è molto più articolata e ambiziosa nei confronti dei Paesi a cui è stato riconosciuto lo *status* formale di Paesi "candidati" (destinati a entrare nell'UE, tant'è che sono stati già avviati i negoziati di adesione) e anche nei confronti di quei Paesi definiti "potenziali candidati" (Albania ed alcuni Stati costituitisi dopo la disgregazione della ex Jugoslavia), sfumando in una autentica strategia di pre-adesione.

Non a caso, gli strumenti finanziari specifici della politica di vicinato – il c.d. "Strumento Europeo di Prossimità e Partneriato (SEPP, o ENPI se si preferisce l'acronimo inglese) – e della strategia di pre-adesione – lo Strumento di Pre-Adesione (SPA, o IPA secondo l'acronimo inglese) - sebbene presentino una struttura giuridica di riferimento sostanzialmente analoga, di fatto in riferimento ai paesi candidati all'adesione presentano un novero di obiettivi e di strumenti più ampio.

In merito allo SEPP va puntualizzato che si applicherà solo a Russia, NSI e Paesi del Mediterraneo e ha la finalità primaria di favorire in questi Paesi i processi di democratizzazione e di riforma istituzionale. Uno degli elementi qualificanti tale strumento è che verrà finanziata una sezione specifica volta a sostenere processi di cooperazione territoriale con almeno un Paese confinante dell'UE. In sostanza, verrà finanziato un programma comune di cooperazione tra un Paese UE e un Paese "vicino" lungo i confini esterni dell'UE.

Lo SPA, invece, si applicherà a: (I) i Paesi formalmente candidati all'adesione, ossia ad oggi, Romania e Bulgaria, che dovrebbero entrare il 1 gennaio 2007 nell'UE (il giudizio finale del Consiglio dell'UE, tuttavia, si avrà solo in autunno), Croazia e Turchia con cui sono stati avviati nell'ottobre 2005 i negoziati di adesione ed ex Repubblica Yugoslava di Macedonia che solo nel dicembre 2005 ha ricevuto il parere positivo alla domanda di adesione; (II) i Paesi potenzialmente candidati dell'area balcanica. In relazione a questi ultimi, tuttavia, il novero della aree di intervento è più ristretto, includendo solo le aree "sostegno alla transizione sviluppo istituzionale" e "cooperazione tranfrontaliera e regionale". Per i Paesi in attesa di adesione, invece, oltre a queste, verranno finanziate anche aree di intervento volte a favorire la progressiva adozione del c.d. *acquis communautaire* e ad incrementare la conoscenza da parte di questi Paesi dei principi e delle procedure attuative dei Fondi Strutturali che, nell'ambito del bilancio globale 2007-2013, incidono per circa il 35% e sono strumenti finanziari che, con denominazioni diverse, vengono di fatto applicati anche nei Paesi in fase di pre-adesione.

Si evidenzia che anche nell'ambito dello SEPP viene prevista per tutti i Paesi beneficiari una specifica sezione per finanziare programmi di cooperazione territoriale con almeno un Paese membro dell'UE lungo i confini esterni e tali confini possono essere anche costituiti anche da tratti marittimi. Questo, ovviamente, riveste una particolare rilevanza per l'Italia, creando i presupposti per rinsaldare le relazioni commerciali delle regioni adriatiche con i Balcani e di quelle meridionali con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Il giudizio complessivo sulla razionalizzazione degli strumenti che finanziano le relazioni esterne con i Paesi "vicini" dell'UE è sicuramente positivo, per il fatto che implica una semplificazione del quadro giuridico e di quello degli strumenti e anche una omogeneizzazione delle procedure di applicazione degli stessi che dovrebbero favorire una loro maggiore efficacia. Ciò che maggiormente lascia perplessi è che gli aspetti critici di questi processi di pre-adesione e/o di partenariato strategico sembrano riconducibili soprattutto a questioni politiche che l'UE non riesce a dirimere al suo interno: (I) quali sono gli obiettivi ultimi del processo di allargamento? Altrimenti detto, si vuole creare una grande area di libero scambio o si vuole davvero rilanciare il progetto di una Europa politica? (II) Come superare gli egoismi nazionali e il gioco dei "veti incrociati" e addivenire a dei processi decisionali delle Istituzioni comunitarie più efficaci e realmente rappresentativi degli interessi dei cittadini europei?