

UE e vicinato: PEV e sicurezza energetica

A. El Jaouzi

Se da una parte per garantire la stabilità dell'area del vicinato l'Unione mette sul piatto forme di partenariato economico sempre più strette, dall'altra trae grandi vantaggi dagli accordi con alcuni paesi del vicinato, soprattutto nel settore energetico. Resta aperta la questione disorganica e disomogenea della politica estera europea. L'Unione è il primo importatore di energia ed il secondo consumatore. Le due sponde, pur con profonde frammentazioni e divergenze, sono consapevoli delle proprie leve di forza e delle proprie debolezze. Così la sicurezza energetica e la cooperazione nell'area EuroMediterranea resta una sfida importante per le parti, tenuto conto della mutazione del quadro sociale, politico ed energetico a causa dei grandi sconvolgimenti (la primavera araba, guerra in Libia, Siria, Iraq, ucraina, crisi economica del 2008, pandemia del Covid-19).

Sicurezza, prosperità e cooperazione sono sostanzialmente i tre ingredienti alla base dell'idea della Politica europea di vicinato (Pev), concepita con lo scopo di creare una "cintura" di sicurezza a ridosso dei confini dell'Unione e indirizzata agli Stati vicini che non hanno al momento prospettive di adesione alla comunità. Per garantire la stabilità dell'area del vicinato, che al momento resta ancora lontana, l'Unione propone forme di collaborazione più strette, aprendo la via verso l'integrazione delle economie dei paesi vicini nel mercato unico. Ma è un fatto che gran parte della storia delle relazioni tra Comunità e mediterraneo sia stata segnata da un doppio binario. Interesse politico, sia strategico che post-coloniale, e competizione agricola per le produzioni mediterranee. Quest'ultima rimane fino ai nostri giorni il

principale ostacolo di ogni politica di cooperazione con i paesi della sponda sud. Anche quando si superano i contrasti politici, rimane l'opposizione in ambito commerciale che è invece l'aspetto che maggiormente interessa la sponda sud.

L'allargamento più considerevole nella storia dell'Unione nel 2004, con l'ingresso di dieci nuovi paesi membri, ha determinato un significativo cambiamento della frontiera comunitaria. Tra questi l'ingresso di Cipro e Malta ha contribuito al rafforzamento della dimensione mediterranea dell'Unione. La Pev è quindi una conseguenza dell'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centro-orientale, per stabilire rapporti privilegiati con il vicinato. Ciò significa una ridefinizione dei confini dell'UE, che non sono sempre stati della stessa dimensione, e che non è dato sapere quanto duratura sarà questa delimitazione. L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, dopo 4 anni di trattative, ne è una prova e che lascerà un segno indelebile sul futuro dell'Unione ridisegnando i nuovi confini. D'altronde al momento sono cinque i Paesi candidati per entrare nell'UE (Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Turchia), due potenziali candidati (Bosnia-Erzegovina e Kosovo), e ci sono altre 16 nazioni nel continente. La crisi dell'Ucraina, nell'inverno del 2004-05 e poi quella del 2014 che ha portato alla separazione della penisola della Crimea dall'Ucraina ha dimostrato che esistono profondi problemi politici irrisolti nell'Oriente europeo e che l'Unione potrebbe dover riaprire le porte ad altri paesi, che da vicini diverrebbero dunque membri. In generale la prospettiva di adesione alla comunità è comunque strettamente correlata alla condizione di condividere il confine terrestre. Infatti nel 1987 la Commissione ha respinto la richiesta del Marocco di diventare membro dell'Unione perché non era un paese europeo, come

richiesto dall'articolo 49 del Trattato sull'Unione.

La politica di vicinato è trasversale alle attività dell'Unione ed è destinata tanto ai vicini dell'Est (Bielorussia, Moldavia, Russia (che ora non fa più parte della Politica di vicinato) ed Ucraina) quanto quelli del sud del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia) nell'ottica di rafforzamento del partenariato Euro-Mediterraneo. Ma anche quest'area di vicinato è attraversata da frequenti crisi, instabilità politiche e purtroppo anche da guerre, senza dimenticare gli attriti e le competizioni tra loro riguardo alla Comunità. Inoltre le grandi crisi dell'area, e le relative alleanze, mantengono l'area in uno stato di tensione che ha reso molto difficile, quando non impedito, una cooperazione efficace. Al clima di confusione, secondo molti osservatori dalla sponda sud, ha contribuito l'assenza di una chiara linea dell'UE, o ambigua nella migliore delle ipotesi, indebolendo ulteriormente la sua posizione di partner affidabile. Pensiamo, ad esempio, allo stallo nei processi decisionali rispetto alle transizioni politiche in Nord Africa e Medio Oriente, alla difficoltà di rispondere inizialmente alle proteste di Maidan e alla questione della Crimea, e più recentemente la questione in Bielorussia. Non ultime, l'assenza di risposte concrete alle crisi migratorie e la mancata implementazione della redistribuzione dei rifugiati. Un tema scottando che, solo dopo numerose tragedie e per via della crescita dei partiti populistici e di estrema destra, ha costretto la Commissione Europea a presentare nel settembre scorso il suo nuovo "Patto su Migrazione e Asilo" nel tentativo di lasciare alle spalle il Trattato di Dublino e di "europeizzare" il tema a livello della comunità. La questione però, molto sentita e piena di insidie, sta generando polemiche e discussioni.

Oltre ai paesi ostili al patto, piovono critiche dalle Ong impegnate in prima linea, ma anche i dubbi dei paesi di frontiera che invocano più garanzie sul ricollocamento dei migranti.

Per comprendere meglio le dinamiche e le relazioni tra l'UE e i paesi della sponda sud-orientale del Mediterraneo bisogna fare un breve salto indietro nel tempo.

Queste risalgono infatti ai primi anni Settanta, già all'epoca della CECA, quando al Vertice europeo di Parigi (1972) furono fissate le prime linee guida per una politica volta a promuovere accordi di cooperazione. Pur non essendo centrale per la Comunità, il Mediterraneo rimaneva importante per alcuni stati membri, che volevano mantenerne il controllo e influenza politico-economica, soprattutto con le ex colonie. Questo ha portato ad una serie di trattati bilaterali, prevalentemente commerciali, senza però una politica più ampia e articolata. Nel 1992, a Lisbona, il Consiglio dell'UE aveva redatto un documento nel quale le sponde sud-est del Mediterraneo erano considerate aree geografiche di forte interesse per l'UE, e sempre in termini di stabilità e sicurezza.

Ricordiamo che il Mediterraneo in quella fase era attraversato da forti tensioni geopolitiche e guerre, in particolare tra Israele e i paesi arabi per la questione palestinese (la guerra del 1948, la guerra di Suez del 1956, la guerra dei sei giorni del 1967 e la guerra del Kippur del 1973), ma anche primi accordi di pace firmati tra Israele ed Egitto nel 1979 e tra Israele e Giordania nel 1994. In questo anno l'UE contava già 15 membri.

Dopo un lungo percorso, con un quadro internazionale completamente mutato, ebbe luogo a Barcellona, nel novembre del 1995, la prima importante Conferenza euromediterranea, con la partecipazione dei delegati dei 15 Paesi membri dell'Unione

Europea e di 12 Paesi delle Sponde meridionale e orientale del Mediterraneo: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, Autorità Nazionale Palestinese, Libano, Siria, Turchia, Cipro e Malta.

Prendeva dunque il via il “Partenariato euromediterraneo”, sviluppatosi lungo un percorso pieno di ostacoli. Con la dichiarazione di Barcellona si era dato vita ad una nuova fase di partenariato globale tra l'Unione europea (UE) e i dodici paesi del Sud del Mediterraneo. Nonostante i buoni propositi enunciate, i risultati attesi non sono stati raggiunti a causa della frammentazione e conflittualità, ma anche dalla diversità economica, politico-istituzionale e sociale tra i Paesi delle due sponde, oltre al crescente numero di sfide interne ed esterne. Il Mediterraneo resta lontano dall'essere un'area di pace, stabilità e prosperità condivisa.

Il “processo di Barcellona”, è però alla base del partenariato Euro-Mediterraneo divenuto successivamente nel 2008 l'Unione per il Mediterraneo (UpM), istituita nel 2008 in occasione del Vertice di Parigi. La portata di queste iniziative è stata spesso ridotta a fattori esterni che hanno minato la stabilità e la sicurezza regionale e internazionale, come nel caso del processo di Barcellona che fu rallentato dai drammatici fatti dell'11 settembre. Anche lo scoppio della seconda intifada del 2008 ebbe un ruolo importante nel rallentare lo sviluppo dell'UpM. A questo si aggiunge le iniziative di promozione regionale da parte delle presidenze dei paesi europei-mediterranei, come Italia, Spagna e Francia, che spesso si sono scontrate con la freddezza dei Paesi membri del Nord Europa, con la Germania interessata a sostenere l'integrazione dell'Europa orientale più che quella mediterranea. Una politica altalenante e un tira e molla che finì per trasformare l'UpM in un “ente” di gestione di progetti regionali

specifici nelle aree prioritarie, come sviluppo urbano, energia, ambiente, formazione etc.

Ritornando alla Politica Europea di Vicinato – PEV- essa venne adottata dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003, offrendo forme di collaborazione sempre più strette, aprendo la via verso l'integrazione delle economie dei paesi vicini nel mercato unico, a patto che questi partner si impegnino in riforme politiche ed economiche per la costituzione di un sistema politico e di un'economia di mercato simili a quelli degli Stati membri. Ed è significativo infatti il discorso nel 2002 a Bruxelles dell'allora presidente della Commissione Romano Prodi secondo cui gli Stati vicini e l'Ue dovranno condividere tutto, fuorché le istituzioni. In questo contesto di partenariato il settore della cooperazione economica e commerciale resta determinante per la creazione di vere e proprie economie di mercato, almeno nei presupposti, quindi incentivare riforme economiche strutturali, sviluppare il settore privato, aumentare il flusso di investimenti esteri diretti, porre le basi infine per una vera e propria zona di libero scambio e per una integrazione parziale nel mercato unico europeo. In questo ambito, oltre alla collaborazione nei settori del trasporto, rientra anche la collaborazione nel settore energetico e della difesa dell'ambiente.

Nel 2011, e poi nel 2015 l'UE ha riesaminato la PEV incentrata maggiormente sulla promozione di una democrazia consolidata e sullo sviluppo economico inclusivo, ma anche nel differenziare e adeguare i suoi strumenti alle aspirazioni specifiche di ciascun paese partner. I finanziamenti sono per lo più erogati attraverso lo strumento europeo di vicinato (ENI), con una dotazione di 15,4 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020, ma anche con altri strumenti e programmi, come lo strumento per la società civile. Come si legge nel

documento, nell'ottobre 2016 l'UE ha avviato, insieme all'OCSE, un programma congiunto di promozione degli investimenti nel Mediterraneo.

Sicurezza energetica nell'Euromed

L'urgenza della questione energetica coinvolge direttamente l'Unione europea, caratterizzata da una forte dipendenza di energia dai paesi terzi. L'Unione, sulla scena mondiale si presenta come il primo importatore di energia ed il secondo consumatore. In futuro dipenderà dalle importazioni in misura sempre maggiore, poiché il grado di dipendenza esterna passerà, entro il 2030, dall'attuale 50 per cento al 70 per cento. Parliamo di area, quella del mediterraneo, che raggiungerà una popolazione di quasi 700 milioni di abitanti nel 2050, ma con importanti discrepanze tra i paesi del Mediterraneo. La maggior parte sarà attribuita alla crescita nella sponda meridionale e orientale del Mediterraneo, che è passata da 105 milioni nel 1960 a 444 milioni nel 2017 secondo il World Bank 2018, mentre la popolazione della sponda nord vivrà un calo demografico sostanziale.

In questo contesto il petrolio e il gas rappresentano ancora la quota dominante come fonte energetica nel Mediterraneo, nonostante la recente crisi a causa della pandemia che ha portato al crollo temporaneo dei prezzi. Di conseguenza i Paesi del sud avranno un ruolo fondamentale nell'assicurare il rifornimento energetico all'UE, non solo come fornitori ma anche nel transito. L'Ue importa intorno al 13 per cento del proprio gas naturale dal Nord Africa e le interconnessioni fra i paesi delle due sponde del Mediterraneo sono fondamentali: Libia, Egitto e Algeria in qualità di fornitori di energia, Tunisia, Marocco e Turchia come transito. Ricordiamo infatti i geostrategici gasdotti che collegano l'Algeria con la Spagna attraverso il Marocco e la Libia con l'Italia e la Libia, per citarne alcune.

L'UE è quindi impegnata a rafforzare il dialogo energetico con i paesi vicini per quanto riguarda la sicurezza energetica, l'efficienza energetica, le riforme del mercato dell'energia ma anche la promozione dell'energia sostenibile. Offre ai suoi partner del vicinato meridionale una cooperazione per promuovere la produzione, ammodernare i network dell'energia e la distribuzione, il commercio e il consumo efficiente di energia nonché le fonti di energia rinnovabile. Il rafforzamento della partnership e della cooperazione euromediterranea, del Mediterraneo allargato, in campo energetico è determinante al fine di promuovere più efficacemente il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile ma anche aprendo nuove opportunità commerciali per le imprese europee.

Ricordiamo che tutto questo avviene in un momento delicato per il Mediterraneo, dove negli ultimi due decenni, il quadro sociale, politico ed energetico della regione è mutato a causa dei grandi sconvolgimenti che hanno colpito ogni paese. Dalla cosiddetta primavera araba (o forse inverno gelido visto l'esito finale) scoppiata in Tunisia e che ha travolto molti altri paesi della regione, alla guerra e al crollo della Libia, della Siria, alle tensioni geopolitiche sempre più crescenti, senza dimenticare la crisi economica in Europa (Grecia in particolare) e la recente pandemia da Covid-19. Nel frattempo la richiesta di energia è in continuo aumento e la crescita economica complessiva nell'area, come del resto in tutto il mondo, è stata colpita duramente dagli effetti delle restrizioni per evitare la diffusione della pandemia.

In tutto questo il recente sviluppo dei flussi migratori ha aggiunto complessità al rapporto tra le due sponde del Mediterraneo e l'Italia si è trovata al centro di una crisi senza precedenti, con migliaia di sbarchi, e i record di

morti in mare, soprattutto con la guerra civile in Siria, il crollo della Libia e lo sbriciolamento delle sue coste. Ancora oggi non è stata trovata una soluzione alla crisi libica, diventata terreno di scontro e di interessi internazionali, geo-energetici in primis, con un'Europa ancora una volta condannata dalla sua politica frammentaria alla marginalità. L'assenza di una linea europea comune a sostegno dei paesi "frontiera", Italia, Malta, Grecia e Spagna, pongono inevitabilmente importanti sfide. Per molti osservatori la Libia si è trasformata nell'Eldorado dei trafficanti di esseri umani, con un giro di affari stratosferici. L'intervento politico-militare esterno di molte potenze regionali e non ha complicato ulteriormente la situazione, mentre piovono critiche, reportage e denunce sullo stato delle migliaia di rifugiati ammassati nei diversi "campi", gestiti dall'ONU ma in mano alle milizie, in attesa di salpare in Europa.

La questione esiste e obbliga a profondi interrogativi che non possono essere ignorati lasciando sulle spalle dei singoli paesi di confine, Italia su tutti, il peso della gestione dei flussi.

Due esempi sul fronte delle rinnovabili

In Egitto l'UE ha contribuito al finanziamento del più grande parco eolico del mondo e in Marocco del più grande impianto solare a concentrazione al mondo.

Pertanto la partnership euromediterranea può contribuire a sviluppare il settore energetico permettendo di superare le difficoltà incontrate nella mobilitazione di risorse finanziarie ma anche nel promuovere più efficacemente il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile, concernenti l'uso razionale dell'energia e il diffondersi di fonti di energia rinnovabili, in una regione

caratterizzata da profonde crisi idriche e da un forte ritardo nell'adozione di moderne politiche di tutela ambientale e risparmio energetico. Il cambiamento climatico rappresenta una delle più serie minacce per tutti i paesi del Mediterraneo, e non.

In conclusione

La sicurezza energetica e la cooperazione per una transizione nell'area EuroMediterranea resta una sfida importante per le due sponde, tenuto conto dei diversi fattori (demografia, domanda d'energia, sviluppo di alcuni paesi, impatti ambientali e climatici), così come la mutazione del quadro sociale, politico ed energetico a causa dei grandi sconvolgimenti che hanno colpito ogni paese. E' un contesto regionale attraversato da potenti forze di cambiamento, che definiscono nuovi equilibri politici, economici e sociali, e il coronavirus non soltanto sta cambiando le abitudini e le vite delle persone, ma pone importanti interrogativi che mettono in evidenza le già accentuate differenze tra le due sponde del mare nostrum, così come tra gli stessi paesi dell'area sud-orientale, MENA, (che presentano diverse condizioni economiche, politiche, sociali, religiose, culturali ed energetiche).

In generale i paesi del nord del Mediterraneo hanno prestazioni migliori su diversi indicatori di benessere, sviluppo economico, efficacia del governo e reti sociali rispetto ai paesi del Mediterraneo meridionale e del Medio Oriente. Molti paesi, soprattutto della sponda sud, invocano maggior coinvolgimento con un nuovo rapporto e una visione globale sul futuro della PEV e dell'energia nel Mediterraneo. Ciò significa che per tutti i paesi della regione s'impone un cambiamento di paradigma, che se coltivato nell'ottica di portare beneficio e benessere a tutti i paesi

può giocare un ruolo fondamentale nel favorire la crescita e lo sviluppo economico sostenibile da una parte, e nell'intensificazione delle relazioni politiche tra le due sponde del Mediterraneo, superando le dinamiche conflittuali dall'altra. Un veicolo di pace e prosperità.

Ma tutto ciò rischia di restare un'utopia senza un impegno concreto dell'Europa nel mediterraneo, che deve dotarsi di una politica estera comune chiara e ben definita per garantire il ritorno alla stabilità, a partire dalla Libia.

Riferimenti bibliografici

N. Cognome, *Titolo*, Luogo, Editore, Anno.

R. Alcaro e M. Comelli, *La Politica Europea di Vicinato*, IAI Quaderni n. 22, 2005

C. Spagnolo, [Il Mediterraneo dal 1945 a oggi](#)

G. Laschi, [Le politiche di cooperazione mediterranea delle istituzioni comunitarie dagli anni Cinquanta a oggi. Un profilo di insieme](#)

K. Bichara, *L'Europa e il mondo arabo. Le ragioni del dialogo*, 1996

A. El Jaouzi, *La transizione energetica verso fonti rinnovabili nei paesi dell'area Euromediterranea* [tesi di laurea magistrale]. Università Sapienza di Roma, 2020

Ben Jannet Allal H., "La transizione energetica nel Mediterraneo. Uno scenario al 2040", 2016, Il Mulino – Rivisteweb.

A. El Jaouzi, [Migrazione e Asilo, superare Dublino](#), 2020

Cirielli P., "Il Partenariato Euromediterraneo nel Settore Dell'energia", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2006.

<https://europa.eu/>

United Nations, [World Population Prospects 2019](#),

A. El Jaouzi, [Green Deal Allargato e transizione sicura nell'Euromed](#), 2020