



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.3.2003
COM(2003) 104 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Europa ampliata — Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri
vicini orientali e meridionali**

Elenco delle abbreviazioni

Acquis: Acquis comunitario (legislazione comunitaria)

ALS: Accordo di libero scambio

AMF: Assistenza macrofinanziaria dell'UE

APC: Accordo di partenariato e di cooperazione

BEI: Banca europea per gli investimenti

BERS: Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo

FEMIP: Linea di credito per gli investimenti e il partenariato euromediterranei

GAI: Giustizia e affari interni

IFI: Istituzioni finanziarie internazionali

INTERREG: Programma comunitario volto a favorire la cooperazione interregionale nell'UE

Meda: Programma di assistenza comunitaria ai paesi del Mediterraneo

NDEP: Partenariato ambientale della dimensione nordica

NIS: Nuovi Stati indipendenti (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Turkmenistan, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Tagikistan, Ucraina, Uzbekistan)

NSI occidentali: Nuovi Stati indipendenti occidentali (Ucraina, Moldavia, Bielorussia)

OIL: Organizzazione internazionale del lavoro

OMC: Organizzazione mondiale del commercio

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

OSCE: Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa

PESC: Politica estera e di sicurezza comune dell'UE

PESD: Politica europea di sicurezza e di difesa

Phare: Programma di assistenza comunitaria per i paesi candidati dell'Europa centrale

PIL: Prodotto interno lordo

PRINCE: Programma d'informazione per i cittadini europei

RST: Ricerca e sviluppo tecnologico

SEEC: Spazio economico europeo comune UE-Russia

SRE: Spazio di ricerca europeo

Tacis: Programma comunitario di assistenza tecnica per la comunità degli Stati indipendenti

TEN: Reti transeuropee

UE: Unione europea

1. UN'EUROPA AMPLIATA: ACCETTARE LA SFIDA

Il 1° maggio 2004 segnerà una svolta storica per l'Unione europea. Un'Unione ampliata di 25 paesi, che avrà complessivamente oltre 450 milioni di abitanti e un PIL di quasi 10 000 miliardi di euro, acquisirà una rilevanza politica, geografica ed economica nettamente superiore su scala europea. L'ampliamento promuoverà la crescita e l'occupazione nell'UE in base a valori comuni e ad un comune rispetto per le libertà fondamentali. Le persone, i capitali, le merci e i servizi circoleranno in modo diverso, accentuando la varietà delle culture e delle tradizioni. Al di là delle frontiere dell'UE, l'ampliamento darà una nuova impronta alle relazioni politiche ed economiche dell'UE con il resto del mondo.

Le adesioni contribuiranno a riavvicinare i 385 milioni di abitanti dei paesi situati lungo la frontiera terrestre e marittima, segnatamente la Russia, i NSI occidentali e il Mediterraneo meridionale¹. L'arrivo dei nuovi Stati membri motiverà ulteriormente l'Unione a rinsaldare le relazioni con i nuovi vicini. Nel prossimo decennio e negli anni successivi, la capacità dell'Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile sarà indissociabile dalla sua volontà di intensificare la cooperazione con i paesi limitrofi.

A livello politico ed economico, l'interdipendenza tra l'Unione e i paesi limitrofi è già una realtà. Affermandosi come moneta internazionale di rilievo, l'euro ha offerto nuove possibilità di intensificare le relazioni economiche. Per la loro stretta prossimità geografica, l'UE ampliata e i suoi nuovi vicini saranno ugualmente interessati a promuovere gli scambi e i flussi di investimenti transnazionali, senza dimenticare i notevoli vantaggi che comporterà per tutti una collaborazione nella lotta contro le minacce transfrontaliere (terrorismo, inquinamento atmosferico). I paesi limitrofi sono indispensabili all'UE per incrementare la produzione reciproca, la crescita economica e il commercio estero, per creare una zona più vasta caratterizzata dalla stabilità politica e da uno Stato di diritto funzionante e per favorire gli scambi di capitale umano, conoscenze e cultura.

L'UE ha il dovere di salvaguardare la coesione sociale e il dinamismo economico, non solo per i suoi cittadini e per i popoli dei nuovi Stati membri, ma anche per i suoi vicini attuali e futuri. L'UE deve impegnarsi per promuovere la cooperazione e l'integrazione a livello regionale e subregionale, indispensabili per la stabilità politica, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà e delle disuguaglianze sociali nel nostro contesto comune.

Per far fronte a questa sfida, l'UE dovrà rivedere tutte le sue politiche (relazioni esterne, sicurezza, commercio, sviluppo, ambiente e così via). Il Consiglio Affari generali e relazioni esterne del novembre 2002 ha avviato questa riflessione, evidenziando in particolare la situazione di Ucraina, Moldavia e Bielorussia, situate lungo quelle che saranno le nuove frontiere terrestri dell'Unione. Il Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002 ha invitato l'Unione a cogliere l'occasione per

¹ Mediterraneo meridionale: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria, Tunisia. Nuovi Stati indipendenti occidentali: Ucraina, Moldavia, Bielorussia.

intensificare le relazioni con i paesi vicini sulla base di valori comuni², ribadendo che l'Unione è fermamente decisa ad **evitare nuove divisioni in Europa e a promuovere la stabilità e la prosperità all'interno delle nuove frontiere dell'Unione e al di là di esse** e che l'ampliamento consoliderà le relazioni con la **Russia**. Il Consiglio ha espresso inoltre l'auspicio che si intensifichino le relazioni con l'**Ucraina, la Moldavia, la Bielorussia e i paesi del Mediterraneo meridionale sulla base di un'impostazione a lungo termine volta a promuovere le riforme, lo sviluppo sostenibile e il commercio**³. Il Consiglio ha confermato altresì la "prospettiva europea" dei paesi dei Balcani occidentali coinvolti nel processo di stabilizzazione e di associazione.

La presente comunicazione cerca il modo migliore di consolidare il quadro delle relazioni tra l'Unione e i paesi limitrofi per i quali ora come ora non si profila un'adesione all'UE⁴, e pertanto non si applica alle relazioni dell'Unione con gli altri paesi candidati - Turchia, Romania e Bulgaria – o con i paesi dei Balcani occidentali. Accentuando l'interdipendenza politica ed economica si contribuirebbe a promuovere stabilità, sicurezza e sviluppo sostenibile all'interno e al di fuori dell'UE. **L'UE dovrebbe adoperarsi per creare una zona di prosperità e di buon vicinato (una "cerchia di amici") con la quale intratterrebbe relazioni pacifiche e una stretta collaborazione.**

In cambio dei progressi concreti compiuti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione effettiva delle riforme politiche, economiche e istituzionali, compreso l'allineamento della legislazione con l'acquis, si dovrebbe prospettare ai paesi limitrofi un'integrazione economica più stretta con l'UE. A tal fine, **si dovrebbero offrire alla Russia, ai NSI occidentali e ai paesi del Mediterraneo meridionale una partecipazione al mercato interno dell'UE nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali (quattro libertà).**

2. RELAZIONI DI VICINATO – PAESI DIVERSI, INTERESSI COMUNI

La Russia, i nuovi Stati indipendenti occidentali e i paesi del Mediterraneo meridionale vivono situazioni estremamente diverse, che gli sconvolgimenti geografici, politici e culturali subiti nel XX secolo dal continente europeo e dal bacino mediterraneo non hanno certo contribuito a riavvicinare.

Queste differenze si riflettono nella varietà e nell'intensità delle relazioni tra l'Unione e i suoi nuovi vicini e tra questi paesi. Le relazioni tra l'Unione e la Bielorussia, ad esempio, non hanno fatto molti progressi dal 1996 ad oggi, mentre il dialogo e la cooperazione UE/Russia sulle questioni politiche, sulla sicurezza, sull'energia, sull'ambiente, sulla scienza e sulla tecnologia si sono intensificati rapidamente da qualche anno a questa parte. La nuova politica di vicinato sarà semplicemente una delle componenti del partenariato strategico globale UE/Russia.

² In particolare democrazia, rispetto dei diritti umani e Stato di diritto, instaurati nell'UE dalla carta dei diritti fondamentali.

³ Nella sua relazione del 12 febbraio 2003 sui rapporti tra UE e Bielorussia, il Parlamento europeo ha insistito nuovamente affinché ci si occupi delle questioni inerenti ai nuovi vicini.

⁴ Per il momento, inoltre, l'ubicazione del Caucaso meridionale lo esclude da questa iniziativa.

LA VICINANZA È INCOMPATIBILE CON L'ADESIONE ALL'UE?

- A norma dell'articolo 49 del trattato sull'Unione europea, ogni Stato europeo può chiedere di diventare membro dell'Unione europea. I candidati potenziali, inoltre, devono rispettare i criteri di adesione: democrazia, Stato di diritto, diritti umani, rispetto delle minoranze, economia di mercato funzionante, capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e di assumere gli obblighi che comporta l'adesione (applicando correttamente le norme e le politiche dell'UE).
- L'ampliamento costituisce innegabilmente lo strumento più valido dell'Unione in termini di politica estera, visto il considerevole impulso impresso alle riforme dalle prospettive di adesione.
- In alcuni casi, il problema delle prospettive di adesione è già stato risolto. Per quanto riguarda i partner mediterranei extraeuropei, ad esempio, si è esclusa qualsiasi possibilità di adesione, mentre rimangono in sospeso questioni come quelle dei paesi europei che hanno espresso più volte il desiderio di entrare a far parte dell'UE.
- In pratica, però, qualsiasi decisione su un'ulteriore espansione dell'Unione sarà necessariamente influenzata dal dibattito sui suoi confini estremi, a cui gli attuali candidati devono poter partecipare a pieno titolo.
- La nuova politica di vicinato intende pertanto definire un quadro che dia una nuova impronta alle relazioni esistenti senza includere, a medio termine, un'eventuale adesione o un ruolo nelle istituzioni dell'Unione. Le questioni pratiche di vicinato dovrebbero essere esaminate separatamente dalle prospettive di adesione.

Il commercio e l'integrazione regionali figurano tra gli obiettivi dichiarati della politica mediterranea dell'UE, in buona parte a causa degli effetti positivi che la creazione di un mercato mediterraneo più vasto avrà sulla stabilità politica ed economica. L'UE ha concluso con i paesi del Mediterraneo meridionale accordi di libero scambio che ora dovrebbero estendersi ai servizi e ad un maggior numero di merci nell'ambito del processo di Barcellona. Sempre a fini di integrazione regionale, si dovrebbero accelerare i negoziati e l'applicazione di accordi di libero scambio tra i partner mediterranei e con la Turchia, a cui l'UE è legata da un'unione doganale. In attesa della ratifica degli ultimi accordi di associazione con l'UE⁵, si stanno già invitando i partner mediterranei ad avvicinare la loro legislazione a quella del mercato interno.

A differenza delle relazioni contrattuali esistenti con tutti gli altri vicini dell'UE, gli accordi di partenariato e di cooperazione (APC) in vigore con Russia, Ucraina e Moldavia non prevedono né un trattamento preferenziale per gli scambi né un calendario di riavvicinamento normativo.

Considerata la diversità dei punti di partenza e degli obiettivi, la nuova impostazione dell'UE non può essere applicata a tutti nello stesso modo. A giudicare dai diversi stadi delle riforme e dai diversi livelli di sviluppo economico, inoltre, i paesi limitrofi progrediranno a ritmi diversi nel prossimo decennio.

Al tempo stesso, l'UE è accomunata a ciascuno dei paesi limitrofi da notevoli interessi. I nuovi vicini si trovano tutti di fronte a sfide e opportunità in termini di **prossimità, prosperità e povertà**.

⁵ Sono entrati in vigore gli accordi di associazione con Tunisia, Israele, Marocco, Autorità palestinese e Giordania. Devono inoltre essere ratificati quelli con Egitto, Libano e Algeria, mentre si sta ancora negoziando l'accordo con la Siria.

Prossimità

La vicinanza geografica comporta sfide e possibilità sia per l'UE che per i suoi vicini. Nella dichiarazione di Barcellona del 1995, l'UE e i partner mediterranei hanno riconosciuto che la vicinanza geografica rendeva più che mai auspicabile una politica globale finalizzata ad una stretta associazione, principio alla base dei negoziati sugli accordi di associazione con ciascun paese. Anche i firmatari degli accordi di partenariato e di cooperazione con Russia, Ucraina e Moldavia hanno riconosciuto la necessità di istituire un partenariato solido, fondato sui vincoli storici e sui valori comuni. Questi accordi sono stati conclusi per agevolare il processo di transizione, in particolare attraverso un graduale ravvicinamento tra l'UE e i paesi partner, e per creare un'area di cooperazione più estesa.

Più specificamente, la vicinanza geografica accentua l'importanza di tutta una serie di questioni connesse, ma non limitate, alla gestione della nuova frontiera esterna e dei flussi transfrontalieri. All'UE e ai paesi limitrofi conviene collaborare, a livello bilaterale e regionale, affinché le persone e le merci possano attraversare le frontiere per scopi legittimi senza essere ostacolate dalle politiche di emigrazione, dalle procedure doganali e dai controlli alle frontiere. L'importanza delle infrastrutture, di una gestione efficiente delle frontiere e delle reti interconnesse di trasporto, energia e telecomunicazioni è destinata ad aumentare con l'espansione del commercio e degli investimenti. La prossimità mette inoltre in risalto i legami culturali transfrontalieri, specie quelli tra popoli affini dal punto di vista etnico/culturale. Si dovranno inoltre adottare impostazioni globali comuni per combattere i fattori che mettono a repentaglio la sicurezza reciproca, quali la dimensione transfrontaliera dei rischi ambientali e nucleari, le malattie trasmissibili, l'immigrazione clandestina, i traffici, la criminalità organizzata o le reti terroristiche.

Prosperità e povertà

La nuova politica dell'UE nei confronti dei paesi limitrofi deve andare al di là delle regioni di confine. Per poter creare con i suoi vicini una zona comune di prosperità e stabilità, l'UE deve integrare la sua politica di prossimità con misure volte ad eliminare i principali fattori di instabilità politica, di vulnerabilità economica, di carenze istituzionali, di conflitti, di povertà e di esclusione sociale⁶.

La maggior parte dei vicini meridionali e orientali dell'UE ha un PIL pro capite nominale inferiore a 2 000 euro⁷. Negli ultimi dieci anni, la povertà e l'esclusione sociale hanno assunto proporzioni allarmanti in Russia e nei nuovi Stati indipendenti occidentali a seguito di un calo della produzione e della distribuzione sempre più ineguale del reddito, aumentando i rischi di destabilizzazione sociale e politica. Il PIL russo è tuttora inferiore di un terzo al livello del 1989, mentre quello moldavo non arriva a metà del livello precedente. Pochi sanno forse che il ritmo di crescita del PIL pro capite è estremamente basso anche nel bacino mediterraneo. Egitto, Israele e Tunisia sono gli unici paesi ad aver registrato un aumento del 2% dal 1975 ad oggi, mentre il tasso di crescita dell'Algeria, ad esempio, è leggermente negativo. Solo

⁶ Cfr. la dichiarazione del Consiglio e della Commissione del 10 novembre 2000 sulla politica di sviluppo dell'UE.

⁷ Cfr. allegato per le statistiche su PIL, commercio e investimenti, emigrazione e assistenza.

l'Africa subsahariana ha un tasso globale di crescita inferiore a queste zone. La Moldavia è di gran lunga il più povero dei paesi limitrofi (417 euro pro capite⁸), seguita dall'Ucraina con 855 euro. Israele è il più ricco dei vicini dell'UE (19 578 euro), seguito dal Libano con un PIL nettamente più basso (5 284 euro) e dalla Russia (2 382 euro pro capite). In Bielorussia, Egitto, Marocco, Cisgiordania/Gaza e Siria il PIL pro capite è tre-quattro volte quello della Moldavia (tra 1 292 e 1 663 euro).

Malgrado il rallentamento della crescita economica, il tasso di povertà assoluta⁹ della regione mediterranea è rimasto a lungo piuttosto basso, mentre la povertà relativa è nettamente più diffusa: il 30% degli abitanti vive con meno di 2 USD al giorno e i tassi di analfabetismo sono tuttora elevati. Solo lo 0,6% degli abitanti utilizza internet e solo l'1,2% può disporre di un computer¹⁰. In Russia e nei nuovi Stati indipendenti occidentali, il tasso di povertà è notevolmente aumentato dal 1990 in poi, ma la situazione della Russia è lievemente migliorata da qualche anno a questa parte.

La democrazia, il pluralismo, il rispetto dei diritti umani, le libertà civili, lo Stato di diritto e le norme fondamentali sul lavoro sono requisiti fondamentali per la stabilità politica e per uno sviluppo socioeconomico pacifico e sostenuto. Quasi tutti i paesi del Mediterraneo, i nuovi Stati indipendenti occidentali e la Russia sono stati retti per anni da governi autocratici e non democratici, che non tutelavano né i diritti umani né la libertà dei singoli cittadini. Mentre però i nuovi Stati indipendenti occidentali e la Russia si sono generalmente adoperati negli ultimi 12 anni per instaurare la democrazia e creare le istituzioni di mercato, nella maggior parte dei paesi del Mediterraneo le riforme politiche procedono a rilento.

Il commercio e gli investimenti sono indispensabili per favorire la crescita economica e l'occupazione. Per assicurarsi un approvvigionamento energetico sostenibile occorreranno altri investimenti in Russia, nei nuovi Stati indipendenti occidentali e nel Mediterraneo. S'impone inoltre una diversificazione dell'economia verso le industrie e i servizi ad alta intensità di manodopera e fonte di posti di lavoro, non solo nei paesi con risorse relativamente limitate quali Ucraina, Moldavia e Marocco, ma anche nei paesi con un notevole capitale energetico quali Algeria e Russia. L'energia rappresenta la maggior parte delle importazioni da entrambe le regioni, con una prevalenza della Russia rispetto ai nuovi Stati indipendenti occidentali e al Mediterraneo meridionale, mentre i tessili e i prodotti agricoli costituiscono una quota rilevante delle importazioni da Moldavia, Marocco e Tunisia. Nel 2001, anno in cui i prezzi del petrolio sono saliti a livelli piuttosto alti, le esportazioni nell'UE dalla Russia, dai nuovi Stati indipendenti occidentali e dal Mediterraneo meridionale sono ammontate a circa 60 miliardi di euro per ciascuna delle due regioni, mentre le importazioni dall'UE hanno rappresentato poco più di metà delle loro esportazioni. A titolo di confronto, nello stesso anno le sole importazioni ed esportazioni Ungheria-UE si aggiravano sui 25 miliardi di euro. Il volume degli investimenti nei paesi limitrofi è globalmente modesto rispetto alle loro esigenze e ai paesi con livelli di sviluppo analoghi. Gli investimenti esteri pro capite in Russia, ad esempio, rappresentano meno di un sesto di quelli della Polonia; come se non bastasse, negli

⁸ Stime nominali per il 2001, EBRD Transition Report update, 2002.

⁹ Persone che guadagnano meno di 1 USD al giorno, misurato in parità del potere d'acquisto.

¹⁰ UNDP Arab Human Development Report

ultimi dieci anni la fuga di capitali nazionali dalla Russia è stata pari in media a 20 miliardi di USD all'anno.

PROMUOVERE LA COOPERAZIONE REGIONALE E INTRAREGIONALE

- Il partenariato euromediterraneo colloca le relazioni dell'UE con i paesi mediterranei in un solido contesto politico. Dopo l'adozione della dichiarazione di Barcellona nel 1995, esso ha permesso di portare avanti il dialogo e la cooperazione nonostante gli sconvolgimenti politici della regione.
- Per quanto riguarda la dimensione bilaterale delle relazioni dell'UE, il contesto di base è simile per entrambi i gruppi di paesi: gli accordi di associazione o di partenariato e di cooperazione, compreso il dialogo politico, sono integrati da programmi nazionali Meda/Tacis e da accordi su aspetti specifici (riammissione, pesca ecc.). La principale differenza consiste nell'inclusione, per quanto riguarda il Mediterraneo, di una dimensione regionale esplicita che favorisce lo sviluppo delle iniziative e della cooperazione intraregionali in un gran numero di settori. Questa politica si articola in tre capitoli, definiti nella dichiarazione di Barcellona, che completano il quadro bilaterale con i capitoli Politiche e sicurezza, Questioni economiche e finanziarie, Cultura e aspetti umani. Dal 1995 in poi si sono svolte sette riunioni tra i ministri degli esteri dei 15+12 e 16 riunioni di altri ministri con competenze settoriali, da cui sono scaturite diverse iniziative di cooperazione congiunte finanziate attraverso il programma regionale Meda.
- La cooperazione economica regionale tra i nuovi Stati indipendenti occidentali situati lungo la futura frontiera orientale esterna, già piuttosto intensa, è incentrata sui flussi tradizionali di commercio e di investimenti dalla Russia e verso la Russia. Finora, però la politica dell'UE nei confronti della Russia e dei nuovi Stati indipendenti occidentali non ha favorito molto la cooperazione politica regionale e l'integrazione economica.
- Ora come ora, la dimensione nordica è l'unico contesto regionale in cui l'UE affronta le questioni transnazionali e transfrontaliere insieme ai partner orientali, ma tale partecipazione è limitata alla Russia.
- Nell'ambito della nuova politica di prossimità dell'UE, si imprimerà un notevole impulso alla cooperazione e all'integrazione regionale e subregionale tra i paesi del Mediterraneo meridionale. Si potrebbero inoltre prendere in considerazione nuove iniziative volte a favorire la cooperazione regionale tra la Russia e i NSI occidentali, basandosi sul principio di base della dimensione nordica per applicare alle questioni di prossimità un'impostazione più vasta e più completa.

Per far sì che tutte le fasce della società beneficino della crescita economica occorrono misure concrete volte a promuovere l'inclusione sociale attraverso politiche economiche, occupazionali e sociali complementari. Occorre inoltre rivolgere particolare attenzione a settori quali l'istruzione, la sanità, la formazione e gli alloggi. L'aumento dell'efficienza energetica deve procedere di pari passo con lo sviluppo della politica ambientale. Livelli elevati di inquinamento e una gestione inadeguata dei residui nucleari e tossici si ripercuotono negativamente sulla salute della popolazione e sulle condizioni di vita in molti dei paesi limitrofi contribuendo, in alcuni di essi, a ridurre l'aspettativa di vita. Al tempo stesso, lo spreco e l'uso poco oculato delle risorse naturali ostacolano la crescita economica attuale e futura.

Per incentivare l'attività economica e la produzione e accelerare la crescita economica occorrono inoltre un ordinamento legislativo funzionante, gestito da autorità normative forti ed efficienti, e un apparato giudiziario indipendente in grado di tutelare i diritti di proprietà.

È importante non sottovalutare l'impatto dei conflitti, specie quelli di lunga durata, sullo sviluppo economico e politico. Fintanto che dura il conflitto, infatti, questi effetti rischiano di estendersi al di fuori del territorio nazionale. I conflitti e le divisioni politiche vissuti nel Mediterraneo (Sahara occidentale, Palestina) negli ultimi 50 anni

hanno considerevolmente frenato lo sviluppo della regione. Gli staterelli non riconosciuti come la Transnistria attirano la criminalità organizzata e possono destabilizzare o deviare la costruzione dell'apparato statale, il consolidamento politico e lo sviluppo sostenibile.

È chiaramente nell'interesse dell'UE che queste sfide comuni vengano affrontate.

3. UNA NUOVA VISIONE E UNA NUOVA OFFERTA

L'UE può e deve adoperarsi per far sì che l'ampliamento contribuisca alla stabilità politica ed economica dei paesi limitrofi e per cercare di ridurre l'eventuale divario in termini di prosperità. Si dovrebbe quindi arrivare ad un'**impostazione chiara** volta ad intensificare e a rendere più coerenti le relazioni con i vicini dell'Unione a medio e lungo termine. L'UE dovrebbe rafforzare e uniformare la sua politica di prossimità nei confronti di queste regioni prefiggendosi due obiettivi globali a cui dedicare perlomeno i prossimi dieci anni:

- **collaborare con i partner per ridurre la povertà e creare una zona di prosperità e di valori comuni basata su una maggiore integrazione economica, su relazioni politiche e culturali più intense, su una maggior cooperazione transfrontaliera e su una prevenzione congiunta dei conflitti tra l'UE e i paesi limitrofi.**
- **Subordinare l'offerta dell'UE di vantaggi concreti e di relazioni preferenziali in un contesto differenziato ai progressi dei paesi partner in termini di riforme politiche ed economiche.**

La creazione di un mercato paneuropeo aperto ed integrato, basato su norme compatibili o armonizzate e su un'ulteriore liberalizzazione, comporterebbe notevoli vantaggi economici e di altra natura per l'UE e i paesi limitrofi. Un quadro politico, normativo e commerciale tale da rafforzare la stabilità economica e da istituzionalizzare lo Stato di diritto attirerà gli investitori nei paesi a noi vicini e renderà questi paesi meno vulnerabili alle crisi esterne. L'estensione dell'accesso reciproco al mercato mediante accordi preferenziali sui beni e sui servizi avrà un impatto positivo ancora maggiore se accompagnata da misure volte ad agevolare l'attività economica. Lo sviluppo sostenibile presuppone una comune consapevolezza del fatto che l'adozione di una gamma più vasta di politiche, tra cui la tutela ambientale, imprimerà un ritmo più rapido alla crescita economica. La ricerca e la **cooperazione** scientifica possono catalizzare il progresso tecnologico. L'acquis dell'UE costituisce un modello collaudato per la creazione di mercati funzionanti e la definizione di norme comuni per i prodotti industriali, i servizi, le reti nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni, la tutela dell'ambiente e dei consumatori, la sanità, il lavoro e i requisiti minimi in materia di qualità. Per sostenere le riforme, l'UE potrebbe fornire un'assistenza allo sviluppo mirata e più ingente, onde contribuire a creare la capacità amministrativa necessaria e ad attenuare l'onere sociale dell'adeguamento.

Una maggiore integrazione economica con l'UE dovrebbe risultare vantaggiosa per i suoi vicini, a condizione che facciano progressi concreti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione delle riforme politiche, economiche e istituzionali,

compreso l'allineamento della legislazione con l'*acquis*. Più specificamente, **si dovrebbero offrire a tutti i paesi limitrofi una partecipazione al mercato interno dell'UE nonché un'ulteriore integrazione e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali in cambio dei progressi compiuti in termini di riforme politiche ed economiche (quattro libertà)**. I paesi che raggiungono questo livello si avvicinano all'Unione nella misura consentita dal loro status di non membri¹¹. L'UE, pertanto, dovrebbe essere disposta a collaborare strettamente con i paesi limitrofi che desiderano attuare altre riforme e aiutarli ad acquisire la capacità necessaria per allinearsi con determinate parti dell'*acquis* comunitario e applicarle.

L'impostazione dell'UE potrebbe quindi basarsi sui seguenti incentivi:

❑ **ESTENSIONE DEL MERCATO INTERNO E STRUTTURE NORMATIVE:** è indispensabile adottare norme comuni per consentire ai nostri vicini di accedere al e di beneficiare del mercato interno dell'UE ampliata, nonché per creare un contesto più stabile per l'attività economica. L'*acquis* dell'UE, che ha creato un mercato comune basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, garantendo eque condizioni di concorrenza attraverso norme comuni e integrando la tutela della salute, dei consumatori e dell'ambiente, potrebbe fungere da modello per i paesi che intendono avviare una riforma istituzionale ed economica.

Gli accordi di associazione e gli accordi di partenariato e di cooperazione hanno stabilito, pur senza indicare scadenze precise, un'agenda di massima per il ravvicinamento legislativo e normativo. Il processo potrebbe essere sviluppato per i nuovi Stati indipendenti occidentali sull'esempio dell'iniziativa volta a creare uno spazio economico europeo comune (SEEC) con la Russia. Lo stesso SEEC dovrebbe essere perfezionato fissando un programma più dettagliato e più vasto per il ravvicinamento legislativo tra l'UE e la Russia. Si potrebbe inoltre permettere a tutti i paesi limitrofi di partecipare ad attività e a programmi selezionati dell'UE riguardanti, ad esempio, la tutela dei consumatori, le norme, l'ambiente e gli istituti di ricerca. Parallelamente al ravvicinamento normativo, si dovrebbero aiutare i paesi partner a definire una politica nel settore delle imprese.

❑ **RELAZIONI COMMERCIALI PREFERENZIALI E APERTURA DEL MERCATO:** anche se i paesi possono beneficiare del ravvicinamento delle loro regole e strutture economiche con quelle dell'UE prima di arrivare al libero scambio, un commercio più aperto costituisce innegabilmente un fattore determinante per l'integrazione del mercato.

Conformemente al processo di Barcellona, gli accordi di libero scambio già conclusi con i paesi mediterranei dovrebbero contemplare un maggior numero di beni e di servizi. La creazione di un mercato più integrato presuppone che i nostri partner concludano accordi analoghi fra di essi e con la Turchia. Gli APC con la Russia e i nuovi Stati indipendenti occidentali prevedono zone di libero scambio, ma senza fissare un calendario preciso. Si potrebbero definire obiettivi e criteri di riferimento. Il ravvicinamento economico deve essere organizzato in modo da contribuire realmente

¹¹ Discorso del Presidente Prodi alla sesta conferenza mondiale ECSA, tenutasi a Bruxelles nei giorni 5 e 6 dicembre 2002.

allo sviluppo. Per la Moldavia, che ora come ora non possiede né la competitività né la capacità amministrativa di assumere gli obblighi reciproci propri di un accordo di libero scambio, l'UE è disposta a prendere in considerazione nuove iniziative volte a migliorare l'accesso al mercato, conformemente agli obblighi imposti dall'OMC.

❑ **PROSPETTIVE IN TERMINI DI EMIGRAZIONE LEGALE E DI CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE:** l'UE e i paesi partner hanno tutto l'interesse ad impedire che la frontiera esterna ostacoli il commercio, gli scambi socioculturali e la cooperazione regionale. Considerati l'invecchiamento della popolazione, il calo demografico, la globalizzazione e la specializzazione, l'UE e i suoi vicini possono cogliere l'occasione per instaurare meccanismi che consentano ai lavoratori di spostarsi da un territorio all'altro in funzione della domanda, anche se l'obiettivo a lungo termine rimane sempre la libera circolazione delle persone e della manodopera. La concessione di visti di lunga durata da parte degli Stati membri dell'UE potrebbe agevolare considerevolmente gli scambi culturali e tecnici.

Qualsiasi politica di sviluppo regionale deve comprendere un sistema efficiente e di facile utilizzazione per la gestione del piccolo traffico frontaliero. L'UE sta cercando il modo di agevolare l'attraversamento delle frontiere esterne per i cittadini in buona fede dei paesi terzi che vivono nelle zone di frontiera, che hanno motivi validi e legittimi per passare periodicamente il confine e che non costituiscono una minaccia per la sicurezza. L'UE potrebbe eventualmente agevolare anche la circolazione dei cittadini dei paesi limitrofi che partecipano ai suoi programmi e alle sue attività. Anche gli Stati membri dell'UE dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di rilasciare un visto o di concedere il libero accesso ai possessori di passaporti diplomatici/di servizio. Quando sussistano i necessari requisiti, l'UE dovrebbe esaminare la possibilità di estendere l'esenzione dai visti. L'UE dovrebbe inoltre adottare un'impostazione comune per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, in particolare i cittadini dei paesi limitrofi che risiedono legalmente sul suo territorio, nonché aiutare i paesi limitrofi a combattere l'immigrazione clandestina e a creare meccanismi di rimpatrio efficaci, specialmente in caso di transito illegale dei migranti. La conclusione di accordi di riammissione con tutti i paesi limitrofi, a cominciare da Marocco, Russia, Algeria, Ucraina, Bielorussia e Moldavia, darà un prezioso contributo all'azione comune volta a ridurre l'immigrazione clandestina.

❑ **INTENSIFICARE LA COOPERAZIONE PER PREVENIRE E COMBATTERE LE MINACCE CHE INCOMBONO SULLA SICUREZZA COMUNE:** vanno privilegiate la cooperazione, le iniziative comuni e l'assistenza per la lotta contro le minacce che rappresentano per la sicurezza il terrorismo e la criminalità organizzata transnazionale, le frodi doganali e fiscali, i rischi nucleari e ambientali e le malattie trasmissibili.

Per lottare contro la criminalità organizzata occorre prendere misure a livello interno intensificando al tempo stesso l'azione bilaterale e multilaterale, con particolare attenzione al traffico di droga, alla tratta di esseri umani, all'introduzione clandestina di migranti, alle frodi, alle contraffazioni, al riciclaggio del denaro sporco e alla corruzione. L'UE dovrebbe cercare di intensificare ulteriormente la collaborazione con l'apparato giudiziario e la polizia dei paesi limitrofi e di promuovere l'assistenza giuridica reciproca. L'impostazione del piano d'azione l'UE/Russia contro la criminalità organizzata e del piano d'azione Giustizia e affari interni (GAI) per l'Ucraina, che comprende una tabella di valutazione, potrebbe essere applicata ad altri

paesi limitrofi. L'UE dovrebbe avvalersi della cooperazione avviata nel Mediterraneo per riformare il sistema giudiziario, migliorare la formazione della polizia e favorire altre forme di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata. La cooperazione potrebbe essere intensificata, ad esempio, per la lotta contro il terrorismo. Si dovrebbero inoltre aiutare i nuovi vicini ad avvalersi di tutti gli strumenti internazionali disponibili, segnatamente in sede di ONU. L'impegno politico e l'assistenza dell'UE dovranno concentrarsi anche in futuro sul risanamento nucleare nella Russia nordoccidentale e sulle conseguenze della chiusura della centrale nucleare di Cernobyl. Per combattere l'inquinamento transfrontaliero (atmosferico, marino o terrestre) si dovrebbe collaborare prendendo spunto dal partenariato ambientale della dimensione nordica (NDEP) e dalla Task Force Danubio-Mar Nero.

❑ **MAGGIOR PARTECIPAZIONE POLITICA DELL'UE ALLA PREVENZIONE DEI CONFLITTI E ALLA GESTIONE DELLE CRISI:** la condivisione di determinati valori, l'esistenza di istituzioni democratiche solide e una comprensione comune della necessità di istituzionalizzare il rispetto dei diritti umani renderanno più intenso e più aperto il dialogo sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione e agevoleranno la definizione di una politica europea di sicurezza e di difesa (PESD). Un buon rapporto di vicinato comporta la ripartizione degli oneri e delle responsabilità per far fronte alle minacce che incombono sulla stabilità a causa dei conflitti e dell'insicurezza.

L'UE dovrebbe contribuire più attivamente alla soluzione dei conflitti in Palestina, nel Sahara occidentale e in Transnistria (sostenendo le iniziative dell'OSCE e degli altri mediatori). Partecipando maggiormente alla gestione delle crisi e delle minacce regionali specifiche, l'UE dimostrerebbe che è disposta a contribuire in misura più consistente alla risoluzione dei conflitti nei paesi limitrofi. Una volta trovato un accordo, l'UE potrebbe mettere a disposizione le sue competenze di gestione delle questioni civili e delle crisi per garantire la sicurezza interna postconflitto. Le attività di ricostruzione e di sviluppo richiederebbero fonti di finanziamento supplementari.

❑ **INTENSIFICARE LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, STIMOLARE LA COOPERAZIONE CULTURALE E FAVORIRE LA COMPrensIONE RECIPROCA:** i valori comuni e la comprensione reciproca permettono di intensificare le relazioni politiche e la cooperazione in materia di giustizia e di sicurezza, nonché di promuovere la tutela ambientale e il buon governo. Il dialogo tra le diverse civiltà, culture e religioni ha un'importanza capitale, al pari del libero scambio tra le varie tradizioni e dei contatti umani. L'UE dovrebbe contribuire a sviluppare una società civile in grado di promuovere le libertà di base (espressione, associazione, ecc.), nonché adoperarsi per migliorare la sua immagine nei paesi limitrofi e lottare contro gli stereotipi diffusi tra i loro abitanti.

I programmi e le attività dell'UE riguardanti la ricerca, l'istruzione, la cultura e gli scambi bilaterali di visitatori devono essere ampliati. È opportuno vagliare attentamente la possibilità di attuare programmi di scambi tra giovani e università, di organizzare corsi di studi europei, di aprire nuovi eurospportelli e di avviare iniziative "people-to-people" tra cui scambi/visite di professionisti, attività connesse ai media, formazione e scambi di giornalisti. Oltre ad esaminare con particolare attenzione le proposte dei nuovi Stati membri, si dovrebbero approfondire gli scambi a livello regionale sul buon governo e sulla formazione in materia di diritti umani, che finora hanno dato buoni risultati. Le attività svolte nel bacino mediterraneo dovrebbero fare

capo alla Fondazione euromediterranea. La politica d'informazione in Russia e nei nuovi Stati indipendenti occidentali deve essere rafforzata in collaborazione con gli Stati membri. Occorre inoltre sfruttare appieno le possibilità di gemellaggi tra governi locali e organizzazioni della società civile e di cooperazione giudiziaria. Sarà infine varata una campagna d'informazione PRINCE per sensibilizzare i cittadini europei ai vantaggi e alle sfide propri di un contesto più ampio.

❑ **INTEGRAZIONE NELLE RETI DI TRASPORTO, ENERGIA E TELECOMUNICAZIONI E NELLO SPAZIO DI RICERCA EUROPEO:** per un'integrazione totale nei mercati e nella società dell'UE occorrono infrastrutture e reti compatibili e collegate, nonché un quadro normativo armonizzato. Nelle politiche dell'UE relative alle reti transeuropee (TEN), a Galileo e ad altre attività di ricerca vanno inserite strategie specifiche per i paesi limitrofi sudorientali.

Nell'ambito del programma regionale Meda si stanno preparando l'interconnessione delle infrastrutture e il ravvicinamento/l'armonizzazione normativi in materia di trasporti, energia e telecomunicazioni (reti transeuromediterranee), da finanziare mediante prestiti e capitali di rischio della BEI provenienti dalla linea di credito per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP) e prestiti delle altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI). L'UE dovrebbe sostenere i mercati delle telecomunicazioni dei paesi limitrofi, agevolando l'accesso a internet per uso aziendale e privato e favorendo l'espansione delle economie basate sulla conoscenza. Conformemente al sesto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (RST), l'UE dovrebbe aprire progressivamente lo spazio di ricerca europeo (SRE) per integrare le comunità scientifiche dei paesi limitrofi, avvalersi dei risultati della ricerca scientifica, favorire l'innovazione e sviluppare le risorse umane e le capacità di ricerca.

❑ **NUOVI STRUMENTI PER LA PROMOZIONE E LA TUTELA DEGLI INVESTIMENTI:** per ridurre il divario in termini di ricchezza tra l'UE e i suoi vicini occorre consolidare e stabilizzare il contesto degli investimenti nazionali ed esteri. Oltre a favorire le riforme e il buon governo, gli investimenti esteri contribuiscono al trasferimento di know-how e delle tecniche di gestione, nonché alla formazione del personale locale.

I futuri accordi conclusi con i nostri vicini potrebbero comprendere disposizioni che concedano reciprocamente il trattamento nazionale per l'attività delle rispettive società consolidando al tempo stesso il contesto globale per tutelare gli investimenti. L'UE dovrebbe sostenere anche in futuro la lotta contro la corruzione, il consolidamento dello Stato di diritto, l'indipendenza del sistema giudiziario e il dialogo tra le sue imprese e quelle dei paesi limitrofi. Le tavole rotonde fra gli industriali dell'UE e della Russia e i vertici commerciali con i paesi del Mediterraneo hanno permesso agli imprenditori di formulare proposte concrete volte a migliorare le condizioni d'investimento e il contesto commerciale nei paesi limitrofi. Gli organismi regionali che rappresentano gli imprenditori e le associazioni commerciali dell'UE nei paesi limitrofi sono partner di grande utilità da questo punto di vista.

❑ **SOSTEGNO ALL'INTEGRAZIONE NEL SISTEMA COMMERCIALE MONDIALE:** l'adesione all'OMC fa parte integrante di un programma economico positivo che contribuisce a consolidare i contatti in termini di commercio e di investimenti.

L'UE dovrebbe adoperarsi per accelerare i negoziati in sede di OMC con i paesi candidati – Russia, Ucraina, Algeria, Libano e Siria – e continuare ad offrire loro assistenza a condizioni accettabili per prepararli all'adesione con la massima rapidità possibile. I programmi Tacis e Meda potrebbero fornire un'ulteriore assistenza tecnica per le questioni commerciali e un'ulteriore formazione a fini di cooperazione doganale, agevolazione del commercio, tutela dei diritti di proprietà intellettuale, regolamentazione del terziario e ravvicinamento/applicazione della legislazione relativa al mercato interno.

□ **UN'ASSISTENZA PIÙ EFFICACE E MIRATA:** la vicinanza geografica impone di intensificare la cooperazione e lo sviluppo transfrontalieri, su scala locale e regionale, promuovendo tutte le forme di cooperazione economica, giuridica e sociale da una parte e dall'altra del confine, in particolare tra autorità regionali e locali e all'interno della società civile. L'UE dovrebbe collaborare con i paesi limitrofi per agevolare la gestione comune dei flussi migratori e il transito frontaliero nonché per combattere la criminalità organizzata transfrontaliera, compresi i traffici illeciti, la corruzione, le frodi, i rischi ambientali/nucleari e le malattie trasmissibili. Gli strumenti di cooperazione dell'UE devono avere la flessibilità necessaria per soddisfare esigenze di vario tipo.

Per la Russia e gli NSI occidentali, un coordinamento insufficiente tra i diversi strumenti dell'UE costituisce un ostacolo alle attività transfrontaliere e subregionali. Tenendo conto dei condizionamenti che potrebbero presentarsi a breve termine, la Commissione studierà la possibilità di creare un nuovo "strumento di prossimità" sulla base dell'esperienza positiva acquisita nel promuovere la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dei programmi Phare, Tacis e INTERREG. Lo strumento sarà incentrato sulle questioni transfrontaliere, onde promuovere la cooperazione e lo sviluppo regionali e subregionali lungo il confine orientale¹². Per quanto riguarda il bacino mediterraneo, si dovrebbe vagliare la possibilità di applicare lo strumento di prossimità alle traversate marittime più brevi (tra l'UE ampliata e determinati paesi partner del processo di Barcellona). Parallelamente alle riforme, l'UE dovrebbe fornire maggiore assistenza per attenuare le ripercussioni dell'adeguamento sui poveri e sulle categorie vulnerabili. I nuovi Stati indipendenti occidentali dovrebbero beneficiare di aiuti non rimborsabili e di un sostegno diretto al bilancio per lottare contro la povertà, la disuguaglianza sociale ed economica e l'emarginazione, ai fini di una maggior coesione sociale. Occorre specificare ulteriormente i criteri di ammissibilità all'assistenza macrofinanziaria straordinaria (AMF) dell'UE. Si potrebbe infine riesaminare la necessità di un regolamento quadro sull'AMF.

□ **NUOVE FONTI DI FINANZIAMENTO:** l'assistenza tecnica e gli aiuti non rimborsabili dell'UE, comunque, non sono l'unico modo di promuovere le riforme o di attirare gli investimenti privati. Le IFI possono contribuire in misura determinante a ridurre la povertà, attenuare le conseguenze sociali della transizione, accelerare le riforme, favorire gli investimenti, potenziare le infrastrutture e sviluppare il settore privato.

¹² Considerazioni analoghe si applicano anche agli aspetti transfrontalieri del programma CARDS per i Balcani occidentali, che pure non rientra nella copertura geografica del presente documento.

Gli strumenti finanziari comunitari e la BEI dovrebbero continuare a sostenere gli investimenti infrastrutturali nel Mediterraneo. Per sostenere ulteriormente lo sviluppo del settore privato nella regione si potrebbe ricorrere alla FEMIP oppure, previo riesame del Consiglio, creare una banca euromediterranea. Vanno ulteriormente sviluppate le iniziative finanziate da BERS e BEI per la Russia e i nuovi Stati indipendenti occidentali. Oltre a mantenere il ruolo centrale della BERS, l'UE potrebbe aumentare progressivamente, e in modo mirato, i prestiti BEI alla Russia estendendoli eventualmente all'Ucraina, alla Moldavia e, a termine, alla Bielorussia. L'UE dovrebbe far sì che le IFI tengano debitamente conto dell'importanza della spesa per l'istruzione, la sanità e la rete di sicurezza sociale nel definire le politiche applicate ai paesi limitrofi.

4. UN'IMPOSTAZIONE DIFFERENZIATA, PROGRESSIVA E BASATA SU CHIARI PARAMETRI DI RIFERIMENTO

L'obiettivo a lungo termine delle iniziative esposte al capitolo 3 consiste nell'impostare le relazioni tra l'Unione e i paesi limitrofi sul modello degli stretti vincoli politici ed economici che esistono attualmente con lo Spazio economico europeo. In quest'ottica, i partner dovrebbero assumere obblighi molto più consistenti, in particolare per quel che riguarda l'allineamento con la legislazione comunitaria. La nuova politica di prossimità, tuttavia, dovrebbe completare e consolidare le politiche e i regimi esistenti, senza oltrepassare l'attuale contesto delle relazioni dell'UE con la Russia, i NSI occidentali e i paesi del Mediterraneo meridionale.

BIELORUSSIA

- Tra il 1996 e il 1997, le relazioni tra l'UE e la Bielorussia si sono arenate a causa dei notevoli ostacoli allo sviluppo della democrazia e dei diritti umani presenti in questo paese, in particolare la sostituzione del parlamento democraticamente eletto con un'assemblea nazionale nominata dal presidente in violazione della costituzione del 1994.
- Nel 1997, il Consiglio Affari generali ha bloccato la conclusione dell'APC firmato nel 1995, limitando inoltre i contatti a livello ministeriale e l'entità dell'assistenza UE alla Bielorussia.
- Nonostante i ripetuti interventi dell'UE, dell'OSCE e del Consiglio d'Europa dal 1997 in poi, la Bielorussia non ha più rispettato gli impegni assunti nei confronti del Consiglio d'Europa e dell'OSCE. A seguito di un conflitto con l'OSCE in merito alla sua rappresentanza di Minsk, nel novembre 2002 14 Stati membri hanno deciso di rifiutare i visti ai rappresentanti governativi.
- L'UE ha due alternative: lasciare che la Bielorussia vada alla deriva, una scelta che avrà probabilmente ripercussioni molto negative sulla popolazione locale e che impedirà all'UE di intensificare la cooperazione sulle questioni di reciproco interesse, oppure prendere posizione e appoggiare politiche non conformi ai suoi valori.
- In previsione delle politiche del 2004, l'UE dovrebbe cercare di coinvolgere la Bielorussia in un processo graduale e misurabile inteso a creare le condizioni necessarie per elezioni libere ed eque seguite dall'integrazione della Bielorussia nella politica di prossimità, senza compromettere l'importanza attribuita ai valori democratici comuni.

Come si è già detto, le relazioni tra l'UE e i paesi limitrofi si trovano a stadi diversi. Alcuni partner hanno già concluso accordi di libero scambio di portata e intensità variabile, mentre altri hanno iniziato a creare un partenariato strategico con l'UE che comprende l'integrazione economica. L'UE deve cercare di seguire un'impostazione

più coerente, offrendo le stesse possibilità a tutti i vicini e chiedendo loro in cambio di adottare un comportamento analogo nei suoi confronti. La **differenziazione** a seconda dei paesi rimarrebbe un principio basilare della nuova politica di prossimità.

Globalmente, si dovrebbe collaborare con i paesi partner per favorire le riforme politiche ed economiche, promuovere l'integrazione economica e lo sviluppo sostenibile e fornire sostegno e assistenza. L'UE deve agevolare il completamento della transizione affinché le pubbliche istituzioni siano in grado di rispettare le norme e gli obblighi internazionali a livello politico, legislativo e di diritti umani. La capacità di attuare rapidamente le riforme e di portare a termine la transizione varia a seconda dei partner ed è talvolta piuttosto limitata. Poiché questi paesi dovranno impegnarsi seriamente per acquisire la capacità amministrativa, istituzionale e legislativa necessaria, non rimane che procedere per fasi successive. L'estensione dei benefici di cui al capitolo 3 dovrebbe servire a incoraggiare e ricompensare le riforme, che spesso le politiche e gli incentivi attuali dell'UE non sono riusciti ad ottenere. L'impegno dovrebbe quindi essere **progressivo e subordinato al raggiungimento degli obiettivi concordati in termini di riforme**. Si concederanno ulteriori vantaggi solo ai paesi partner che hanno portato avanti le riforme politiche ed economiche.

La presente comunicazione propone di inserire i principi di differenziazione e di progressività in **piani d'azione** nazionali e/o regionali, documenti politici che inglobano tutte le attività presenti e future connesse alle relazioni dell'UE con i paesi limitrofi onde stabilire chiaramente i traguardi politici globali e i criteri di valutazione dei progressi fatti su numero di anni piuttosto lungo. I documenti in questione dovrebbero essere succinti e completati, eventualmente, da piani più particolareggiati di cooperazione settoriale.

La definizione di obiettivi e di **parametri** pubblici per le iniziative che i partner dell'UE dovrebbero prendere mira a garantire un'impostazione coerente e credibile. I parametri politici ed economici, che garantiscono ai paesi partner una maggiore prevedibilità e sicurezza della "condizionalità" tradizionale, potrebbero essere impiegati per valutare i progressi riguardanti le riforme principali e il rispetto agli obiettivi concordati. Oltre agli aspetti normativi e amministrativi direttamente legati all'integrazione nel mercato, fra i parametri principali dovrebbero figurare la ratifica e l'osservanza degli impegni internazionali connessi al rispetto dei valori comuni, segnatamente quelli sanciti nella dichiarazione ONU dei diritti dell'uomo, e delle norme dell'OSCE e del Consiglio d'Europa. Questi parametri dovrebbero essere definiti per quanto possibile in stretta collaborazione con i paesi partner, per garantirne la partecipazione e l'impegno a livello nazionale.

I parametri possono essere definiti anche con l'aiuto dell'OSCE, del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e delle IFI, che dovrebbero inoltre sostenere le riforme corrispondenti.

I piani d'azione e i parametri pertinenti devono essere stabiliti dal Consiglio in base alle proposte della Commissione, possibilmente previa consultazioni con i paesi partner. Una volta approvati, i piani d'azione sostituiranno le strategie comuni per diventare, a medio termine, i principali documenti politici alla base delle relazioni tra l'Unione e questi paesi.

Qualsiasi nuovo sviluppo è comunque subordinato all'applicazione integrale delle **disposizioni istituzionali e contrattuali** degli accordi di associazione/di partenariato e di cooperazione.

LIBIA

- L'UE non intrattiene relazioni contrattuali con la Libia.
- Dopo la sospensione delle sanzioni ONU, la Libia ha acquisito nell'aprile 1999 lo status di osservatore nel processo di Barcellona, a cui è stata invitata ad aderire una volta che le sanzioni del Consiglio di sicurezza saranno state definitivamente revocate e che il paese avrà accettato integralmente "l'acquis" di Barcellona.
- L'UE ha sospeso le sanzioni contro la Libia e revocato le restrizioni riguardanti il personale diplomatico e consolare e i visti; rimane invece in vigore l'embargo sulle armi.
- Sebbene non abbia ancora accettato l'acquis di Barcellona, in particolare a causa di un disaccordo sulla posizione di Israele e dell'Autorità palestinese, la Libia partecipa regolarmente in veste di osservatore alle riunioni dei ministri degli esteri e degli alti funzionari.
- L'UE dovrebbe quindi vagliare la possibilità di approfondire le relazioni con questo paese, inserendolo a termine nella politica di prossimità. Perché il messaggio trasmesso sia coerente, occorre subordinare qualsiasi ulteriore iniziativa a condizioni ben precise e ad una chiara comprensione dei vantaggi che comporta una sempre maggiore cooperazione basata sul rispetto dei valori comuni.

Partendo dalle relazioni contrattuali esistenti, l'UE vaglierà quindi la possibilità di concludere nuovi **accordi di vicinato**, che comporterebbero diritti e obblighi supplementari più conformi alla nuova dimensione assunta dalle relazioni tra l'UE e il paese limitrofo. Qualora però le disposizioni degli accordi di vicinato andassero al di là di quelle degli accordi di associazione euromediterranei, si potrebbero offrire ai partner mediterranei regimi analoghi alle stesse condizioni.

5. LE PROSSIME FASI

I piani d'azione per i singoli paesi potrebbero essere elaborati e attuati in tre fasi:

- I. dialogo nei consessi esistenti (accordi di associazione/di partenariato e cooperazione) per analizzare insieme i risultati ottenuti e gli aspetti negativi del processo di riforma. Questo lavoro verrebbe preparato dai comitati di associazione e di cooperazione.
- II. A questo punto, la Commissione e gli Stati membri elaborerebbero, in collaborazione con ciascun paese, un documento che riprenda gli obiettivi e i parametri comuni, compreso un calendario di realizzazione. Il piano d'azione sarebbe avallato politicamente dall'UE e dal/dai partner, se del caso a livello dei consigli di associazione e di cooperazione.
- III. Un riesame annuale dei progressi fatti nell'attuare i piani d'azione, che rientrerebbe nell'ambito della cooperazione istituzionale attuale con i paesi partner, rifletterebbe il rinnovato interesse politico dell'UE, che riconoscerebbe esplicitamente l'impegno dimostrato dai governi in termini di riforme politiche ed economiche.

Le future proposte di bilancio della Commissione dovrebbero rispecchiare le implicazioni finanziarie della nuova politica di prossimità. La Commissione esaminerà le proposte volte a creare uno strumento di prossimità incentrato sul buon funzionamento e sulla corretta gestione delle future frontiere orientali e mediterranee, al fine di promuovere lo sviluppo socioeconomico sostenibile delle regioni di confine e la cooperazione regionale e transnazionale. La Commissione cercherà il modo di utilizzare obiettivi e parametri di riferimento per favorire il ravvicinamento normativo, l'ulteriore apertura del mercato e le relazioni commerciali preferenziali con la Russia, l'Ucraina e la Moldavia conformemente agli impegni e agli obblighi degli APC. In funzione dei progressi fatti nell'attuare i piani d'azione, la Commissione proporrà inoltre iniziative volte a:

- estendere le politiche, i programmi e gli strumenti comunitari ai paesi limitrofi attualmente esclusi;
- estendere in modo graduale e mirato il mandato esterno della BEI alla Russia e ai nuovi Stati indipendenti occidentali, in stretta collaborazione con la BERS e le altre IFI;

valutare la FEMIP e il suo eventuale inserimento in una banca euromediterranea controllata dalla BEI;

Il contributo dei nuovi Stati membri sarà fondamentale per la definizione della nuova politica di prossimità.

ALLEGATO: Tabelle e grafici

Tabella 1: Indicatori economici di base

	Popolazione	PIL	Importazioni	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni	IED
		pro capite	globali	globali	nell'UE	nell'UE	
	in milioni	in euro	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro
Israele	6,4	19 578	36 721	32 032	15 557	8 544	3 397
Algeria	30,7	1 974	12 882	21 788	8 234	14 473	1 335
Egitto	65,3	1 663	14 063	4 614	4 191	1 453	569
Libia	5,4	1 776 ⁽¹⁾	4 867	12 548	3 247	10 331	-112
Marocco	29,2	1 296	12 192	7 945	6 302	5 562	2 966
Tunisia	9,7	2 301	10 622	7 379	7 563	5 892	543
Giordania	5,2	1 901	5 344	2 553	1 535	98	189 ⁽²⁾
Libano	3,6	5 284	7 072	1 030	3 366	274	278 ⁽²⁾
Territori palestinesi occupati	3,0	1 591 ⁽¹⁾	3 339 ⁽¹⁾	653 ⁽¹⁾	31 ⁽³⁾	6 ⁽³⁾	57 ⁽²⁾
Siria	17,1	1 292	6 970	6 121	2 287	3 747	229 ⁽²⁾
Bielorussia	10,0	1 352	8 966	8 286	1 387	917	189
Moldavia	4,3	417 ⁽¹⁾	998	636	278	136	167
Federazione russa	144,8	2 382	41 006	91 864	16 597	35 703	2 835
Ucraina	49,1	855	18 665	16 139	5 437	3 316	862

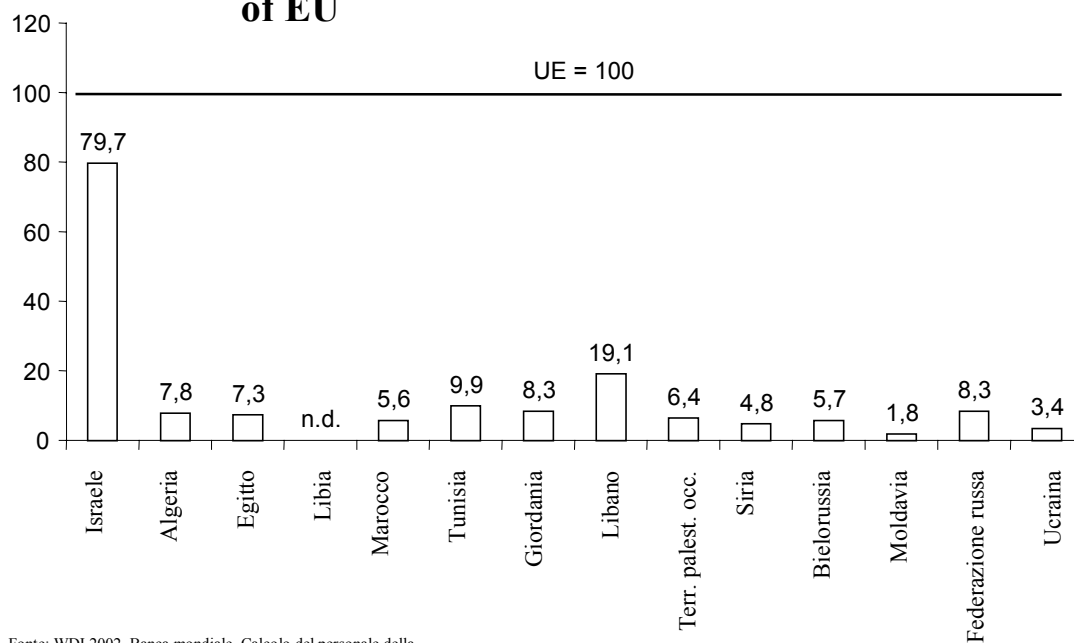
Fonte: WDI 2002 (Banca mondiale), FMI per il PIL pro capite e per i dati commerciali, UNCTAD/DITE per gli IED. Dati 2001.

⁽¹⁾ Dati 2000

⁽²⁾ Stime

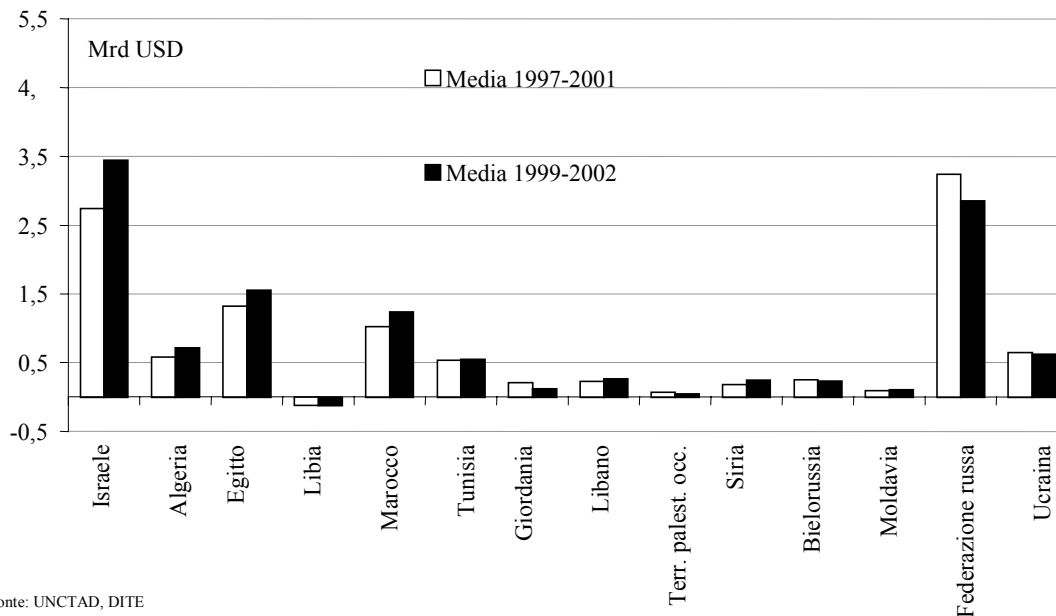
⁽³⁾ Inversione dei dati comunicati dall'UE

**Grafico 1: PIL pro capite in % del PIL UE
of EU**



Fonte: WDI 2002, Banca mondiale, Calcolo del personale della

Grafico 2: Flussi totali di IED



**Grafico 3: Quota degli investimenti esteri mondiali
(Media 1998-2001)**

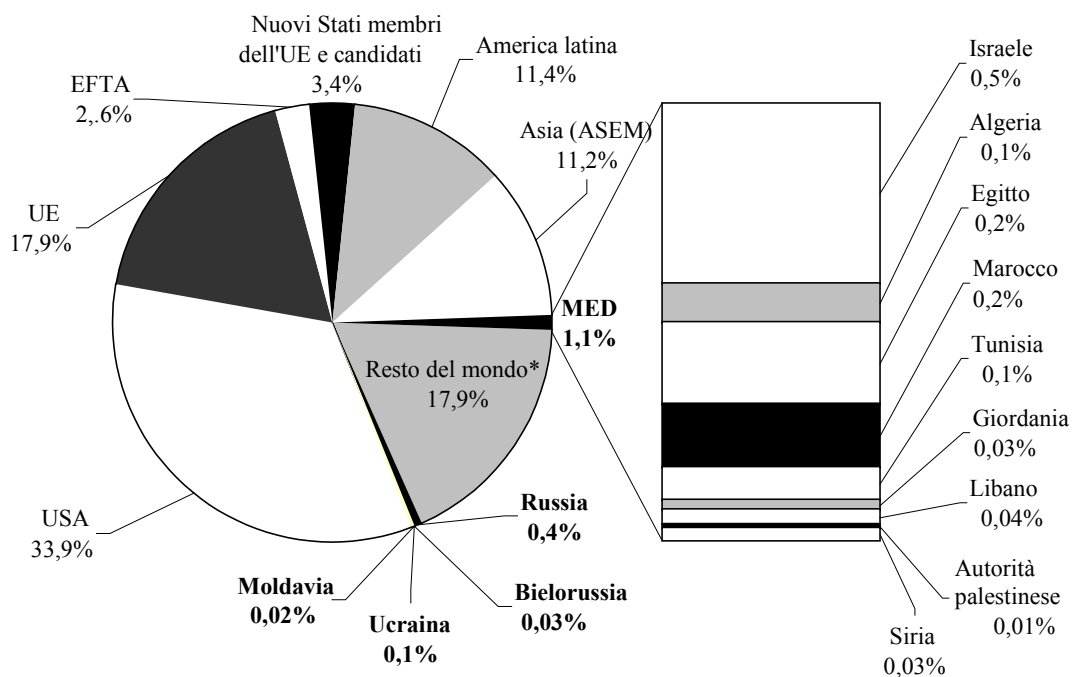


Grafico 4: Quota degli investimenti esteri mondiali in entrata (2001)

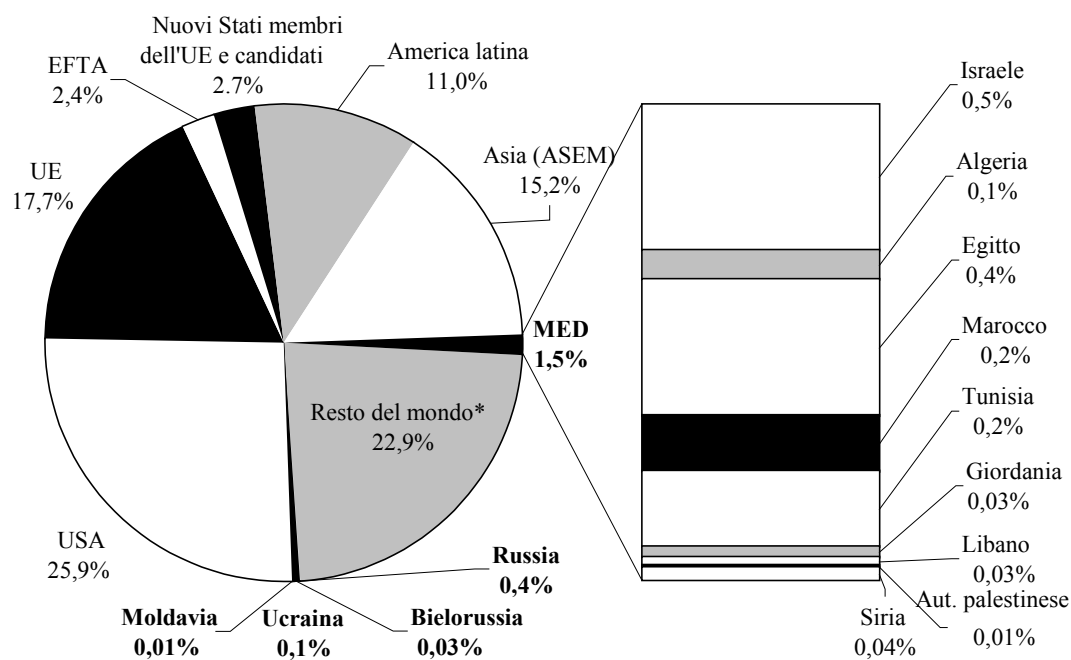
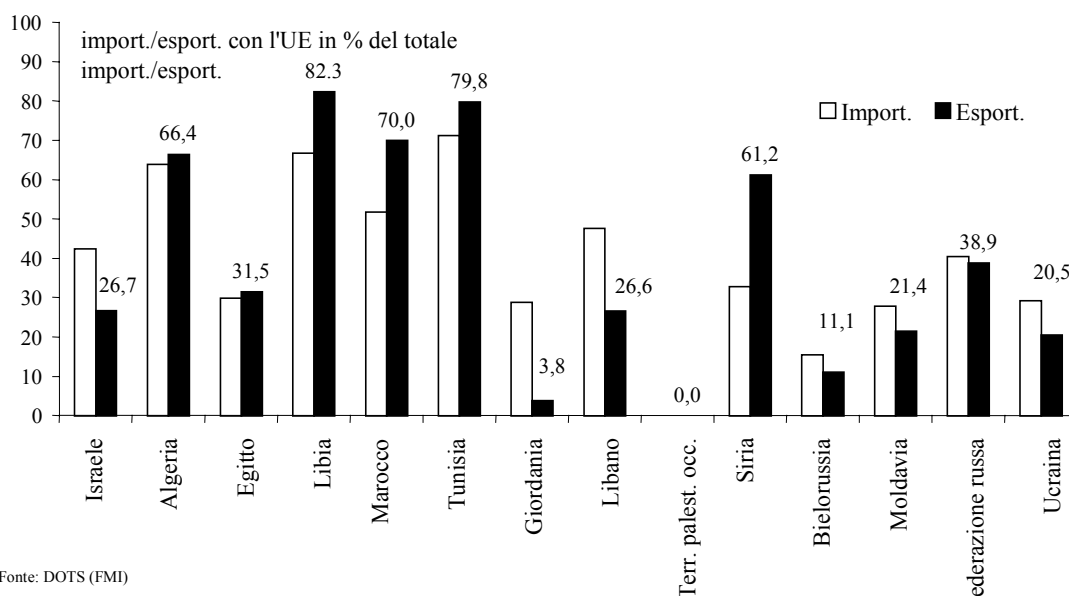
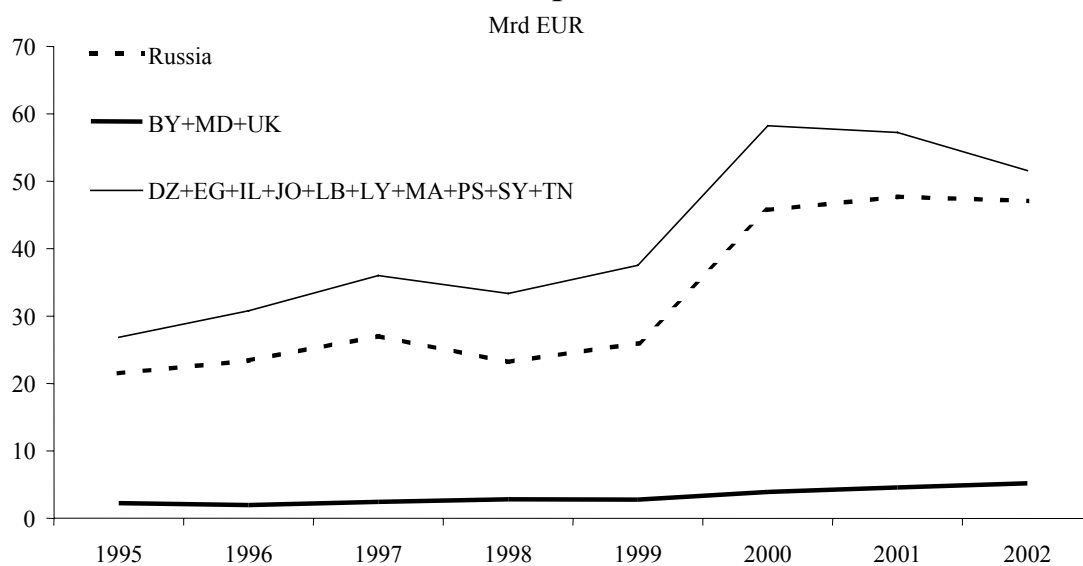


Grafico 5: Integrazione commerciale con l'UE



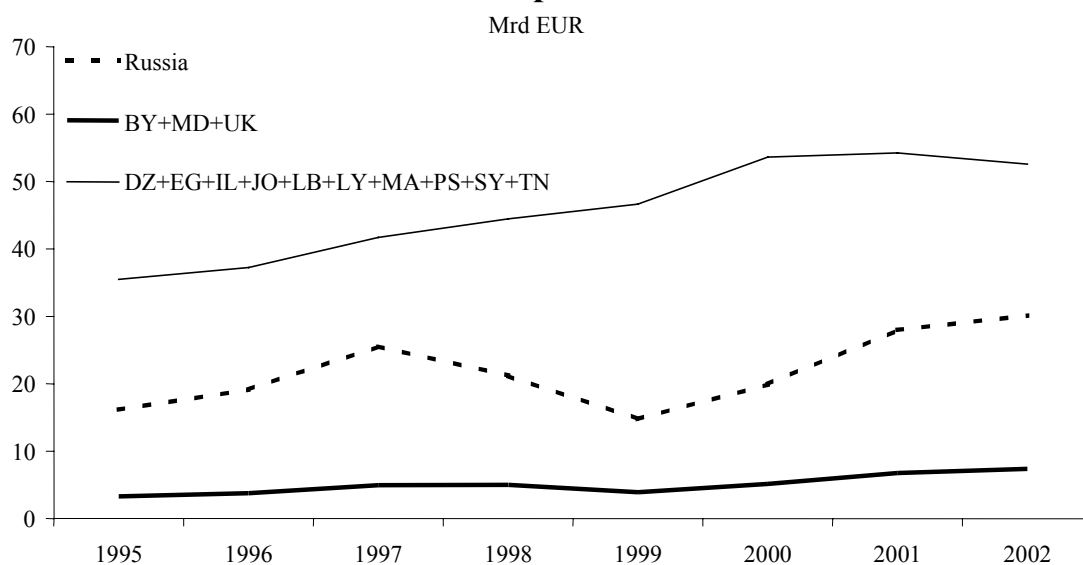
Fonte: DOTS (FMI)

Grafico 6: Esportazioni nell'UE-15



Fonte: Eurostat, COMEXT

Grafico 7: Importazioni dall'UE-15



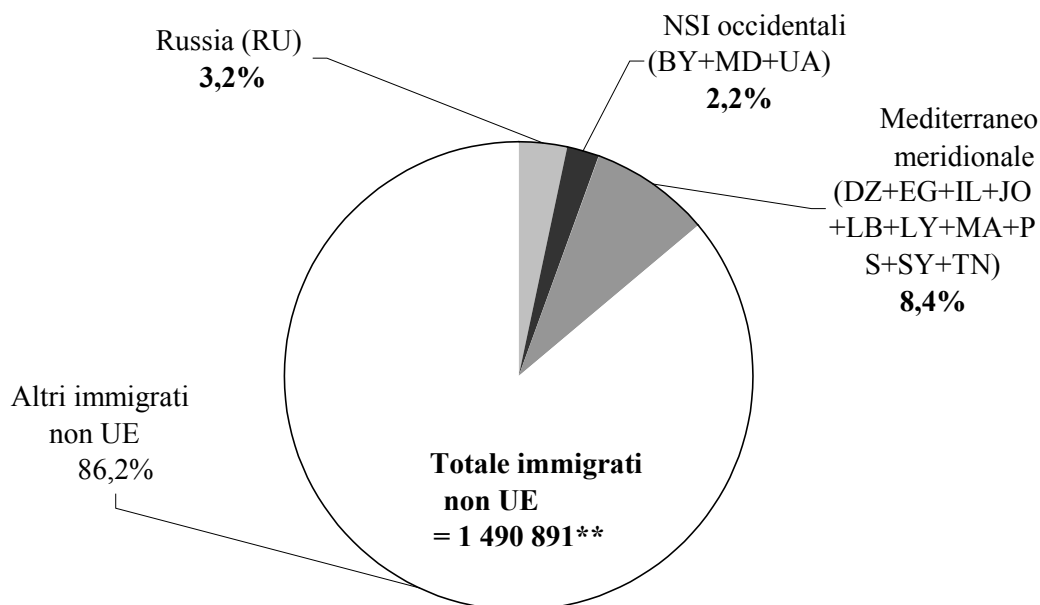
Fonte: Eurostat, COMEXT

Tabella 2: Popolazione - Tassi di crescita

	Popolazione				Tassi di aumento demografico	
	1990 in milioni	1995 in milioni	2000 in milioni	2001 in milioni	2001 in %	Media 1995-2000 in %
Israele	4,7	5,5	6,3	6,4	2,4	2,5
Algeria	25,0	28,1	30,3	30,7	1,5	1,5
Egitto	51,9	57,5	64,0	65,3	2,1	2,1
Libia	n.d.	4,8	5,3	5,4	2,3	2,2
Marocco	24,2	26,4	28,7	29,2	1,6	1,7
Tunisia	8,2	9,0	9,6	9,7	1,4	1,3
Giordania	3,5	4,3	5,0	5,2	3,0	3,2
Libano	2,6	3,2	3,5	3,6	1,7	2,0
Territori palestinesi occupati	n.d.	n.d.	3,0	3,0	0,0	n.d.
Siria	12,1	14,2	16,6	17,1	3,1	3,2
Bielorussia	n.d.	10,3	10,0	10,0	0,0	-0,5
Moldavia	n.d.	4,3	4,3	4,3	0,0	0,0
Federazione russa	n.d.	148,3	145,4	144,8	-0,4	-0,4
Ucraina	n.d.	51,5	49,3	49,1	-0,4	-0,8

Fonte: FMI, BERS, EIU, Banca mondiale

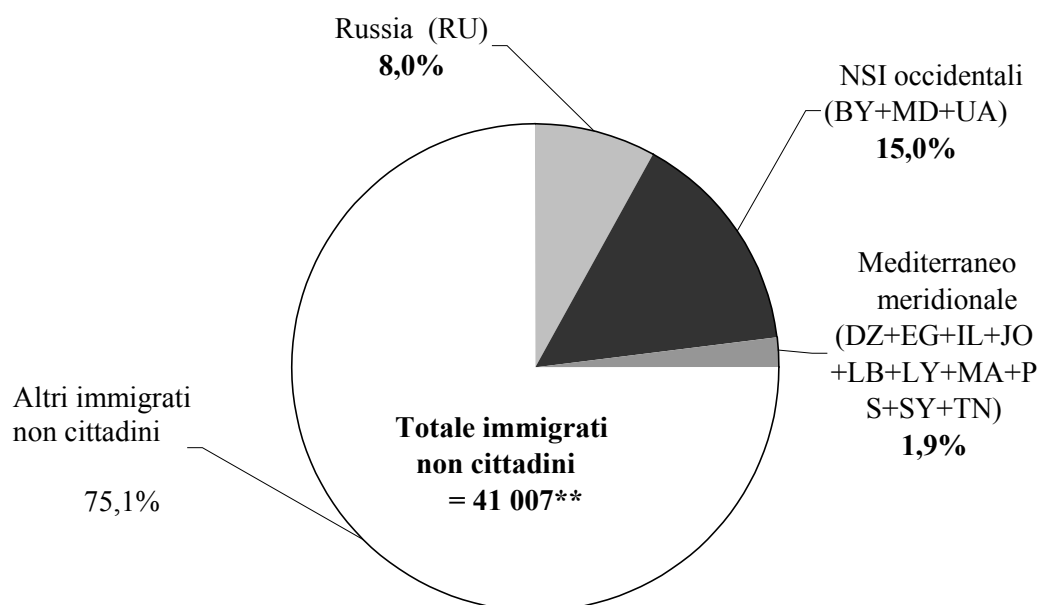
Grafico 8: Immigrazione nell'UE-15 di cittadini del Mediterraneo meridionale, degli NSI occidentali e della Russia in % di tutti gli immigrati non UE, 2000*



*Fonte: Eurostat. Dati 1999: B, D, F, I. Dati 1998: EL

**Compresi gli immigrati non UE in IRL; dati specifici relativi alla nazionalità per i paesi sudorientali non disponibili.

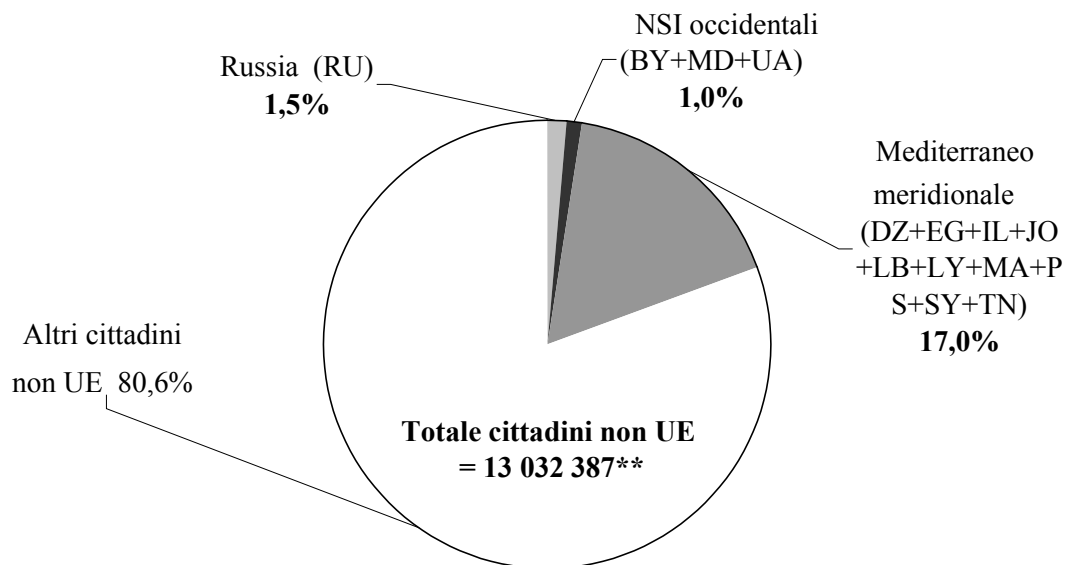
Grafico 9: Immigrazione di cittadini del Mediterraneo meridionale, degli NSI occidentali e della Russia nei paesi in fase di adesione in % di tutti gli immigrati non cittadini UE, 1999*



* Fonte: Eurostat. Dati non disponibili per PL. Dati 2001 SK

**Compresi i cittadini non UE in A e IRL; dati specifici relativi alla nazionalità per i paesi sudorientali non disponibili.

Grafico 10: cittadini del Mediterraneo meridionale, degli NSI occidentali e della Russia in % di tutti i non cittadini nell'UE-15, 2001*



* Fonte: Eurostat. dati 2000: B, I, A, P, S, UK. Dati 1999: F. Dati 1998: EL

** Compresi i cittadini non UE in A e IRL; dati specifici relativi alla nazionalità per i paesi sudorientali non disponibili.

ASSISTENZA

Assistenza comunitaria a Russia, NSI occidentali e paesi del Mediterraneo meridionale nel periodo 1995-2002 (impegni, milioni di euro)

	Algeria	AP/TO	Egitto	Giordania	Libano	Marocco	Siria	Tunisia	Russia	Ucraina	Moldavia	Bielorussia	Totale Med. merid.	Totale Russia/ NSI occid.
Aiuti bilaterali 1995-2002	304,2	307,7 + 151,1 ¹	776,7	381	194	1 038,6	181	685,9	912,3	498,1	62,7	17	3869,1 ² +151,1	1490,1
Programma regionale Meda e programma transfrontaliero Tacis													974,5 ³	1052,2 ⁴ (CBC: 228,9, 96-03)
Programma AMF/sicurezza alimentare		112 ⁵ + 10		2						453	50/15,5	30	124	558/15,5
Deficit energetico									(97-01)					115

¹ B7-420B per il periodo 2000-2002

² Meda, parte B del bilancio (B7-410B)

³ Meda, parti A e B del bilancio (B7410A e B7-410B). Non comprende i fondi impegnati a favore dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA) per i profughi palestinesi in Giordania, Libano, Siria e Cisgiordania/Gaza.

⁴ Stime basate sull'assegnazione a Russia e Ucraina del 50% e del 25% della dotazione totale per il programma regionale Tacis.

⁵ Importo assegnato tramite l'UNRWA, il PAM e l'ACAD.