



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.4.2009
COM(2009) 188 definitivo

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

Attuazione della politica europea di vicinato nel 2008

{SEC(2009) 511}
{SEC(2009) 512}
{SEC(2009) 513}
{SEC(2009) 514}
{SEC(2009) 515}
{SEC(2009) 516}
{SEC(2009) 517}
{SEC(2009) 518}
{SEC(2009) 519}
{SEC(2009) 520}
{SEC(2009) 521}
{SEC(2009) 522}
{SEC(2009) 523}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Attuazione della politica europea di vicinato nel 2008

1. CONTESTO STRATEGICO – UN ANNO DI CRISI

Il 2008 è stato un anno difficile per l'attuazione della politica europea di vicinato. Gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da crisi che potrebbero ripercuotersi a lungo termine su questa politica fondamentale dell'UE. Nel corso dell'anno sono scoppiati due conflitti violenti: la guerra tra Russia e Georgia nel mese di agosto e l'intervento israeliano a Gaza nel dicembre 2008/gennaio 2009. Alla fine dell'anno alcuni partner orientali e l'UE hanno subito l'interruzione delle forniture di gas a causa di una vertenza tra l'Ucraina e la Russia. Infine, tutta la regione oggetto della PEV, segnatamente la parte orientale, ha risentito dell'aggravarsi della crisi economica e finanziaria mondiale. Questo contesto sfavorevole sottolinea la necessità di un sostegno ancor più attivo e tangibile dell'UE alla politica di vicinato per promuovere la prosperità, la stabilità e la sicurezza reciproche.

Nonostante il difficile contesto generale, i partner hanno compiuto notevoli progressi nell'attuazione della PEV in diversi settori fondamentali, il che rispecchia il ruolo svolto da tale politica quale catalizzatore di riforme. Diversi partner hanno registrato progressi nel campo dei negoziati commerciali, della riforma fiscale e doganale e della politica di concorrenza. Anche il contesto imprenditoriale è migliorato in vari paesi, grazie in alcuni casi ai risultati conseguiti nella lotta contro la corruzione, che però si conferma un grave problema in numerosi paesi. Nel complesso, è rallentato il ritmo delle riforme, soprattutto per quanto riguarda le riforme democratiche e le norme in materia di diritti umani. La presente comunicazione passa in rassegna tali sviluppi, evidenzia l'impatto della crisi economica e finanziaria sui paesi partner e propone una serie di modi in cui gli strumenti della PEV potrebbero contribuire al processo di ripresa.

Il graduale approfondimento della PEV è proseguito per tutto il 2008 sulla base delle proposte formulate dalla Commissione nel dicembre 2007¹, nonché con l'elaborazione di due nuove iniziative: in luglio è stata varata l'Unione per il Mediterraneo in seguito a una comunicazione della Commissione e in dicembre quest'ultima ha presentato una proposta relativa a un ambizioso Partenariato orientale. Queste importanti iniziative rafforzano ulteriormente la PEV ed integrano iniziative in corso quali la Sinergia del Mar Nero.

Informazioni più dettagliate figurano nelle relazioni sui singoli paesi e nella relazione settoriale, allegate al presente documento. Il quadro della PEV offre un'impostazione obiettiva e coerente. Le relazioni rispecchiano le differenze tra lo scadenario e l'ordine di priorità delle riforme nell'ambito dei piani d'azione concordati a livello bilaterale², nonché la diversità dei partner.

¹ COM(2007) 774: "Una forte politica europea di vicinato".

² I paesi oggetto della PEV sono: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica di Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria,

2. EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI BILATERALI

L'**Armenia** ha compiuto progressi nell'attuazione del piano d'azione della PEV ma è ancora alle prese con gli strascichi di una crisi interna seguita alle elezioni presidenziali del febbraio 2008, che ha portato alla proclamazione dello stato d'emergenza e ha suscitato preoccupazioni in merito al rispetto delle norme democratiche e dei diritti umani, soprattutto nel campo della libertà dei media. Tale crisi è scoppiata in un contesto di progressi costanti registrati dalle riforme negli ultimi anni. Nel 2008 sono state adottate importanti misure per migliorare la trasparenza del processo decisionale del governo, in particolare la cooperazione tra il governo e le ONG e la società civile, benché occorranno ulteriori passi avanti. L'Armenia ha compiuto progressi in materia di cooperazione regionale e di dialogo con i paesi limitrofi. Essa si è allineata altresì in larga misura con le dichiarazioni della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e coopera generalmente in maniera estremamente attiva nelle questioni attinenti alla PESC. Si registrano progressi a livello di riforme dei settori fiscale e doganale, dei servizi finanziari, della politica di concorrenza, della politica sociale e della riduzione della povertà. L'Armenia ha proseguito la cooperazione con l'UE sulle questioni commerciali, compresi i preparativi in vista di un eventuale accordo di libero scambio approfondito e di vasta portata. L'apertura di una delegazione della Commissione europea a Yerevan nel febbraio 2008 ha ulteriormente contribuito a consolidare le relazioni bilaterali con il paese.

Come lo scorso anno, l'**Azerbaigian** ha compiuto scarsi progressi nel settore della governance democratica. Le elezioni presidenziali dell'ottobre 2008 hanno rivelato un maggior rispetto degli impegni assunti nell'ambito dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), ma il processo elettorale è stato caratterizzato da alcune carenze. Nonostante i progressi compiuti nel settore giudiziario, l'indipendenza di tale sistema continua a destare preoccupazione. La tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali ha registrato un peggioramento. La decisione, adottata nel dicembre 2008 dal Consiglio nazionale per la radio e la televisione, di non rinnovare a numerose emittenti straniere le licenze per la trasmissione sulle frequenze locali ha ulteriormente limitato il pluralismo dei media. Sul piano imprenditoriale, secondo una valutazione della Banca mondiale l'Azerbaigian figura tra i paesi del mondo che hanno realizzato il maggior numero di riforme. Il contesto macroeconomico favorevole, caratterizzato da una forte crescita economica, è essenzialmente attribuibile ai prezzi elevati di gas e petrolio, soprattutto nella prima metà del 2008. L'Azerbaigian ha proseguito i negoziati relativi alla sua adesione all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e ha compiuto progressi significativi nell'ambito del memorandum d'intesa del 2006 su un partenariato strategico nel settore dell'energia e nel potenziamento del suo ruolo quale produttore di energia. Nel 2009, dopo il periodo oggetto della relazione, si sono riscontrati alcuni segnali incoraggianti, segnatamente con la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e il ritiro della denuncia per diffamazione nei confronti di un difensore dei diritti umani. L'apertura di una delegazione della Commissione europea a Baku nel febbraio 2008 ha ulteriormente contribuito a consolidare le relazioni bilaterali con il paese.

Un elemento positivo riguarda il conflitto nel Nagorno-Karabakh: nonostante le forti tensioni che permangono nella regione, i presidenti di Azerbaigian ed Armenia hanno firmato il primo documento congiunto dal 1994. L'UE conferma il proprio appoggio alla soluzione del conflitto nel quadro del gruppo di Minsk dell'OSCE.

Tunisia e Ucraina. Sono stati adottati piani d'azione con dodici partner, ossia tutti tranne Algeria, Bielorussia, Libia e Siria.

Si è constatato un più fermo impegno a favore dell'attuazione del piano d'azione **Egitto-UE** nel campo delle riforme sociali, economiche e settoriali, ma un minore impegno nei confronti della riforma politica. Per quanto concerne i diritti umani e le libertà fondamentali, si registrano progressi significativi in materia di diritti delle donne e dei bambini, mentre resta molto da fare in altri ambiti. I progressi compiuti nel settore della riforma economica, soprattutto per quanto concerne l'armonizzazione della politica fiscale e monetaria e la liberalizzazione dell'economia in generale, sono stati sostenuti dall'istituzione di un iter accelerato per i tribunali economici. Sono stati avviati negoziati commerciali sulla progressiva liberalizzazione degli scambi di servizi e sul diritto di stabilimento e altri sono stati conclusi relativamente ai prodotti agricoli e ai prodotti trasformati dell'agricoltura e della pesca. Quanto alla riforma del mercato e della normativa, i progressi sono stati limitati e si sono concentrati essenzialmente sui miglioramenti del contesto imprenditoriale per le PMI, nonché sull'amministrazione doganale e sulla sua capacità operativa. L'Egitto ha inoltre aderito alla rete europea per le imprese (Enterprise Europe Network). Si registrano progressi in materia di cooperazione nel settore energetico con la firma di un memorandum d'intesa Egitto-UE riguardante un partenariato strategico sull'energia. Nel settore dell'occupazione e degli affari sociali, si riscontrano scarsi progressi nel campo del diritto del lavoro. Progressi significativi sono stati compiuti nella promozione dell'accesso all'istruzione primaria. Si registrano inoltre progressi in materia di riforma del settore sanitario, compresi l'accesso all'assistenza sanitaria di base e l'introduzione dell'assicurazione malattia per tutta la popolazione. Durante la quarta riunione del consiglio d'associazione UE-Egitto, svoltasi nell'aprile 2008, l'Egitto ha presentato proposte per consolidare le relazioni con l'UE.

In **Georgia**, l'attuazione del piano d'azione della PEV è stata seriamente ostacolata da avvenimenti eccezionali. Nel corso del 2008, la Russia ha adottato una serie di misure unilaterali volte a consolidare le relazioni con le regioni separatiste georgiane dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale, rafforzando in particolare la sua presenza militare. Una sequela di incidenti e provocazioni militari è culminata nell'agosto 2008 nello scoppio di un conflitto armato con la Russia per il controllo dell'Ossezia meridionale, che ha provocato centinaia di vittime, lo sfollamento di circa 192 000 persone e gravi danni ambientali, e ha lasciato 7 000 soldati russi sul territorio georgiano. Il successivo riconoscimento da parte della Russia dell'indipendenza autodichiarata delle due entità separatiste ha violato la sovranità della Georgia e ha complicato la risoluzione pacifica e sostenibile dei conflitti. È stato concluso un accordo di cessate il fuoco con l'aiuto dell'UE e il Consiglio europeo ha espresso il proprio fermo sostegno all'integrità territoriale della Georgia. Contemporaneamente, due tornate di elezioni anticipate controverse hanno evidenziato la necessità di imprimere nuovo slancio alle riforme democratiche ed incoraggiare il pluralismo politico, in sintonia con il programma ambizioso di riforme perseguito in seguito alla "Rivoluzione delle rose". Malgrado il contesto difficile, la Georgia ha compiuto alcuni progressi nell'attuazione del piano d'azione della PEV, con importanti risultati nella lotta contro la corruzione, l'agevolazione dell'accesso alla giustizia e il miglioramento del contesto imprenditoriale e degli investimenti e dell'amministrazione doganale. Occorrono misure concrete per quanto riguarda il diritto del lavoro, i diritti sul lavoro e il dialogo sociale. La Georgia ha continuato a cooperare con l'UE sulle questioni commerciali, anche con i preparativi di un eventuale accordo di libero scambio approfondito e di vasta portata. Il paese ha inoltre proseguito la cooperazione nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza quale base dei negoziati tra l'UE e la Georgia relativi agli accordi di facilitazione del visto e di riammissione.

A seguito di una richiesta di **Israele** di rinsaldare le relazioni bilaterali, la cooperazione basata sull'attuale piano d'azione è stata estesa nell'aprile 2008, permettendo di dedicare più tempo

alla discussione del contenuto di un nuovo documento. Israele ha compiuto progressi riguardo a numerose priorità del piano d'azione. Occorre un ulteriore impegno per ridurre il crescente divario in termini di ricchezza e migliorare la situazione della minoranza araba adottando misure adeguate in materia di occupazione, diritti delle donne, inclusione sociale, istruzione e amministrazione pubblica. Sono stati avviati negoziati commerciali sulla progressiva liberalizzazione degli scambi di servizi e sul diritto di stabilimento e altri sono stati conclusi per quanto concerne i prodotti agricoli e i prodotti trasformati dell'agricoltura e della pesca. Per quanto riguarda i trasporti, la Comunità europea e Israele hanno firmato un accordo orizzontale in materia di trasporto aereo ed hanno avviato negoziati relativi a un accordo globale in tale settore. La Commissione e Israele hanno firmato altresì una dichiarazione congiunta sulla cooperazione e sul dialogo nel settore dell'istruzione e della formazione e, nell'aprile 2008, un protocollo sui principi generali che disciplinano la partecipazione di Israele ai programmi comunitari.

Qualsiasi riesame delle relazioni bilaterali tra UE e Israele, anche nell'ambito del piano d'azione della PEV, deve tener conto del persistere del conflitto arabo-israeliano e dell'evoluzione politica generale in Medio Oriente. L'espansione continua e addirittura accelerata degli insediamenti dei coloni nel 2008 ha inciso negativamente tanto sul processo di pace, quanto sull'accesso e sulla circolazione della popolazione palestinese e sull'economia. Tale situazione è stata ulteriormente aggravata dalla mancanza di progressi rispetto a diversi impegni assunti nell'ambito del piano d'azione, come ad esempio l'agevolazione degli scambi commerciali palestinesi. La demolizione di case palestinesi costruite senza licenza edilizia nel settore C (che comprende aree controllate esclusivamente da Israele) della Cisgiordania è ripresa negli ultimi tre mesi del 2008 dopo una moratoria di fatto di sei mesi. Il varo dell'operazione "Piombo fuso" a Gaza al termine del periodo oggetto della relazione ha ulteriormente aggravato il contesto politico e peggiorato in maniera significativa la situazione della popolazione palestinese, già impoverita prima dell'offensiva militare a causa del blocco completo della Striscia di Gaza.

La **Giordania** è un partner attivo e costruttivo della PEV. Il paese ha compiuto progressi nel campo della riforma penitenziaria, della trasparenza e della lotta contro la corruzione, ma non si riscontrano progressi significativi in materia di indipendenza del sistema giudiziario o di libertà d'associazione. Si registrano progressi soddisfacenti per quanto attiene alla liberalizzazione dell'economia e al miglioramento della concorrenza in settori quali le comunicazioni elettroniche e l'energia, nonché nella governance ambientale. Occorrono altre leggi per migliorare il contesto imprenditoriale anche se si registrano alcuni progressi in campo commerciale. Resta inoltre da attuare una strategia globale di riduzione della povertà e il divario tra ricchi e poveri continua a crescere. Nel novembre 2008, la Giordania ha espresso il desiderio di intensificare, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, gli scambi politici con l'UE su un'ampia gamma di questioni comuni di politica e sicurezza.

Dopo la fine del conflitto militare tra Israele ed Hezbollah nel 2006, il **Libano** è entrato in una lunga fase di stallo politico. Nel maggio 2008 è stato infine raggiunto un accordo tra le fazioni rivali, che ha messo fine a una crisi durata 18 mesi. Nel luglio 2008 è stato formato un governo di unità nazionale. La difficile situazione politica che ha caratterizzato l'anno ha rallentato l'attuazione del piano d'azione. Nonostante i miglioramenti a livello istituzionale, non è stato possibile discutere alcuna proposta di legge a causa di un'impasse legislativa. Il Consiglio dei ministri ha convenuto varie riforme (compresa quella della politica della concorrenza e dell'IVA), che però non hanno potuto essere attuate. Anche in altri settori (diritti umani, riforma del sistema giudiziario, riforma del settore sociale e riforma normativa e dell'amministrazione), la lentezza dei progressi ha inciso sulla situazione sociale, economica

e politica generale del paese e sul dialogo nell'ambito della PEV. Il primo passo verso la normalizzazione delle relazioni con la Siria è stato compiuto nell'ottobre 2008 grazie all'instaurazione di relazioni diplomatiche. I lavori della commissione d'inchiesta internazionale indipendente sono proseguiti durante tutto il periodo oggetto della relazione. La Commissione europea ha fornito sostegno alla creazione del tribunale speciale per il Libano all'Aia.

La Repubblica di Moldova (in appresso "Moldova") ha compiuto progressi in diversi settori contemplati dal piano d'azione della PEV, proseguendo la riforma del sistema giudiziario, la pubblicazione delle relazioni del comitato europeo per la prevenzione della tortura e la cooperazione positiva con la missione UE di assistenza alle frontiere (EUBAM). La Moldova ha continuato altresì a collaborare con l'UE per quanto riguarda tutti gli aspetti della ricerca di una soluzione del conflitto in Transdnestria, comprese le misure volte a creare un clima di fiducia per migliorare il dialogo tra la gente, e ha garantito una corretta applicazione delle condizioni necessarie per beneficiare delle preferenze commerciali autonome dell'UE. È stato firmato un partenariato per la mobilità tra l'UE e la Moldova. L'avvio, nel novembre 2008, dei negoziati relativi all'adesione del paese al trattato che istituisce la Comunità dell'energia rispecchia i notevoli progressi compiuti nella riforma del settore energetico. Si rilevano tuttavia progressi scarsi o inesistenti per quanto riguarda determinati obiettivi prioritari fondamentali quali il rispetto dei diritti umani, compresa la libertà di espressione. Lo stesso vale per le questioni di mercato e gli aspetti normativi, l'attuazione delle strategie nazionali contro la corruzione, la droga e la tratta di esseri umani, nonché in settori come i trasporti. L'adozione di una legge elettorale modificata rappresenta un passo indietro. Le elezioni dell'aprile 2009 saranno oggetto della relazione del prossimo anno.

Il **Marocco** si conferma un partner attivo e costruttivo della PEV e ha compiuto progressi in numerosissimi settori contemplati dal piano d'azione. Anche se le riforme volte a promuovere la democrazia e i diritti umani potrebbero essere più ambiziose, si registrano tuttavia alcuni progressi, ad esempio con l'adozione del nuovo codice elettorale che rafforza la partecipazione delle donne, le misure di lotta contro la corruzione e l'adesione a convenzioni delle Nazioni Unite. Le continue lacune nel funzionamento del sistema giudiziario presentano però un rischio per le riforme avviate. Permangono ostacoli alla libertà di stampa. È stato ulteriormente intensificato il dialogo con l'UE in alcuni settori delicati, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro la criminalità organizzata e la cooperazione in materia di gestione delle frontiere. L'avanzamento dei negoziati relativi all'accordo di riammissione è stato meno rapido del previsto. Si registrano progressi nei negoziati relativi alla progressiva liberalizzazione degli scambi di servizi e al diritto di stabilimento, nonché sul commercio di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca. Il governo formato in seguito alle elezioni del 2007 ha avviato progressivamente numerose riforme economiche strutturali, malgrado un contesto economico sfavorevole. In termini di politiche sociali, si riscontrano segnali di miglioramento: è lievemente diminuita la percentuale della popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà, sono aumentati gli stanziamenti destinati all'istruzione e all'assistenza sanitaria e sono stati apportati notevoli miglioramenti alle infrastrutture di approvvigionamento idrico e igienico-sanitarie. Persiste però il lavoro minorile e la disoccupazione giovanile continua a destare preoccupazione. Nel corso della riunione del consiglio di associazione dell'ottobre 2008, il Marocco e l'UE hanno adottato un documento congiunto relativo al consolidamento delle relazioni bilaterali, elaborato dal gruppo di lavoro *ad hoc*, sotto forma di "road map sullo status avanzato", che verrà attuato nei prossimi anni. Il gruppo di lavoro riferirà al riguardo alla prossima riunione del consiglio d'associazione.

Per quanto riguarda l'**Autorità palestinese**, il 2008 è stato caratterizzato da alcuni progressi in vari settori contemplati dal piano d'azione. L'autorità palestinese ha adottato altresì misure credibili per attuare il "piano palestinese di riforma e sviluppo". I principali progressi riguardano il consolidamento del bilancio e la riforma del settore della sicurezza. Sotto il profilo economico, lo sviluppo del settore privato ha subito un notevole peggioramento a Gaza, sottoposta a un blocco completo e dove soltanto un aiuto umanitario minimo è stato autorizzato ad attraversare i valichi. Anche lo sviluppo economico della Cisgiordania è stato seriamente ostacolato dall'occupazione israeliana in corso e dal mantenimento delle restrizioni alla circolazione e all'accesso. Pertanto, la crescita economica complessiva nei Territori palestinesi occupati è rimasta debole (inferiore al 2%) e ben al di sotto della crescita demografica, nonostante il cospicuo apporto di finanziamenti da parte dei donatori. Anche la riforma politica e il rafforzamento delle istituzioni hanno subito una battuta d'arresto in seguito alla scissione tra la Cisgiordania e Gaza. Diversi tentativi di riconciliazione tra le fazioni sono falliti, con il conseguente deterioramento della situazione dei diritti umani in entrambe le parti del territorio. L'attività legislativa è stata limitata, dato che il Consiglio legislativo palestinese non ha potuto riunirsi.

L'anno si è concluso con uno dei capitoli più gravi nella storia del conflitto israelo-palestinese. Tale situazione verrà tuttavia analizzata in modo più dettagliato nella prossima relazione sui progressi compiuti dal paese.

Nel complesso, la **Tunisia** partecipa attivamente alla PEV. Nel settore della democrazia e dei diritti umani è stato ulteriormente intensificato il dialogo a livello di sottocomitati ad hoc, ma permangono alcune questioni da risolvere per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi convenuti, segnatamente in materia di libertà di associazione e di espressione. Occorre procedere alla riforma del sistema giudiziario per potenziare lo Stato di diritto, un elemento essenziale per garantire un effettivo avvicinamento del paese all'UE. Il dialogo avviato nell'ambito del sottocomitato per la giustizia e la sicurezza dovrebbe agevolare una più stretta cooperazione in materia di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, gestione delle frontiere e questioni migratorie. Si registrano progressi significativi nel settore delle riforme economiche e normative, che hanno contribuito a una sensibile crescita dell'economia tunisina e degli scambi commerciali con l'UE. Il proseguimento delle iniziative realizzate dalla Tunisia nel settore della politica sociale ha fornito risultati incoraggianti in termini di assistenza sanitaria, scolarizzazione, lotta contro la povertà e tutela dei diritti delle donne, ma occorre un ulteriore impegno. La Tunisia è stata il primo partner della regione a creare un'area di libero scambio per i prodotti industriali il 1° gennaio 2008, due anni prima della data prevista. Essa è altresì il primo paese ad aver concluso negoziati su un meccanismo di risoluzione delle controversie nell'ambito dell'accordo di associazione, e ha siglato il protocollo nel luglio 2008. Sono stati avviati negoziati relativi alla progressiva liberalizzazione degli scambi di servizi, al diritto di stabilimento, nonché agli scambi commerciali di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca. Durante la riunione del consiglio di associazione del mese di novembre, la Tunisia ha espresso il proprio interesse nei confronti di un partenariato rafforzato nello stesso spirito dello "status avanzato" concesso al Marocco. L'UE ha indicato la propria volontà di adoperarsi attivamente al riguardo.

L'**Ucraina** ha compiuto progressi in numerosi settori contemplati dal piano d'azione. Tuttavia, il ritmo della riforma è rallentato a causa della continua instabilità politica del paese e, nella seconda metà dell'anno, del peggioramento della crisi finanziaria ed economica mondiale. I suoi progressi nell'attuazione di alcune misure di riforma politica fondamentali, comprese la riforma costituzionale e giudiziaria e la lotta contro la corruzione, sono stati

scarsi o inesistenti. I principali risultati conseguiti durante il periodo oggetto della relazione sono stati l'adesione all'Organizzazione mondiale del commercio nel maggio 2008, i progressi significativi nei negoziati relativi all'accordo di associazione con l'UE, compresi gli aspetti relativi a un'area di libero scambio approfondita e di vasta portata, l'avvio ad ottobre di un dialogo in materia di visti per instaurare a lungo termine un regime di esenzione dal visto e il proseguimento della cooperazione positiva con la missione UE di assistenza alle frontiere (EUBAM). Anche la cooperazione sulle questioni relative alla PESC è risultata positiva: l'Ucraina si è allineata infatti con quasi tutte le posizioni della PESC per le quali è offerta tale possibilità. Nel dicembre 2008 l'Ucraina e i servizi della Commissione hanno firmato un nuovo accordo amministrativo riguardante una più stretta cooperazione nel settore della protezione civile. A novembre sono stati avviati negoziati sull'adesione del paese al trattato che istituisce la Comunità dell'energia. La cooperazione nel settore energetico è stata ulteriormente rafforzata nell'ambito del memorandum d'intesa sull'energia.

Le relazioni con altri paesi oggetto della PEV hanno registrato un'evoluzione positiva nel 2008. Un tracciato per l'attuazione dell'accordo di associazione con l'**Algeria** è stato convenuto dal comitato d'associazione a settembre. In seguito al rilascio degli ultimi prigionieri politici, è stato sospeso per un periodo di sei mesi il divieto di rilascio del visto ad alcuni membri del governo **bielorusso**. I negoziati relativi ad un accordo quadro con la **Libia** sono iniziati nel novembre 2008 e un accordo di associazione aggiornato con la **Siria** è stato siglato nel mese di dicembre.

3. NUOVI QUADRI PER RAFFORZARE LA PEV

Nel 2008, l'Unione europea ha continuato a rinsaldare tangibilmente le relazioni con i paesi vicini attraverso nuovi quadri che integrano le relazioni bilaterali differenziate. Analogamente, il proseguimento dell'attuazione della strategia congiunta UE-Africa, che riguarda cinque paesi della PEV, contribuisce ai medesimi obiettivi attraverso i suoi partenariati mirati imperniati sui risultati.

Unione per il Mediterraneo: verso un partenariato più visibile

Il vertice di Parigi del luglio 2008 ha varato l'*Unione per il Mediterraneo* (UpM), volta ad imprimere un nuovo slancio politico alle relazioni cruciali tra l'UE e i suoi partner mediterranei, contribuire a una migliore condivisione delle responsabilità e rendere tali relazioni più concrete e visibili grazie a progetti regionali e subregionali, sulla base dei risultati del processo di Barcellona. Per quanto riguarda la sua concezione dettagliata, l'Unione per il Mediterraneo³ ha proposto la creazione di un segretariato per il controllo dei progetti. Durante la riunione ministeriale dell'Unione per il Mediterraneo del mese di novembre, ne è stata decisa la sede (Barcellona) ed è stato raggiunto un accordo sulla partecipazione della Lega degli Stati arabi a tutte le riunioni e a tutti i livelli. È stato convenuto altresì di creare un ufficio di collegamento UE-Lega araba a Malta.

La prima serie di progetti da sviluppare nell'ambito di tale iniziativa comprende il disinquinamento del Mediterraneo, la creazione di autostrade marittime e terrestri, iniziative di protezione civile per combattere le catastrofi naturali e provocate dall'uomo, un progetto mediterraneo per l'energia solare, l'inaugurazione dell'Università euromediterranea in

³ COM(2008) 319 – Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo; Comunicazione UpM.

Slovenia e l'iniziativa per lo sviluppo delle imprese mediterranee imperniata sulle microimprese e sulle piccole e medie imprese.

Sinergia del Mar Nero: primo anno di attuazione⁴

In occasione di una riunione dei ministri degli Esteri svoltasi a Kiev nel febbraio 2008 è stata adottata una dichiarazione comune che individua i settori che richiedono un'azione a livello regionale: energia, trasporti, comunicazioni, commercio, ambiente, politica marittima, pesca, migrazione, rispetto della legge e lotta contro la criminalità organizzata.

La Sinergia del Mar Nero ha inoltre suscitato grande interesse da parte delle ONG. Nel maggio 2008 si è svolto in Moldavia il primo di una serie di seminari sulle questioni dei diritti umani della società civile della Sinergia del Mar Nero. È stata creata una piattaforma sulle migrazioni.

La Commissione ha avviato con i paesi della regione colloqui esplorativi sull'estensione delle reti di trasporto transeuropee e nel dicembre 2008 si è svolta a Baku una riunione ministeriale sui trasporti. La Commissione ha rivolto ancor maggiore attenzione alla sicurezza e alla protezione in ambito marittimo e ha iniziato ad attuare il concetto di autostrade del mare nel Mar Nero. Sono iniziati altresì i lavori relativi all'estensione dello Spazio aereo comune ai paesi del Mar Nero. La Commissione ha avviato i preparativi per l'adesione della Comunità europea alla Convenzione sulla protezione del Mar Nero dall'inquinamento (convenzione di Bucarest). Bulgaria e Romania hanno presentato proposte ufficiali volte a modificare la convenzione per consentire l'adesione della Comunità europea.

Proposta di partenariato orientale⁵

In risposta all'interesse strategico dell'Unione ad assicurare la stabilità, una migliore governance e lo sviluppo economico ai suoi confini orientali, nonché alla necessità di aiutare i partner dell'Unione a consolidare la loro statualità e sovranità, anche attraverso riforme democratiche, e alla loro volontà dichiarata di intensificare le relazioni con l'UE, nel dicembre 2008 la Commissione ha presentato una proposta riguardante un Partenariato orientale. In tale proposta, essa ha operato una distinzione rispetto alla cooperazione regionale avviata nell'ambito della Sinergia del Mar Nero per assicurare la massima complementarità con tale sinergia, che sta entrando nella fase operativa.

La comunicazione sul Partenariato orientale contiene una serie ambiziosa di proposte strategiche volte a rinsaldare le relazioni con i paesi dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale per portare avanti l'associazione politica, rafforzare l'integrazione economica e promuovere progressivamente la mobilità, con l'obiettivo a lungo termine di una completa liberalizzazione dei visti. Il partenariato avrebbe una dimensione bilaterale e multilaterale. A livello multilaterale, esso dovrebbe introdurre alcune piattaforme di cooperazione in materia di democrazia, buon governo e stabilità, integrazione economica e ravvicinamento alle politiche dell'UE, sicurezza energetica e contatti interpersonali. Nel marzo 2009 il Consiglio europeo ha accolto favorevolmente tali proposte.

⁴ COM(2008) 391 – Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione sul primo anno di attuazione della Sinergia del Mar Nero.

⁵ COM(2008) 823 – Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Partenariato orientale.

Il Partenariato orientale sarà varato in occasione di un vertice che si svolgerà il 7 maggio 2009 e sarà strutturato in riunioni annuali dei ministri degli Esteri e riunioni al vertice biennali. Le prime riunioni delle piattaforme tematiche sono previste subito dopo il suo varo.

4. CONSEQUENZE DELLA CRISI FINANZIARIA ED ECONOMICA MONDIALE

La crisi finanziaria mondiale ha avuto ripercussioni diverse sulle economie reali dei partner.

Finora, i paesi vicini orientali hanno risentito maggiormente del cambiamento delle condizioni economiche mondiali. Tali paesi, la cui crescita sostenuta degli anni precedenti era stata trainata essenzialmente dal flusso di capitali esteri (sotto forma di investimenti diretti esteri, crediti bancari o, in alcuni casi, rimesse), subiscono ora gli effetti del prosciugamento dei mercati internazionali dei capitali e del credito. In diversi paesi della regione, il tracollo finanziario è aggravato dal considerevole ribasso dei prezzi dei prodotti destinati all'esportazione, dai quali dipendono fortemente vari paesi della regione: energia, metalli e prodotti agricoli. Questa situazione avrà probabilmente un impatto sociale che rischia di aumentare la vulnerabilità e la povertà e rende ancora più urgenti e difficoltose le risposte sociali e le riforme.

La principale economia dei paesi vicini orientali, l'Ucraina, ha subito una grave recessione economica alla fine del 2008: le condizioni commerciali legate al ribasso dei prezzi all'esportazione dell'acciaio e la crisi finanziaria mondiale hanno rivelato la vulnerabilità del settore bancario e di quello aziendale di fronte alla mancanza di finanziamenti esterni. Il PIL reale è notevolmente diminuito, riducendo la crescita economica generale a circa 2,5% per l'intero anno. La flessione dell'economia ucraina, che secondo le previsioni proseguirà nel 2009, ha inciso negativamente anche sui paesi dei quali l'Ucraina è un importante partner commerciale, quali Moldova e Bielorussia.

Le autorità ucraine hanno rapidamente concluso con l'FMI un accordo stand by del valore di circa 12,8 miliardi di euro nel quadro di un programma globale di stabilizzazione economica. La prima quota è già stata erogata e sono in corso le discussioni sull'attuazione delle condizioni dell'FMI per la seconda quota. Il debito pubblico e con garanzia pubblica dell'Ucraina si è mantenuto a un livello sostenibile nel 2008. La principale preoccupazione riguarda il rifinanziamento del debito esterno a breve termine delle banche e delle imprese. Il quadro giuridico per risolvere la situazione delle banche è stato modificato nell'ambito della legislazione anticrisi del novembre 2008. L'attuazione di tale normativa rappresenta una priorità essenziale per le autorità nel 2009, affinché le banche solvibili possano continuare a concedere prestiti, sostenendo così la ripresa della crescita economica.

L'Ucraina non è stato l'unico paese della regione ad ottenere un sostegno finanziario dalle istituzioni di Bretton Woods. L'FMI ha già predisposto alcune modalità di finanziamento con la Georgia, la Bielorussia e l'Armenia. La Moldova dovrebbe seguire nel corso dell'anno.

Nella regione mediterranea, la scarsa integrazione internazionale del settore finanziario e politiche prudenti di prestito, unite a una relativamente scarsa fiducia nei flussi di capitali esterni, hanno largamente contribuito a proteggere le istituzioni finanziarie dalle ripercussioni della crisi dei mutui subprime e dell'indebitamento eccessivo. Le banche nazionali non hanno risentito della stretta creditizia mondiale e hanno continuato a far circolare il credito nell'economia, benché l'accesso limitato ai prestiti esterni rischi di limitare in futuro la crescita del credito e lo sviluppo dell'intermediazione finanziaria.

Nel 2009, la crisi finanziaria ed economica mondiale comporta tuttavia dei rischi in tutta l'area della PEV per alcuni settori fondamentali dell'economia, quali le rimesse, le industrie orientate all'esportazione, il turismo e l'edilizia. Le cattive prospettive di crescita in Europa, in particolare, comportano rischi significativi dato che l'UE è il principale mercato delle esportazioni e occupa un'elevata percentuale dei lavoratori espatriati dai quali provengono le rimesse. È probabile che anche le esportazioni subiscano le conseguenze della concorrenza dei paesi in cui i salari sono più bassi. Gli investimenti dall'estero rischiano di risentire del rallentamento congiunturale europeo. Anche il volume degli investimenti esteri diretti risentirà probabilmente di questa crisi, dato che le aziende europee potrebbero decidere di rinviare gli investimenti. L'esaurimento della liquidità del settore bancario nei paesi sviluppati potrebbe ostacolare il processo di privatizzazione nei paesi partner. Le PMI potrebbero avere ancora maggiori difficoltà ad accedere ai finanziamenti, il che potrebbe incidere seriamente sulle loro attività economiche. Il propagarsi della crisi ai vicini dell'UE peggiorerebbe la disoccupazione già elevata, in particolare quella giovanile, e comprometterebbe ulteriormente l'occupazione e le riforme sociali.

In una situazione di crisi economica, le priorità dei piani d'azione PEV in materia di scambi e questioni commerciali diventano più importanti che mai. Occorre altresì portare avanti i processi di integrazione economica regionale nei paesi vicini.

Sulla scia del vertice di Londra del G20, la Commissione ha presentato in una recente comunicazione⁶ misure tempestive, mirate e coordinate che tutta l'UE dovrà adottare sin da quest'anno per sostenere le iniziative dei paesi partner intese a far fronte alle conseguenze della crisi finanziaria mondiale. Alla luce di tali considerazioni, la Commissione europea accelererà tra l'altro il riesame intermedio dei suoi programmi di assistenza esterna nel 2009 e nel 2010 per tener conto delle nuove esigenze e priorità.

5. CONCLUSIONI

Un partenariato in crescita fondato sull'interdipendenza

In conclusione, le relazioni tra l'UE e i suoi vicini si sono ulteriormente rinsaldate a dispetto del difficile contesto internazionale. Tale tendenza si riflette tanto nei progressi globali compiuti dai paesi della PEV del gruppo di testa, individuati nella comunicazione del 2008, quanto negli sviluppi constatati negli altri paesi, compresi quelli che attualmente non partecipano a pieno titolo a tale politica. Essa si riflette altresì nella profondità delle relazioni bilaterali e nel moltiplicarsi delle iniziative multilaterali. Le crisi che hanno caratterizzato il 2008 e i problemi che i paesi partner devono ancora affrontare hanno contribuito a rafforzare le considerazioni strategiche che giustificano il consolidamento di una PEV che fornisca un sostegno tangibile e credibile con vantaggi reciproci in termini di sicurezza e prosperità.

Il fatto che diversi paesi abbiano chiesto che tali sviluppi si riflettano in un consolidamento ufficiale delle loro relazioni con l'UE dimostra il richiamo esercitato dalla PEV e gli incentivi positivi forniti da una politica differenziata basata sui risultati. Un siffatto consolidamento permetterebbe di istituzionalizzare e accrescere gli scambi politici, intensificare la partecipazione dei paesi in questione allo spazio economico dell'UE e garantire una maggiore integrazione in vari settori politici. La Commissione ritiene che l'UE dovrebbe essere aperta a

⁶ COM(2009) 160 dell'8.4.2009: Aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte alla crisi.

tali richieste, anche per mantenere lo slancio delle riforme nei paesi partner. Il consolidamento ufficiale poggierebbe sull'impegno nei confronti di valori e interessi comuni non appena l'attuazione del piano d'azione dimostrasse l'ambizione del partner interessato a procedere oltre, segnatamente per quanto riguarda le prassi democratiche, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e lo Stato di diritto.

Cogliere le sfide della governance e dell'economia

L'UE dispone di strumenti sempre più sofisticati per attuare la PEV. Pur continuando a perseguire una politica differenziata, adeguata alla situazione di ciascun partner, la Commissione garantirà che le impostazioni e gli strumenti elaborati con successo per un paese o per una regione vengano riprodotti, all'occorrenza, in altre parti del vicinato. In particolare, anche una serie di proposte presentate nella comunicazione sul Partenariato orientale, quali ad esempio un'impostazione globale più incisiva in materia di potenziamento delle istituzioni o politiche nazionali a sostegno della coesione economica e sociale, potrebbe essere presa in considerazione per sostenere le relazioni con i vicini meridionali dell'Unione.

Anche il sostegno finanziario che accompagna le riforme dei partner dev'essere adeguato alle nuove priorità messe in luce dalle difficoltà incontrate dai paesi vicini. Le proposte della Commissione per la programmazione ENPI per il periodo 2011-2013 terranno debitamente conto di tale necessità.

La generale mancanza di progressi constatata nel 2008 in materia di governance evidenzia la necessità che l'UE e i suoi partner raddoppino gli sforzi, intensificando il dialogo politico e predisponendo un aiuto adeguato, compreso il Fondo per la governance che resta un importante incentivo politico. La Commissione deciderà i prossimi stanziamenti nel quadro di tale strumento alla luce dell'analisi della presente comunicazione e delle relazioni sui singoli paesi ad essa allegate.

Se il peggioramento della crisi economica e finanziaria mondiale evidenzia la necessità che i paesi partner mantengano il ritmo delle riforme economiche e si astengano da misure protezionistiche o tali da falsare gli scambi, esso richiede altresì un sostegno tangibile dell'UE. In tale rispetto, la Commissione propone di:

- garantire, nei suoi contatti regolari con i partner, un dialogo intensivo sui mezzi per rimediare alla crisi finanziaria e alle sue conseguenze economiche e sociali e in particolare sui mezzi per attenuare l'impatto sui più vulnerabili, continuando a promuovere ulteriormente condizioni di lavoro dignitose e assicurare uno sviluppo sociale ed economico sostenibile;
- contribuire a far fronte ai problemi di liquidità a breve termine causati dalla crisi finanziaria, mobilitando altra assistenza macrofinanziaria comunitaria sotto forma di prestiti forniti in cooperazione col Fondo monetario internazionale e nel rispetto delle condizioni del programma dell'FMI. Qualora altri mezzi per approvvigionare il Fondo di garanzia per le azioni esterne si dimostrassero insufficienti per soddisfare il fabbisogno, si potrebbe prendere in esame la possibilità di accantonare parte delle sovvenzioni future destinate all'ENPI. Inoltre, la Commissione esorta gli Stati membri a considerare la possibilità di fornire assistenza macroeconomica bilaterale ai paesi partner della PEV, sempre con il coordinamento dell'FMI;

- potenziare il quadro normativo del settore finanziario e delle relative istituzioni per garantire un controllo adeguato dei mercati finanziari (banche centrali, autorità di controllo dei settori bancario e finanziario, commissioni per il controllo della borsa, ecc.) mediante programmi di assistenza tecnica e, all'occorrenza, di gemellaggio nei prossimi due anni. Nel quadro di tale sostegno supplementare, verrà esaminata altresì la possibilità che la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali dell'eurosistema estendano ulteriormente i programmi di assistenza tecnica alle banche centrali dei paesi partner;
- incoraggiare la BEI e la BERS ad accelerare le loro operazioni di prestito, anche nei paesi vicini orientali;
- fronteggiare l'impatto della crisi economica mediante il sostegno agli scambi e agli investimenti. Si potrebbe privilegiare, tra l'altro, lo strumento per le PMI previsto nel quadro del Partenariato orientale e, qualora fossero disponibili altri fondi, fornire un contributo supplementare al Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP) e/o al Fondo d'investimento per la politica di vicinato.