

Medea Terrana

LA POLITICA DI PROSSIMITÀ NELLA PROGRAMMAZIONE DELLA NUOVA GEOGRAFIA COMUNITARIA



Scienze geografiche
FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Medea Terrana

**LA POLITICA
DI PROSSIMITÀ NELLA
PROGRAMMAZIONE
DELLA NUOVA
GEOGRAFIA
COMUNITARIA**

FrancoAngeli

In copertina: Scorci del muro di Berlino. Foto di Leda Terrana.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag. 7
Parte prima	
La Politica europea di vicinato e le sue origini	
1. Le politiche comunitarie per i paesi dell'Europa orientale dopo la fine della guerra fredda	» 13
1.1 La politica orientale degli anni Novanta	» 13
1.2 Agenda 2000 e la programmazione 2000/2006	» 22
2. Il Partenariato euromediterraneo	» 32
2.1 La “Politica mediterranea rinnovata”	» 32
2.2 Il processo di Barcellona e le iniziative euromediterranee	» 35
2.3 Opportunità e limiti del Partenariato euromediterraneo	» 42
3. Verso un unico Programma di vicinato	» 45
3.1 Europa ampliata: un nuovo contesto per i vicini orientali e meridionali	» 45
3.2 La Politica europea di vicinato	» 46
3.3 La Cooperazione transfrontaliera nella programmazione 2007/2013 e il nuovo strumento finanziario ENPI CBC	» 50
3.4 Opportunità e limiti in ENPI	» 53
4. Il futuro della Politica europea di vicinato	» 61
4.1 Evoluzioni recenti	» 61
4.2 I nuovi orientamenti 2014/2020	» 63

Parte seconda
Prospettive politiche ed operative del Mediterraneo

1. Il Programma ENPI CBC MED	pag.	69
1.1 Ambito territoriale	»	69
1.2 Strategia del programma	»	87
1.3 Risultati raggiunti	»	91
2. Verso un nuovo quadro politico ed operativo	»	99
2.1 Il dibattito sulle prospettive economiche e sociali	»	99
2.2 Dalle strategie macroregionali alla nuova Politica di vicinato	»	103
2.3 La macrostrategia integrata del Mediterraneo	»	108
Riferimenti bibliografici	»	115

Introduzione

Con la fine della seconda guerra mondiale si determina in Europa la separazione delle nazioni in due blocchi contrapposti, quello filo occidentale, con gli Stati facenti parte della NATO e quello, di influenza sovietica, del Patto di Varsavia. La lunga contrapposizione della Guerra fredda, terminata nel 1991, con il disfacimento dell'Unione Sovietica, porterà alla totale autonomia di alcuni Stati e alla nascita di nuovi Stati che sanciranno, in breve, un diverso riassetto geopolitico ed economico del Continente.

In tale contesto si consolida anche il prodotto del grande dato storico del processo unitario della nuova Europa di fine millennio, e cioè il fatto che, per la prima volta, nella storia dell'umanità, e dunque della stessa Europa, si arriva ad un processo di unificazione senza conflitti armati, attraverso processi di dialogo e cooperazione e, ancor di più, attraverso aiuti di sostegno economico e annessi know-how, predisposti dagli Stati membri fondatori dell'Unione Europea.

Una nuova e grande pagina di storia si apre, pertanto, fra gli Stati europei e gli Stati transfrontalieri dell'Est e del Sud del Mediterraneo. Una pagina entro la quale i programmi di cooperazione, finalizzati alla coesione dei territori, ai processi di partecipazione democratica, di occupazione e sviluppo sostenibile, svolgono un ruolo decisivo, al fine di rendere sempre più forte e determinante, nel quadro mondiale, il ruolo della nuova Europa.

Con il 2014 inizierà il prossimo settennato di programmazione dell'Unione Europea, l'arco temporale nel quale essa, attraverso le sue politiche interne ed esterne, cercherà di raggiungere gli obiettivi

di Europa 2020, dopo il parziale fallimento della Strategia di Lisbona. In tale contesto, prenderà avvio anche la nuova fase della Politica di vicinato, ovvero l'azione che l'Europa rivolge verso i suoi confini esterni, terrestri e marittimi, orientali e mediterranei.

Il libro, in sintesi, rivolge la sua attenzione al processo delle Politiche di vicinato, cioè all'insieme dei rapporti instauratisi, in questi ultimi anni, fra i Paesi dell'Unione Europea ed i Paesi Terzi dell'Est e della sponda Sud mediterranea, attraverso gli strumenti di programmazione comunitaria che sono stati attuati, "nel" e "per" il nuovo ambito geografico comunitario successivo agli eventi della caduta del Muro di Berlino.

Delle due parti in cui il libro si compone, la prima è dedicata alla Politica europea di vicinato e alla storia della sua evoluzione, la seconda alle prospettive politiche ed operative del Mediterraneo nell'ambito della nuova programmazione comunitaria 2014/2020.

Entro tale quadro generale, il primo capitolo della prima parte esamina le politiche di sviluppo e i programmi di iniziativa comunitaria rivolti ai paesi dell'Europa orientale, dagli anni novanta fino alla programmazione comunitaria 2000/2006 (Agenda 2000), attraverso le strategie adottate nel Programma PHARE (*Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*) e nel Programma TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) *Cross-Border Cooperation*. Il secondo capitolo analizza il percorso della politica mediterranea europea, a partire dagli anni novanta fino al 2006, attraverso le sue tappe fondamentali: la "Politica mediterranea rinnovata", il Processo di Barcellona e la proposta di realizzare un Partenariato euromediterraneo, le prime iniziative euromediterranee e l'istituzione dello strumento di cooperazione economica e finanziaria MEDA (*Mediterranean Development Assistance*). Il terzo capitolo valuta i fattori che hanno portato l'Unione Europea ad avviare la Politica europea di vicinato (PEV) e il nuovo programma ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), che sancisce un importante punto di svolta nelle politiche europee di assistenza esterna, attraverso la componente della cooperazione transfrontaliera, seguita al grande allargamento del 1/5/2004 che, con la sua vasta portata, ha ridisegnato i confini geografici dell'Unione Europea, istituendo dei nuovi vicini sia ad est (Russia, Bielorussia, Ucraina, Moldavia e i paesi del Caucaso meridionale, Armenia, Azer-

baijan e Georgia), sia a Sud, (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Siria e Autorità palestinese). Nel quarto ed ultimo capitolo della prima parte, vengono delineati i nuovi orientamenti, sulla scorta della documentazione ancora in fase di definizione, della nuova programmazione comunitaria 2014/2020, in merito agli strumenti della cooperazione transfrontaliera.

Nella seconda parte, dove la visuale è più circoscritta alle problematiche dell'Area mediterranea, il primo capitolo esamina, in seguito ad una sintetica analisi di tale Area, gli obiettivi e le strategie adottate nell'ambito del Programma di Cooperazione Transfrontaliera ENPI CBC MED (*European Neighbourhood and Partnership Instrument - Cross Border Cooperation - Mediterranean Sea Basin Programme*) ed i risultati da esso conseguiti che, nonostante non siano ancora completati, consentono comunque di cogliere quali sono stati gli elementi positivi e critici di tale strumento di programmazione. Il secondo ed ultimo capitolo, della seconda parte, nell'individuare il recente dibattito sulle prospettive economiche e sociali del Mediterraneo, focalizza l'attenzione sul tema delle strategie macroregionali.

Tale tema, in funzione delle prospettive future del Mediterraneo, comincia ad essere affrontato soprattutto negli ultimi anni, ma nel 2012 matura proposte specifiche, per la creazione di tre substrategie macroregionali complementari e coerenti tra loro: una per il Mediterraneo Occidentale (a medio termine), una per il Mediterraneo Orientale (a medio-lungo termine) ed una (a corto-medio termine) per l'Adriatico-Ionio.

L'idea di lanciare una Macroregione mediterranea viene spesso proposta, al momento di discutere delle sfide che la Regione deve affrontare sul futuro dell'Unione per il Mediterraneo. Infatti i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo sono contraddistinti da marcate interdipendenze nel campo dell'agricoltura, dell'ambiente, delle questioni sociali, dei trasporti e dell'energia.

A tre anni dall'inizio della Primavera araba e a due dalla caduta di alcuni regimi nel Sud della Regione mediterranea, vi sono ancora parecchi passi da compiere per consolidare i processi democratici, in grado di far nascere governi che rispondano ai bisogni e alle domande dei cittadini e che promuovano un efficace processo di cooperazione.

L'Unione Europea, sulla scorta delle esperienze maturate, forni-

sce, già nel 2011, una risposta nuova ad un vicinato in mutamento; non a caso, per far fronte a queste sfide politiche ed economiche, ha avviato, una nuova Politica di vicinato e di prossimità, per il periodo 2014/2020, basata sul riposizionamento delle sue aree periferiche e sul rafforzamento delle reti di cooperazione e di scambio.

Allo stato attuale non è possibile prevedere quali saranno le caratteristiche specifiche e le modalità di esecuzione del nuovo programma, ma, partendo dal valore aggiunto che dovrebbe avere la cooperazione transfrontaliera nel Bacino del Mediterraneo, già incominciano ad evidenziarsi alcune riflessioni di carattere strategico, che porteranno alla formulazione di nuove interessanti ipotesi per tale articolata e complessa area geografica.

Palermo, 10 settembre 2013

Parte prima
La Politica europea di vicinato e le sue origini

1. Le politiche comunitarie per i paesi dell'Europa orientale dopo la fine della guerra fredda

1.1 La politica orientale degli anni Novanta

Con la fine dei regimi comunisti nell'Est europeo, fra il 1989 e il 1991, si apre una nuova fase nelle relazioni fra l'Unione Europea (Comunità Economica Europea fino al 1992) e Stati che per lungo tempo erano appartenuti a sistemi di alleanze diverse. In questo arco di tempo, quando i rapidi mutamenti politici verificatisi in Europa orientale e balcanica¹ impongono l'adozione di strategie che abbiano un respiro di lungo periodo, si comincia a delineare un confronto con i territori circostanti, finalizzato a oltrepassare la mera cooperazione allo sviluppo. Infatti, mentre infuriava la guerra nella ex-Jugoslavia e dai resti dell'URSS nasceva la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI); dal canto loro Bulgaria, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e i tre Stati baltici Estonia, Lettonia e Lituania, cioè il sistema dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale (Paesi PECO), fra il 1991 e il 1996, si candida-

¹ Grandi cambiamenti coinvolgono i territori da Varsavia a Mosca e da Tallinn a Sofia. L'Unione Sovietica si scioglie, così come il Patto di Varsavia e scoppiano le guerre jugoslave. La Repubblica Democratica Tedesca cessa di esistere e viene incorporata alla Germania Occidentale e alla CEE, la Cecoslovacchia si divide nelle due repubbliche Ceca e Slovacchia e l'economia socialista viene soppiantata dal libero mercato. Mosca diventa la capitale di uno stato fisicamente molto più distante di prima da Parigi, Berlino e Londra (e Bruxelles) e molte ex repubbliche sovietiche si rivolgono ad occidente, spesso in chiave antirussa. Già in quei primi anni fu chiaro, peraltro, che l'incerta e difficile transizione, da un regime totalitario ad economia pianificata verso un modello democratico di economia mista, sarebbe stata, per quei paesi, fonte di tensioni politiche e sociali e che avrebbe dovuto usufruire di un forte sostegno esterno.

rono ufficialmente per l'ingresso nell'Unione Europea (UE) firmando con essa accordi di associazione².

Tale insieme di eventi porta l'UE a confrontarsi con una nuova prospettiva che, da un lato, pone l'unità europea di fronte a un evento realizzabile, non confinato alla sua parte occidentale e, dall'altro, alla necessità di confrontarsi con la prima guerra interna, dalla fine del secondo conflitto mondiale³. Da qui l'insieme europeo di aiuti erogati attraverso l'attuazione di programmi di assistenza finanziaria e sviluppo quali: il Programma PHARE (*Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*), strumento finanziario della strategia di preadesione dei dieci Paesi PECO dell'Europa centrale e orientale e, successivamente, dei Paesi non candidati dei Balcani occidentali per il raggiungimento dell'*acquis communautaire*; il Programma TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) *Cross-Border Cooperation*, per le regioni del confine occidentale di Bielorussia, Moldavia, Russia e Ucraina e quelle dei Paesi limitrofi⁴. Entrambi i programmi, nonostante i numerosi problemi che si riscontreranno nella fase di attuazione, rappresentano un'evoluzione delle politiche e degli strumenti dell'Unione Europea verso l'Est e il Sud-Est. Essi, infatti, per un verso daranno assistenza ad un ampliamento dell'Unione Europea che rappresenta una sfida epocale per una Comunità che si affaccia sul XXI secolo; cioè ad un'occasione unica, storica, per realizzare l'integrazione del continente con mezzi pacifici, estendendo l'area di stabilità e prosperità ai nuovi membri. Per altro verso, determineranno la promozione di progetti di coope-

² Gli accordi di associazione puntavano contemporaneamente a favorire il percorso pacifico della transizione dal socialismo all'economia di mercato tramite la progressiva integrazione politica e commerciale con i Paesi dell'Unione.

³ Dopo la morte del maresciallo Tito (1980), in una società disgregata come quella jugoslava degli anni novanta, i nazionalismi e gli odi etnici, che prevalsero sulla ragione e sulla solidarietà, alimentarono una sanguinosa guerra civile (1991/1995) ispirata al principio della "pulizia etnica", che soltanto nel 1995, attraverso una massiccia presenza militare della NATO nei Balcani, trovò un suo equilibrio, anche se, tutt'ora, l'area non può essere considerata completamente pacifica e stabilizzata a causa della situazione instabile del Kosovo.

⁴ Il programma di aiuto comunitario PHARE, istituito con il Regolamento CEE n. 3906/89 del Consiglio del 18 dicembre 1989, venne destinato, in origine, al sostegno e alla ricostituzione dell'economia di Polonia e Ungheria, subito dopo ai Paesi di Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e, successivamente, ad Albania, Bosnia-Erzegovina e Repubblica di Macedonia.

razione transfrontaliera, che dal punto di vista politico segnano il nuovo confine orientale dell'Unione in seguito all'adesione del 2003⁵.

1.1.1. Il Programma PHARE

Il programma di aiuto comunitario PHARE, creato nel 1989, costituisce il principale strumento finanziario della strategia di preadesione per i Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), all'epoca candidati all'adesione dell'Unione Europea. Durante le prime fasi della transizione del programma PHARE, il sostegno è consistito prevalentemente nell'apporto di "know-how" o di assistenza tecnica, concentrandosi esclusivamente su due obiettivi prioritari: aiutare le amministrazioni dei paesi candidati ad acquisire le capacità necessarie per attuare l'*acquis communautaire* e allineare la loro industria e le loro infrastrutture di base alle norme comunitarie mobilitando gli investimenti necessari. Successivamente, la natura del Programma ha avuto una diversa evoluzione, infatti, inizialmente le attività si concentrarono sulle esigenze immediate delle economie in transizione in termini di aiuti di emergenza e riforme istituzionali. Successivamente la portata dei programmi finanziati da PHARE si è ampliata, per includere anche lo sviluppo economico di più lungo periodo e gli investimenti. In questa fase PHARE viene, essenzialmente, "orientato alla domanda", cioè sono gli stessi Paesi beneficiari a determinarne l'impronta dei programmi. Tale impostazione ha consentito di garantire che i Paesi stessi avessero un interesse reale in PHARE e che esso fosse flessibile e reattivo⁶.

⁵ Ai quindici Stati membri dell'Unione Europea stanno per aggiungersi altri tredici paesi: Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovenia, Cipro, Turchia e Malta.

⁶ L'autorità responsabile per la gestione dei fondi PHARE è la Commissione europea. L'attuazione è ampiamente decentrata a livello dei paesi beneficiari e tale tendenza si rafforza sempre più mano a mano che i paesi mettono a punto i sistemi atti alla gestione del Programma. In ogni Paese è nominato un coordinatore nazionale, di norma un ministro, che si occupa della supervisione di PHARE in sede di pianificazione, programmazione e attuazione. L'avvio e la gestione del Programma sono affidati alle cosiddette unità di gestione del

Il Consiglio Europeo di Copenhagen del giugno 1993, per PHARE, assunse importante rilievo in quanto, per la prima volta, venne autorizzato l'utilizzo fino al 15% delle risorse del Programma, per il cofinanziamento di progetti infrastrutturali su larga scala. Il Consiglio Europeo di Essen del dicembre 1994 rappresentò un ulteriore punto di svolta, poiché in esso venne confermato l'impegno dell'Unione Europea, a favore dell'adesione dei dieci Paesi associati, di adottare la strategia di preadesione, nel contesto della quale il Programma venne designato come il principale strumento finanziario. In questo modo PHARE venne esplicitamente collegato al processo di adesione. Il Consiglio di Essen, inoltre, aumentò al 25% la quota dei fondi PHARE per il cofinanziamento delle grandi opere infrastrutturali, confermando, così, il principio della pluriannualità della programmazione.

Questi sforzi, attraverso programmi nazionali concordati in via bilaterale tra l'Unione Europea e i Paesi candidati PECO, sanciranno uno strumento base di programmazione, che tramite il partenariato di ciascun Paese candidato, definirà le priorità, gli obiettivi e i mezzi finanziari da raggiungere, che si concentreranno soprattutto su settori quali l'ambiente, i trasporti, l'industria, la qualità dei prodotti e le condizioni di lavoro.

Tra il 1990 e il 1993, PHARE ha concentrato i propri sforzi sui settori che contribuiscono direttamente alla transizione verso un'economia di mercato, tanto che l'80% circa dei fondi viene messo a disposizione dei programmi nazionali tra il 1990 e il 1995.

Tab.1 - Impegni del Programma PHARE al 31/12/1996

Paesi coinvolti	Impegni annuali in MECU	
	1990	494,7
	1991	773,6
	1992	1.010,1
Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca,	1993	1.007,2
Slovacchia, Slovenia, Romaniaa,	1994	972,9
Bulgaria, Estonia, Lettonia.	1995	1.154,7
	1996	1.222,9
	1990-1993	3.288,6
	1993-1996	3.350,5

Fonte: elaborazione su dati del Parlamento Europeo, 1998.

Programma, che solitamente fanno capo a funzionari pubblici locali dei ministeri competenti e altri enti incaricati della realizzazione del programma.

Tab. 2 - Dotazioni del Programma PHARE per settori principali

	1990/1993		1994/1996	
	MECU	%	MECU	%
Aiuti umanitari	337,7	10,3	180,0	5,3
Ristrutturazione agricola	392,8	12,0	85,5	2,6
Settore privato (ristrutturazioni, PMI)	876,4	26,7	611,2	18,2
Istruzione, formazione e ricerca	431,0	13,1	443,4	13,2
Sviluppo sociale, occupazione, società	213,8	6,5	108,5	3,2
Ambiente	325,9	9,9	215,0	6,4
Infrastrutture	280,0	8,5	1.208,1	36,1
Amministrazione istituzioni pubbliche	164,5	5,0	275,2	8,2
Società civile e democratizzazione	34,0	1,0	66,4	2,0
Altri	229,6	7,0	157,2	4,7
Totale	3.288,6	100,0	3.350,5	100,0

Fonte: elaborazione su dati del Parlamento Europeo, 1998.

Esistono inoltre programmi transfrontalieri, che affrontano i problemi ambientali, o delle infrastrutture, a livello di più Paesi alla ricerca di soluzioni transfrontaliere. In considerazione dell'importanza delle Regioni frontaliere tra gli Stati membri dell'Unione, dal 1992, l'UE finanzia una serie di misure volte a migliorare la cooperazione transfrontaliera, ovvero l'attraversamento delle frontiere. Nel 1994, infatti, su iniziativa del Parlamento europeo viene stanziato un nuovo bilancio di 150 MECU per sostenere la cooperazione tra i paesi PHARE e le regioni confinanti dell'Unione Europea⁷.

A partire dal 1996, l'impegno di spesa di PHARE viene deciso sulla base di una programmazione pluriennale, volta a identificare e realizzare una strategia specifica per il Paese beneficiario; e nel giugno del 1997 il Consiglio europeo invita la Commissione a continuare sulla strada delle riforme del Programma e a promuovere ulteriormente l'assistenza di preadesione in virtù dei risultati prodotti e delle prospettive future.

Il Programma PHARE, in realtà, era diventato la principale fonte di aiuto per finanziare il trasferimento di *know-how* verso i Paesi dell'Europa centrale e orientale; e gli obiettivi e le azioni perseguite

⁷ I principali obiettivi della cooperazione transfrontaliera di PHARE sono: aiutare le regioni frontaliere ammissibili dell'Europa centrale a superare i problemi di sviluppo specifici che si originano dal loro parziale isolamento rispetto all'economia nazionale; incoraggiare la creazione e lo sviluppo di reti di cooperazione da entrambi i lati delle frontiere; superare le forti disparità nel livello di vita e di crescita alle frontiere esterne dell'Unione; accelerare il processo di trasformazione in atto nei paesi dell'Europa centrale e il loro avvicinamento all'Unione.

hanno rivestito un grosso peso nell'affrontare importanti aspetti del processo di riforma, specialmente nei settori verso i quali gli altri donatori hanno riservato scarso interesse e destinato risorse limitate, quali la democrazia e la società civile, lo sviluppo dei servizi statistici e delle dogane e i programmi transfrontalieri e transnazionali. Il Programma ha dato prova di notevole flessibilità nell'adeguarsi alla rapida evoluzione politica ed economica in questi Paesi, anche se l'efficacia e l'impatto del Programma sono stati, in parte, indeboliti dall'assenza di una leva per garantirne la sua buona riuscita, dalle carenze della gestione del ciclo dei progetti e dalle lunghe procedure⁸.

Per tali ragioni, nel contesto di "Agenda 2000", la Commissione rafforza la strategia di preadesione per il periodo 1998/1999, ivi inclusa una maggiore concentrazione sul programma PHARE, e, come vedremo di seguito, presenta i nuovi strumenti finanziari per il periodo 2000/2006.

Per quanto riguarda i Balcani Occidentali, l'UE mise a disposizione le risorse PHARE, inizialmente, solo per l'Albania e la Croazia, anche se la partecipazione di quest'ultima fu sospesa nel 1995. In seguito ai catastrofici eventi che portarono alla dissoluzione della Jugoslavia, il Programma venne esteso anche alla Bosnia-Erzegovina e alla Macedonia⁹, anche se in realtà nel febbraio del 1996, l'Unione, oltre ad allargare il programma PHARE ad alcuni Paesi della Regione balcanica, creò uno specifico Programma di assistenza finanziaria rivolto agli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia, chiamato OBNOVA¹⁰.

⁸ Cfr. Commissione dell'Unione Europea "Il Programma PHARE e l'ampliamento dell'Unione Europea", nota tematica n. 33, dicembre 1998.

⁹ Benché la Bosnia-Erzegovina, nonché la Macedonia, siano entrate nel programma PHARE nel 1996, le risorse del programma sono state utilizzate per alcune azioni di emergenza anche negli anni precedenti, con progetti rivolti al rientro dei rifugiati, a interventi di emergenza e a programmi mirati a sostegno dello sviluppo economico e istituzionale.

¹⁰ Con una dotazione finanziaria, per il periodo 1996/99, di 400 milioni di ECU, ma integrata da risorse aggiuntive destinate soprattutto alla Bosnia Erzegovina, in seguito alla crisi del Kosovo, il programma OBNOVA individua una serie di settori nei quali concentrare l'assistenza: i progetti di cooperazione regionale e di buon vicinato e i progetti transfrontalieri; la ricostruzione delle infrastrutture e di altre attrezzature private o collettive danneggiate dalla guerra; il consolidamento della democrazia e della società civile; il ritorno dei profughi; l'inserimento nella vita professionale dei profughi, degli sfollati e degli ex combattenti.

1.1.2. TACIS e la cooperazione transfrontaliera

L'Unione europea sta dunque vivendo una fase densa di novità, in vista del più grande allargamento storico che sia mai stato realizzato. Esso in effetti non cambierà soltanto il disegno delle frontiere che a Nord-Est andrà a coincidere con i confini esterni di Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Bulgaria, ma metterà in discussione il rapporto dei "vicini esterni" di Russia, Bielorussia, Ucraina, Moldova e i paesi del Caucaso meridionale. In questa fase pertanto emergono timori non solo economici e culturali, ma anche di natura strategica, che derivano dalle relazioni che in futuro l'UE potrebbe avere con le realtà ad essa confinanti. Pertanto, l'UE inizia a interrogarsi sulle relazioni e i caratteri che la nuova politica di sviluppo assumerà in tale contesto geografico e politico, su come si adeguerà alle nuove condizioni mettendo a profitto la "frontiera", tra mondo occidentale e nuovo confine orientale¹¹.

Nel 1996, su iniziativa del Parlamento europeo, viene varato il programma TACIS Cross-Border Cooperation (CBC), indirizzato alle regioni di Russia, Bielorussia, Ucraina e Moldavia, che confinano con l'Unione Europea (Finlandia) e i Paesi "PHARE", in procinto di entrare a farne parte¹². Il Programma non solo rispecchia la volontà espressa dal Consiglio europeo di Essen del 1994 di intensificare la collaborazione transfrontaliera nell'Europa centrale ed orientale per promuovere la cooperazione regionale e i rapporti di buon vicinato, ma esprime, anche, una chiara politica della "dimensione settentrionale" perseguita dall'Unione¹³.

ti; la messa a punto dell'apparato produttivo per il rilancio dell'economia; lo sviluppo del settore privato, in particolare delle piccole imprese, degli istituti culturali e degli istituti d'insegnamento.

¹¹ Sul concetto di confine e del suo valore in senso politico e sociale si rimanda alle riflessioni di Raffestin (2005).

¹² Occorre fare una distinzione tra il programma TACIS CBC e il programma PHARE corrispondente. Pur condividendo gli obiettivi fondamentali, i programmi di cooperazione transfrontaliera TACIS e PHARE operano in un contesto politico completamente diverso. Il secondo, infatti, fa parte dell'assistenza di preadesione volta ad agevolare la transizione dai programmi PHARE ai futuri programmi INTERREG. Il programma di cooperazione transfrontaliera TACIS è rivolto ai nuovi Stati indipendenti che non faranno mai parte dell'Unione Europea e le cui relazioni sono ancora in fase di evoluzione.

¹³ La "dimensione settentrionale" come concetto politico figura all'ordine dei lavori del