

LA CREAZIONE DI UNA ZONA DI PACE E DI STABILITÀ ATTORNO ALL'UNIONE EUROPEA

Documento di lavoro elaborato da: Mario Zuconi

Introduzione

Negli ultimi anni – e soprattutto fra la fine del 2002 e la prima parte di quest'anno – si è avuto un crescendo di iniziative e di prese di posizione dell'Unione europea (UE) che muovono tutte dall'esigenza di una strategia complessiva di stabilizzazione politica delle regioni circvicine – in Europa come nel Sud del Mediterraneo. Lo sviluppo più significativo, in proposito, è stata la decisione del dicembre 2002 di ammettere dieci nuovi stati (*'big bang' enlargement*, come è stata enfaticamente definita), in gran parte appartenenti all'ex blocco sovietico, che nel maggio 2004 porterà l'Unione a raggiungere una popolazione complessiva di 450 milioni di abitanti e un prodotto interno lordo complessivo di circa 11.000 miliardi di dollari, vale a dire superiore a quello degli Stati Uniti.¹

Indubbiamente, all'inizio del 2003 l'immagine di una UE dinamica e alla guida dell'evoluzione politica del continente veniva offuscata dal dibattito su, e dalla pressione politica derivante dall'intervento statunitense in Iraq. L'effetto di trascinamento della decisione e delle capacità statunitensi creava una netta linea di disaccordo fra i paesi europei, allineando dietro Washington, assieme ad alcuni dei vecchi membri dell'Unione, soprattutto buona parte di quelli appena ammessi (e due paesi candidati), e mettendo in evidenza la scarsa consistenza dei meccanismi europei di coordinamento dell'azione internazionale.² Tuttavia, al di là dell'effetto contingente della guerra in Iraq e scontati i limiti dell'azione esterna collettiva dell'Unione, la portata, nella politica internazionale, dell'allargamento dell'Unione a venticinque (rafforzato da un parallelo, secondo allargamento della NATO ad Est, deciso dal Consiglio Atlantico di Praga del novembre 2002)³ rimane fondamentale. E questo sia per l'impatto immediato sui nuovi membri e sia per l'evoluzione

¹ Nuovi membri dal 1 maggio 2004: Malta, Cipro, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania. Paesi candidati: Romania, Bulgaria, Turchia (Ankara non ha ancora una data per il negoziato di accesso). La Croazia ha fatto domanda di accesso nel febbraio scorso.

² Particolare dissonante appariva l'appoggio alla politica di Washington dei paesi appena ammessi all'Unione poiché gran parte dei "soci fondatori", Italia ed Olanda esclusi, erano contrari a quella politica. "Se così la pensa il presidente Bush, così la pensiamo noi", dichiarava a metà gennaio il presidente polacco Alexander Kwasniewski" (contemporaneamente Varsavia decideva per l'acquisto di caccia-bombardieri statunitensi anziché di quelli europei). David A. Ranger, "U.S. Alliances in Europe: Bush redraws map", *International Herald Tribune*, 14 January 2003. Budapest, Varsavia e Praga partecipavano, con altri cinque paesi europei, alla firma di un documento che appoggiava la politica di intervento unilaterale dell'amministrazione Bush. La dissonanza con l'allargamento della UE diveniva sempre più stridente quando, il 5 febbraio, dieci paesi dell'Est europeo, con nuovi membri e due membri futuri (Romania e Bulgaria), rilasciarono un comunicato di appoggio deciso a Washington e che si apriva richiamando la loro esperienza relativa ai "pericoli posti dalla tirannide e la speciale responsabilità delle democrazie di difendere i propri valori". "We will rather like the Americans", *Economist*, 11 February 2003.

³ Dopo l'ingresso nella NATO di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca nel marzo 1999, i paesi invitati nel 2002 ad entrare nell'alleanza sono: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia e Slovacchia.

della politica comune europea di cui quell'iniziativa è segno. Infatti, la decisione di allargamento del dicembre 2002 si inseriva nel contesto di quella linea strategica di stabilizzazione della regione europea e delle aree ad essa contigue evidenziata anche da altre iniziative recenti. Questa evoluzione della politica europea rimane, al momento, piena di difficoltà, contrasti e contraddizioni. E tuttavia, essa segna una netta differenza, sia per quel che riguarda la coscienza del problema e sia per l'efficacia dell'azione collettiva, rispetto ai primi anni del dopo-Guerra Fredda e alla disastrosa gestione della crisi jugoslava nel 1991.

Dalle “ammissioni al club” alla creazione di una zona di pace e di stabilità

La decisione del dicembre 2002 di allargare ai paesi dell'ex blocco sovietico è, anche al di là dei suoi importanti elementi quantitativi, *qualitativamente diversa* dalle precedenti decisioni di allargamento. Quella immediatamente precedente, decisa nel 1994, riguardava paesi (Svezia, Finlandia ed Austria) che tutti, per più ragioni a cominciare dall'aumento del PIL medio dell'Unione, desideravano avere nel club. E, se negli anni Ottanta l'ammissione di Spagna, Portogallo e Grecia aveva già una forte valenza politica (consolidamento democratico in paesi provenienti dalla dittatura), si trattava pur sempre di paesi fortemente ancorati a, ed integrati nell'Occidente industriale.⁴ Grecia e Portogallo erano da decenni membri della NATO e la Spagna ospitava basi militari statunitensi. Quei tre paesi, inoltre, avevano un PIL inferiore, ma ben più compatibile con quello dei vecchi membri. I paesi che si apprestano oggi ad entrare nell'Unione invece, fatta eccezione per Cipro e Malta, provengono da un blocco politico fino a poco tempo fa rivale, hanno una storia spesso di marginalità rispetto alla grande politica europea e vengono ammessi con un reddito di meno di un quarto di quello medio dei membri attuali. Anche come controparti commerciali dell'UE, infine, il peso di quei paesi, all'inizio del processo di integrazione, era irrilevante (nel dopo-Guerra Fredda, Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Romania e Bulgaria rappresentavano non più del 3 per cento dell'importazione-esportazione dei paesi comunitari).⁵

Inimmaginabile ancora a metà del decennio scorso (la decisione di aprire i negoziati di accesso con i dieci nuovi membri attuali, e con Romania e Bulgaria, è arrivata soltanto tra il 1997 e il 1999)⁶, è proprio l'accesso di paesi così *diversi* che qualifica, in senso preminentemente politico, la decisione del Consiglio Europeo di Copenhagen. Quella decisione indica una accresciuta volontà dell'Unione di *investire* il potere di cui dispone nella creazione di una vasta zona di pace e di stabilità attorno a sé stessa. Indica, inoltre, una *flessibilità* nuova, riguardo ad alcuni requisiti generali per l'ammissione, collegata, evidentemente, con tale finalità

Proprio per quell'accresciuto respiro strategico e per quella flessibilità, attualmente è immaginato come possibile un ulteriore, progressivo allargamento nel giro di alcuni lustri: a 27 (Romania, Bulgaria), a 29 (Turchia, Croazia) e infine a 35 (Balcani occidentali). In questi casi si tratta, infatti, di paesi che incidono in modo ancora più negativo sulla media del PIL e sul bilancio dell'Unione (secondo i dati attuali, naturalmente). Inoltre, tale accresciuto respiro strategico si avverte nelle conclusioni dello stesso Consiglio Europeo di Copenhagen (dicembre 2002) laddove quelle conclusioni sottolineano l'esigenza di evitare che l'allargamento a venticinque stabilisca nuove linee di divisione nel continente e l'esigenza di promuovere la stabilità all'interno e all'esterno dei nuovi confini dell'Unione. Significativo, poi, è che dalla Commissione sia venuta recentemente una prima, interessante formulazione di un concetto complessivo, *Wider Europe*, inclusivo, assieme ai nuovi membri e i paesi dei Balcani occidentali verso i quali c'è un impegno di una “prospettiva europea”,

⁴ L'ammissione della Grecia è del 1981, quella di Portogallo e Spagna del 1986. Nel 1973 erano stati ammessi Regno Unito, Irlanda e Danimarca.

⁵ Per contro sei paesi EFTA (European Free Trade Association: Austria, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia e Svizzera) coprivano il 23 per cento delle importazioni della Comunità e il 26 per cento delle sue esportazioni.

⁶ Già il Consiglio Europeo di Lussemburgo, nel dicembre 1997, aveva indicato sei paesi aspiranti – Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Estonia, Slovenia e Cipro – come pronti per il negoziato. I primi tre di quei paesi erano già allora stati invitati ad entrare nella NATO.

anche dei “vicini” europei interessati ad entrare nell’Unione (Bielorussia, Ucraina, Moldavia) e degli stati della sponda sud del Mediterraneo (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia).⁷ La proposta della Commissione apriva un dibattito interno agli organismi comunitari e portava alla definizione di un documento del Consiglio sulla questione.⁸ Inoltre, lo scorso luglio, sempre la Commissione operava una ristrutturazione interna che attingeva alle risorse delle Direzioni Generali per l’Allargamento e per le Relazioni Esterne con lo scopo di rispondere alla nuova impostazione, appunto, della proposta *Wider Europe*.

L’emergere di una strategia generale

Più che una scelta per Kant invece di Hobbes, come suggeriva il saggista americano Robert Kagan nel contesto del dibattito precedente l’intervento armato in Iraq (la teoria secondo cui le relazioni fra stati democratici stabili sono qualitativamente diverse e prive del ricorso allo strumento militare),⁹ quella che è andata emergendo fra i dirigenti europei è, prima di tutto, una presa di coscienza dell’effettiva influenza internazionale dell’Unione, nel contesto regionale del dopo-Guerra Fredda, ed una strategia che riprende la sua stessa esperienza di superamento della conflittualità interstatale attraverso l’integrazione. E’ significativo che la presenza delle problematiche di sicurezza nelle dichiarazioni e proposte recenti dell’Unione ricordi da vicino le finalità politiche che si proponevano i primi passi dell’integrazione europea.

Così, nel proporre quella che sarebbe divenuta la Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA), nel maggio 1950, il ministro degli esteri francese, Robert Schumann, chiariva che quando si pone “l’insieme della produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto un’alta autorità comune, in un’organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi d’Europa, [...] la solidarietà di produzione che sarà così creata mostrerà che ogni guerra fra la Francia e la Germania diviene non solo impensabile, ma materialmente impossibile”.¹⁰ E parlando al Bundestag nel giugno 1950, il cancelliere tedesco Konrad Adenauer sottolineava come “l’importanza del progetto [Schumann fosse] soprattutto politica e non economica”.¹¹ Fra l’altro – sintomo del rapido diminuire dell’importanza delle problematiche territoriali – è appunto nel quadro della creazione della CECA che veniva risolta definitivamente la questione della Ruhr (regione della quale la Francia aveva chiesto il distacco dalla Germania due anni prima) con la definitiva eliminazione dell’Autorità Internazionale istituita per quella regione.

Infine, a proposito del superamento dei contenziosi e delle problematiche territoriali, è utile ricordare come, se anche la fine della Guerra Fredda e della divisione dell’Europa poteva far affiorare tentazioni revisioniste anche nella politica dei “vincitori” occidentali, il dato importante è come sia prevalsa rapidamente la inammissibilità di tali tentazioni nel contesto politico degli stati democratici del continente. Così, ancora mesi dopo la caduta del Muro di Berlino e con il dibattito sulla riunificazione tedesca già avviato, il cancelliere federale Helmut Kohl manteneva aperto il problema del confine fra Germania Orientale e Polonia (si atteneva alla vecchia posizione tedesco-occidentale

⁷ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council of the European Parliament: *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11 March 2003. Successivamente citato come *Wider Europe*.

⁸ *Council Conclusions on Wider Europe – New Neighbourhood*, Brussels XXXXXXXX. A questo documento è seguito poi il *Report on ‘Wider Europe – New Neighbourhood* del General Affairs External Relations Council, Brussels, 18 June 2003. Un più ampio rapporto sulla “Strategia di Sicurezza dell’Unione Europea” è attualmente in preparazione.

⁹ Della vasta letteratura sulla “pace democratica” e sull’eredità teorica kantiana basti qui ricordare Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1993, e Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nn. 3-4, 1983.

¹⁰ Citato in Jean-Baptiste Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, LED, Milano 1998 (trad. it. di *Histoire Diplomatique de 1919 à nos jours*, Dalloz, Paris, 1993), p. 440.

¹¹ Citato in Neill Nugent, *Governo e politiche dell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1995 (trad. it. di *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, London, 1994), p. 50.

che il riconoscimento di quel confine doveva aspettare l'esistenza di un governo rappresentante di tutti i tedeschi) prendendo le distanze dalla posizione non ambigua, in proposito, del suo ministro degli esteri Hans-Dietrich Genscher. Ma il 21 giugno 1990, lo stesso Kohl abbandonava quella posizione e i parlamenti delle due Germanie passavano risoluzioni identiche confermando quello dell'Oder-Neisse come il confine tedesco-polacco.¹²

E alla fine della Guerra Fredda, nei paesi del Centro-Est e Sud-Est dell'Europa non più bloccati dai precedenti vincoli sistemici, si riproponevano spesso vecchie contese interstatali, emergevano spinte secessioniste e, in molti casi, le dirigenze si appellavano alla rivalità etnica e al nazionalismo (con importanti conseguenze internazionali soprattutto dove una minoranza trovava un protettore esterno) come strumento per la loro legittimazione politica. Ed è in primo luogo al superamento di questi problemi, soprattutto in una prima fase ma anche attualmente a proposito dei Balcani e dei cosiddetti "vicini", che veniva indirizzata l'iniziativa regionale dell'Europa unita.

La finalità di politica di sicurezza è resa più volte esplicita nella Comunicazione della Commissione su *Wider Europe* che nota: "L'accesso di nuovi stati-membri rafforzerà l'interesse dell'Unione nel migliorare i rapporti con i nuovi vicini. Per tutto il prossimo decennio e anche più oltre, *la capacità dell'Unione di fornire sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile ai suoi cittadini non sarà più distinguibile da quell'interesse in una collaborazione stretta con i suoi vicini*".¹³ Il documento della Commissione chiarisce, quindi, che

"la maggiore vicinanza geografica significa che l'UE e i nuovi vicini avranno un interesse comune nell'aumentare gli sforzi per promuovere flussi transnazionali di merci e di investimenti, come avranno un interesse comune ancora più importante nel far fronte insieme a minacce trans-frontaliere: dal terrorismo all'inquinamento atmosferico. I paesi del vicinato sono i con-soci essenziali dell'UE: nella crescita dei nostri rispettivi prodotti, dello sviluppo economico e del commercio estero, nel creare un'area allargata di stabilità politica e di stato di diritto effettivo, e nell'incoraggiare scambi reciproci di capitale umano, idee, conoscenza e cultura".

Di conseguenza, avverte la Commissione, "L'UE deve agire al fine di promuovere la cooperazione regionale e sub-regionale e l'integrazione che sono le pre-condizioni per la stabilità politica, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà e delle divisioni sociali nel nostro ambiente comune".¹⁴

Le capacità (il potere di condizionamento) creano la strategia (la politica di inclusione)

Che l'Europa unita si proponesse di creare stabilità attorno a sé può sembrare cosa piuttosto ovvia – soprattutto nel momento in cui l'uscita dalla rigidità sistemica della Guerra Fredda faceva emergere, nel continente, problemi politici vecchi e nuovi. Ma l'Europa unita, creata e cresciuta per decenni all'interno del quadro atlantico, solo dopo la fine della Guerra Fredda si trovava nella necessità di definire, per conto proprio, i termini della propria sicurezza e di individuare, sempre da sola, una strategia e dei mezzi per far fronte ad eventuali minacce. Le stesse carenze della sua azione collettiva verso l'esterno e dei suoi meccanismi decisionali in proposito, drammaticamente evidenziati dalla risposta alla crisi jugoslava nel 1991 (ma più tardi anche con la crisi del Kosovo), sono un lusso cui i paesi europei si erano abituati nei decenni in cui gli Stati Uniti avevano svolto il

¹² La posizione di Kohl oltretutto costringeva il primo ministro polacco – non comunista – Tadeusz Mazowiecki a suggerire che le truppe sovietiche dovessero rimanere in Polonia come garanzia contro "il problema tedesco". Vedi Blaine Harden, "Poland Toughens on Unity", *International Herald Tribune*, 22 February 1990. On the issue of the German-Polish border after 1989 see Karl Kaiser, "Germany's Unification", *Foreign Affairs*, Vol. 70 (*America and the World*).

¹³ *Wider Europe*, p. 3. Sottolineatura nostra.

¹⁴ Per una analisi – se preliminare – dell'influenza europea in chiave di capacità di soluzione dei conflitti nella periferia, si veda Bruno Coppeters et al., "European Institutional Models as Instruments of Conflict Resolution in the Divided States of the European Periphery", CEPS Working Document No. 195, Brussels, July 2003.

ruolo di protettori strategici (si pensi soltanto alla modestia della spesa militare media dei paesi europei per tutto il secondo dopoguerra).

E l'importanza dell'evoluzione più recente della politica europea, se da una parte si collega alla mutata natura dei problemi da affrontare (con una crisi completamente militarizzata, come in Bosnia-Erzegovina negli anni 1992-95, l'unico strumento di intervento adeguato diveniva la NATO), soprattutto poi si collega proprio alla graduale scoperta e uso crescente della propria influenza da parte dell'Europa unita. Scoperta e uso che avrebbero portato ad una serie di iniziative successive in origine non pianificate e, di volta in volta, largamente imprevedute. Se esiste da tempo una linea politica generale dell'Unione riguardante la proiezione della stabilità attorno al proprio territorio, il dato che si vuole qui sottolineare è come vi sia stata, nel tempo, una *progressiva convergenza fra l'obiettivo della stabilizzazione regionale e la politica di inclusione istituzionale dell'Europa unita*.

Se difatti l'Europa costruiva rapidamente strumenti di intervento verso i paesi del Centro-Est europeo e la sua forza gravitazionale cresceva rapidamente dopo la caduta del Muro di Berlino, le relazioni con quei paesi dovevano rimanere fortemente asimmetriche e, specificamente, escludere all'inizio qualunque impegno comunitario in direzione della loro integrazione istituzionale. Con la Commissione europea già incaricata dal G-7 (Parigi, luglio 1989) di coordinare l'aiuto economico dell'intera Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), nel settembre 1989 l'Europa unita creava i suoi strumenti di intervento specifico nella transizione politica dell'Europa centro-orientale: il programma PHARE (Poland-Hungary Aid for Reconstructing of the Economy), poi esteso, nel settembre 1990, a Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia e Romania e contenente forti elementi di condizionamento sulle politiche dei paesi cui era rivolto. Per ricevere l'assistenza economica, si chiedeva a quei paesi di creare una economia di mercato e un regime politico caratterizzato dal pluralismo, inclusivo di elezioni libere, un sistema multi-partitico e il rispetto dei diritti umani.¹⁵ Successivamente, se la stessa Europa comunitaria proponeva (agosto 1990) di negoziare degli Accordi di Associazione (noti come "Accordi europei"), alla conclusione dei negoziati la Commissione respingeva ancora la richiesta di includere un riferimento ad una possibile, futura adesione nel testo degli accordi (con Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia). Più limitati, per esempio, dell'accordo con la Turchia del 1963 (che prevedeva la costituzione di una unione doganale e parlava di accesso della Turchia come possibile punto di arrivo finale), quegli accordi dovevano essere, per l'Europa comunitaria, un processo fine a sé stesso e con il traguardo finale che non andava oltre la creazione di una zona di libero scambio.

Per i paesi dell'Europa centro-orientale, per contro, l'integrazione europea, stava diventando un obiettivo senza alternativa (il primo ministro ungherese Jozef Antall nel settembre 1991 la definiva una "questione di vita o di morte" di fronte ai parlamentari europei) anche perché il consolidamento dell'integrazione europea – il mercato unico, la libera circolazione delle persone e l'integrazione monetaria, in primo luogo – e gli imperativi della globalizzazione rendevano più concreto ed evidente il rischio di una loro rapida emarginazione sulla scena internazionale.

Quanto l'obiettivo dell'integrazione fosse irrinunciabile per i paesi dell'Europa centro-orientale lo dimostrano i prezzi altissimi che essi, negli anni, avrebbero accettato di pagare in termini di condizionamento politico, di trasformazione degli stessi loro interessi internazionali e di adeguamento forzoso dei loro sistema e normativa di produzione. Va ricordato, fra l'altro, che questi paesi, negli anni Novanta, bussavano alla porta di un'Europa molto più integrata e istituzionalmente complessa (una massa di leggi e regolamenti che coprono oggi oltre 80.000 pagine) rispetto a quella in cui erano entrati, per esempio, il Regno Unito e la Danimarca nel 1973.

¹⁵ Si veda Werner Ungerer, "The development of the EC and its relationship to central and eastern Europe", *Aussenpolitik* 41 (n. 3, 1990); *Europe: World Partner: The External Relations of the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC, April 1991. Altri primi strumenti di intervento europei sono stati i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (e successivamente della Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo) e l'inclusione, per alcuni di quei paesi, nel General System of Preferences.

E la politica di quei paesi ne sarebbe uscita profondamente trasformata, con *l'obiettivo dell'integrazione europea che spesso si sostituiva ad altre opzioni politiche interne* (nella crisi della Macedonia/FYROM del 2001, i partiti etno-macedoni accettavano di far concessioni alla parte albanese dichiaratamente in funzione dell'avvicinamento all'Europa). Un altro risultato importante del condizionamento politico portato dal processo di integrazione europea avrebbe riguardato, negli anni, una serie di dispute fra paesi contigui relative al trattamento delle minoranze, come nei casi ungherese-slovacco, ungherese-romeno, romeno-bulgaro e bulgaro-turco.

Ma l'uso da parte dell'Europa unita del processo di integrazione come strumento di stabilizzazione regionale doveva avvenire gradualmente nel corso dello scorso decennio. Un primo passo fondamentale in quella direzione veniva fatto a Copenhagen, nel giugno 1993, quando il Consiglio Europeo decideva che i paesi dell'Europa centro-orientale potevano accedere all'Unione (all'inizio del 1994, Polonia e Ungheria presentavano le prime domande formali di adesione all'Unione). Copenhagen stabiliva anche una serie di criteri generali per l'accesso (poi incorporati nel Trattato sull'Unione Europea): "Istituzioni stabili a garanzia della democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto per, e la protezione delle minoranze; l'esistenza di una economia di mercato funzionante come anche la capacità di far fronte alla pressione competitiva e alle forze di mercato all'interno dell'Unione; la capacità di assumere gli obblighi di stati-membri inclusa l'adesione alle finalità dell'unione politica, economica e monetaria".¹⁶. Questi criteri rimarranno successivamente la base di valutazione della trasformazione politica ed economica degli stati aspiranti. Il processo negoziale nel quadro del Partenariato di Accesso, poi, doveva articolare ulteriormente quei criteri. Oltre all'accesso finale, l'intero processo doveva includere benefici vari per i paesi aspiranti, come aiuti finanziari, assistenza tecnica, consultazione e cooperazione politica e facilitazione per l'accesso dei cittadini di quei paesi al territorio dell'UE.

Il Consiglio Europeo di Lussemburgo, nel dicembre 1997, decideva quindi l'apertura di negoziati di accesso con sei dei paesi aspiranti. Ma i passi più significativi, per l'analisi svolta in questo saggio, dovevano venire a partire dalla seconda parte del 1999 – a seguito dell'esperienza drammatica della crisi del Kosovo. Soprattutto importante, a questo punto, è l'evoluzione della politica dell'Unione verso i Balcani.

Più che il ripetersi di una crisi umanitaria nella regione, era l'intervento armato attuato dalla NATO e i bombardamenti protratti sulla Repubblica Federale di Jugoslavia e sulla stessa Belgrado che evidenziavano, ancora una volta, l'inconsistenza della capacità di intervento europea nella regione (delle stesse capacità militari messe in campo nel caso del Kosovo, 80 per cento erano degli Stati Uniti) mentre, al contempo, drammatizzavano il carattere di quella crisi ancora una volta alle porte dell'Europa unita.

Già nel 1995, all'esperienza – non meno drammatica e costosa – del conflitto in Bosnia-Erzegovina, l'UE aveva risposto con un tentativo di programma complessivo, il cosiddetto processo Royaumont, ma che non andava oltre uno stimolo al dialogo e alla cooperazione fra attori di diverso livello nella regione. Poi, nel 1997, l'Unione aveva lanciato un Approccio Regionale che incentivava il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, lo stato di diritto, la protezione delle minoranze e riforme in direzione dell'economia di mercato, da parte dei paesi della regione, con concessioni nel campo commerciale, assistenza finanziaria e cooperazione economica. Il ristabilimento di un tessuto di rapporti intra-regionali, inoltre, era tra gli obiettivi dichiarati di quel progetto.

Infine, è a seguito della guerra del Kosovo, che l'Unione sostituiva l'Approccio Regionale con un più ambizioso Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale (PS) riguardante il rapporto con la regione e la stessa cooperazione regionale, e un Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA), come strumento di rapporto bilaterale. Fra l'altro, grande importanza veniva data, nel PSA, alla

¹⁶ Consiglio Europeo a Copenhagen, 21-22 giugno 1993, "Conclusioni della Presidenza", SN 180/93.

cooperazione dello stato nella questione del ritorno dei rifugiati e con il Tribunale Penale Internazionale per la Jugoslavia dell'Aia.

Il PSA voleva colmare lo spazio esistente fra semplice politica di stabilizzazione e processo di integrazione, ma non conteneva in origine alcun impegno esplicito in direzione dell'accesso di quei paesi. Tuttavia, l'inclusione di Bulgaria e Romania (che già avevano firmato gli Accordi europei ed erano già impegnati in negoziati di accesso) nel Patto di Stabilità tendeva a confondere la natura di questo processo e a farlo apparire come un passo in direzione dell'integrazione.¹⁷ Poi, anche allo scopo di rafforzare la politica per i Balcani, il Consiglio Europeo di Santa Maria Da Feira, nel 2000 (con Tudjman e Milosevic ormai usciti di scena) parlava dei paesi partecipanti al PSA come di "candidati potenziali" all'accesso nell'Unione. Successivamente, organismi e dirigenti europei seguiteranno a rispondere ai problemi durevoli di questa regione (mancanza di progressi politici in Kosovo e Bosnia-Erzegovina, assassinio del primo ministro serbo Zoran Djindjic, etc.) con la promessa di una "prospettiva europea" per gli stati della regione.¹⁸

Sempre nel quadro dell'evoluzione della politica europea verso i Balcani, particolarmente significativo è il caso della Macedonia/FYROM nel 2001. Questo stato doveva essere il primo, infatti, a cui Bruxelles concedeva l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA, punto di arrivo del relativo processo), nell'aprile 2001, nel contesto del tentativo europeo di risolvere il conflitto etnico nel paese. Specificamente, la firma dell'ASA era uno degli incentivi offerti ai partiti per la formazione di un governo di ampia coalizione. E le critiche espresse (in interviste con questo autore) da parte di funzionari della Commissione alla concessione dell'ASA a Skopje sono una conferma dell'*uso tutto politico* dello strumento dell'integrazione nel caso della Macedonia.¹⁹ Più tardi, come già accennato, i dirigenti macedoni moderati avrebbero giustificato gli Accordi di Ohrid (il compromesso istituzionale mediato dalla UE per risolvere il conflitto, nell'agosto 2001) come condizionalità accettata in direzione, appunto, dell'integrazione europea.²⁰

Pur riguardando un piccolo paese, il caso macedone è importante perché nella crisi del 2001 l'UE si sarebbe impegnata con una decisione mai mostrata (in complementarità con l'azione della NATO) e un investimento mai fatto in precedenza. L'aver messo sul tavolo della trattativa l'ASA, con il suo valore quantomeno simbolico di passo in direzione dell'integrazione è indice, appunto, di quell'impegno particolare (in Macedonia, l'UE avrebbe sperimentato, per la prima volta, anche la sua capacità di muoversi militarmente da sola senza dover affidarsi alla maggiore autorevolezza militare della NATO).

Infine, sempre alla pressione politica creata dalla guerra del Kosovo, vanno collegati i passi ulteriori della politica di allargamento fatti dal Consiglio Europeo di Helsinki nel dicembre 1999. È in questa occasione, infatti, che si decide l'apertura dei negoziati di accesso con altri paesi aspiranti. Soprattutto significativa, per quel che riguarda l'uso politico dell'integrazione da parte dell'Unione, è l'inizio dei negoziati d'accesso con Romania e Bulgaria, due paesi considerati fortemente

¹⁷ Antonio Missiroli, "The EU and Its Changing Neighbourhoods: Stabilization, Integration and Partnership", (in stampa, Chaillot Paper).

¹⁸ A differenza di Bulgaria e Romania, i rapporti con il resto dei Balcani (escludendo da questa regione la Slovenia) seguiteranno ad essere curati dalla Direzione Affari Esterni della Commissione. Va considerato un risultato dell'influenza esercitata dall'UE il superamento dello stallo istituzionale nella Repubblica Federale di Jugoslavia con la costituzione di Serbia-Montenegro.

¹⁹ Le critiche erano rivolte in particolare ad una grave mancanza di condizioni, nel caso macedone, per la concessione dell'ASA e al fatto che, usato come incentivo politico, nei fatti l'Accordo non era riuscito ad evitare la fase successiva, più pericolosa del conflitto inter-etnico. Il secondo paese balcanico ad ottenere l'ASA doveva essere la Croazia nell'ottobre 2001.

²⁰ Intervista dell'autore con consiglieri del presidente Boris Trajkovski. Per ulteriori elementi su questo importante caso si veda Mario Zucconi, "The 'external factor': the Macedonian state's security deficit and the role of the international community", in *Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia*, Working paper 6, Ethnobarometer, Rome, January 2002.

ritardatari nella transizione e che, per anni ancora dopo il cambiamento di regime, avevano continuato ad essere afflitti da forte instabilità sia politica che economica. A Helsinki, inoltre, per la prima volta si accetta di considerare la Turchia (appena passata attraverso la vicenda della la cattura e processo del capo della guerriglia kurda, Abdullah Ocalan, vicenda in cui aveva ceduto alle pressioni europee per il rispetto delle giuste procedure giudiziarie e contro la pena di morte) come “paese candidato”. Indicativo di quel crescendo di iniziative di cui si parlava all’inizio e della pressione creata dalla crisi del Kosovo è, da ultimo, il fatto che nel 1999, con tredici paesi in fila per diventare stati-membri dell’Unione, la Commissione si sia attrezzata con una specifica Direzione Generale per l’Allargamento.

La decisione di allargamento a venticinque del 12 dicembre 2002, come si accennava all’inizio, è quindi il punto di arrivo di una politica che è andata gradualmente maturando. “L’incentivo verso le riforme creato dalla prospettiva dell’integrazione è risultato essere un incentivo forte”, riconosceva di recente la Commissione nella sua Comunicazione *Wider Europe*, e “l’allargamento è stato, senza ombra di dubbio, lo strumento di politica estera dell’Unione che ha avuto maggior successo”.²¹

Allargamento dell’Unione. Fino a dove?

Il modo incrementale e ampiamente casuale in cui si è allargata e si allargherà l’area dei paesi integrati (la Croazia, ritenendo di aver esaurito l’iter imposto dall’Accordo di Stabilizzazione, lo scorso febbraio ha chiesto l’ammissione all’Unione, e la Macedonia ha recentemente annunciato di volerla chiedere) e il caso turco hanno riproposto, nel dibattito che ha preceduto e seguito le decisioni del Consiglio Europeo dello scorso dicembre, il problema dei confini dell’Europa unita.

Riprendendo il Trattato di Roma, l’Articolo 49 del Trattato sull’Unione Europea (1992) stabilisce che qualunque stato europeo possa chiedere di divenire membro dell’Unione. E il Consiglio Europeo di Lussemburgo, del dicembre 1997, consolidava quel principio quando decretava l’inammissibilità della candidatura del Marocco (e confermava, invece, l’ammissibilità della Turchia). Ma poi, appunto, era l’allargamento a dieci nuovi stati-membri e il bisogno di prender posizione su un caso difficile come l’accesso della Turchia (per le dimensioni particolari e la cultura islamica di questo paese) che riaccendevano il dibattito sui limiti futuri dell’allargamento e sulla natura dell’Europa unita. Così, per esempio, un mese prima il Consiglio Europeo di Copenhagen, Valéry Giscard d’Estaing, l’ex presidente francese che presiedeva in quel momento la Convenzione per la costituzione dell’Europa unita, sosteneva che la Turchia non poteva essere considerata una nazione europea, perché “ha una cultura diversa, un diverso approccio e un diverso stile di vita”. Ammettere la Turchia, insisteva Giscard su *Le Monde*, avrebbe significato “la fine dell’Unione Europea”.²²

In realtà, un punto di partenza più utile in questo dibattito è riconoscere che l’Europa unita è un’idea che è andata trasformandosi negli anni successivi alla fine della Guerra Fredda: che l’Europa accettata come necessaria il 12 dicembre 2002 era non-immaginabile ancora all’inizio degli anni Novanta, così come un’Europa inclusiva dei paesi balcanici ha cominciato ad essere pensabile solo dopo il 1999 o il 2000. E’ importante riconoscere, in altri termini, che, più che seguire gli interessi o le idiosincrasie di qualcuno (un’Europa con o senza la Moldavia, con o senza la Turchia, etc.), *i passi recenti in direzione dell’allargamento dell’Europa sono stati fatti largamente per ragioni funzionali e sono stati dettati dalla necessità*

Le pressioni esterne subite dai paesi dell’Unione derivano dal *terremoto sistemico* che è stata la fine della Guerra Fredda. Quello sviluppo ha determinato un vuoto di tensione sistemica (rispetto alla precedente appartenenza all’Est o all’Ovest) e una fortissima richiesta di nuova inclusione (promessa di una nuova identità, legittimazione delle dirigenze all’Est e, come si diceva sopra, le

²¹ *Wider Europe*, p. 5. Sottolineatura nostra.

²² *Le Monde*, 9 novembre 2002.

esigenze della globalizzazione e la necessità di evitare la marginalità). Quello che l'Europa unita ha capito gradualmente è che l'integrazione istituzionale era lo strumento più efficace per creare stabilità ai propri confini. In proposito e in aggiunta ai casi già citati, si può ricordare che il forte interesse della Turchia all'accesso all'Europa ha contribuito a fermare un conflitto interno, in quel paese, che in quindici anni aveva prodotto 37.000 morti (questo quando le pressioni europee hanno evitato la condanna a morte di Ocalan). Altra cosa che l'Europa ha capito è che *non è possibile isolare l'instabilità* e che le conseguenze di questa nei paesi del vicinato si ripercuotono pesantemente nella vita degli stessi stati-membri.

In breve, i limiti territoriali dell'Europa si sono spinti progressivamente più avanti, raggiungendo confini (o concepandone di nuovi) fino a poco prima inimmaginabili, via via che la caduta dei vecchi vincoli sistemici lasciava vulnerabilità e instabilità. L'uso, appunto, in crescendo della politica di integrazione e lo stesso tentativo recente, con la proposta *Wider Europe*, di creare strumenti il più possibile equivalenti anche per zone contigue a sud del Mediterraneo sono il segno di una lezione appresa e che l'Europa unita ha messo e vuole mettere a frutto.

Il discorso sui confini qui proposto non significa che, fra gli stati-membri, non vi siano resistenze al principio o a casi singoli di allargamento. Inoltre, la stessa ammissione di dieci paesi nel 2002 potrebbe disincentivare fortemente ulteriori ampliamenti della politica di integrazione, soprattutto per quanto riguarda i Balcani occidentali. Ma qui interessa discutere l'impostazione di quella politica tenendo presente che la capacità di proporre una politica generale è ciò che indica una maturazione istituzionale dell'Europa unita rispetto ad una che si proietta all'esterno casualmente, sommando solo, via via, gli interessi e le idiosincrasie di singoli stati-membri.

Così, per esempio, in un caso come quello della Turchia, un paese di grandissima importanza strategica ma anche particolarmente "diverso", sarebbe utile far partire il dibattito non dalle pretese differenze culturali (i confini di queste differenze sono sempre mobili e usabili per altre ragioni politiche), ma dall'esigenza – o mancanza di essa, se si vuole – di ancorare questo paese, la cui politica contiene anche opzioni di carattere regionale, all'Occidente nell'attuale, mutato contesto di politica globale. Più precisamente, per la Turchia, la NATO e il rapporto con gli Stati Uniti oggi svolgono sempre di meno la funzione di punti di appoggio dell'occidentalizzazione del paese. E attualmente questa funzione (e quella di mantenere una base di proiezione verso zone di instabilità ma anche di grande importanza economica come l'Occidente asiatico, il Caucaso e il Golfo Persico) ricade sempre di più sull'Europa unita.

I nuovi "vicini" all'Est e nel Mediterraneo: verso un più ampio uso delle politiche di inclusione?

Naturalmente, la capacità dell'Europa unita di creare stabilità attorno a sé (e la stessa capacità di usare l'integrazione istituzionale a tale scopo) è limitata dalla disponibilità di risorse e da ostacoli e resistenze insormontabili che spesso incontra nelle controparti cui quella politica si rivolge. Tuttavia, che l'Europa senta sempre di più l'esigenza di una strategia complessiva di stabilizzazione regionale lo indica soprattutto, come si diceva all'inizio, il recente crescendo di iniziative e prese di posizione riguardanti i rapporti con i propri vicini. La Comunicazione della Commissione *Wider Europe* sottolinea specificamente come "l'UE debba mirare a sviluppare una zona di prosperità e di vicinato amichevole – un "cerchio di amici" – con cui l'UE intrattiene rapporti stretti, pacifici e cooperativi".²³

Se con Bielorussia, Moldavia e Ucraina, oltre che con Mosca, l'UE aveva stabilito Accordi di Partenariato e di Cooperazione (APC) fin dalla metà del decennio scorso, l'impegno comunitario è sempre rimasto limitato e vago soprattutto di fronte all'aspettativa di una qualche prospettiva di

²³ *Wider Europe*, p. 4. Anche il Parlamento Europeo ha chiesto che si presti più attenzione alla politica verso i vicini, per esempio in un rapporto del 12 febbraio 2003 relativo ai rapporti dell'Unione con la Bielorussia.

accesso istituzionale.²⁴ Inoltre, il congelamento del rapporto con la Bielorussia (dovuto ai passi indietro nella transizione democratica), nel 1997, e le difficoltà della transizione democratica nella stessa Ucraina sono indice dei maggiori ostacoli che incontra l'influenza della UE in questa parte dell'Europa. La stessa Moldavia, è ormai all'ultimo posto nella scala del reddito in Europa (meno di 400 dollari pro capite), è guidata da un partito comunista e su parte del suo territorio – la Transnistria, in cui permangono pressioni indipendentiste – sono presenti truppe della Repubblica di Russia.

Pure, tra i paesi della nuova periferia dell'Unione, la Moldavia è un caso interessante. Dal 1998 ha scelto l'ammissione all'Europa come un obiettivo strategico della politica del paese. Inoltre, dal 2001 il paese è entrato a far parte del Patto di Stabilità per i Balcani. In Moldavia, infine, al problema dell'Europa, nella sua dimensione dei movimenti di persone, ha un interesse diretto una parte della popolazione di parentela romena (circa mezzo milione di individui) e che è in possesso di passaporto del paese contiguo. L'eliminazione del visto per i romeni, dal 2002, ha aumentato le richieste di quel passaporto. Tutto questo, ovviamente, rende questo paese e le sue vicende politiche molto importanti anche per l'UE.

Ci sono poi i vicini della sponda sud del Mediterraneo – che le iniziative più recenti di Bruxelles cercano di assimilare a quella strategia complessiva di stabilizzazione regionale e sulla politica dei quali paesi, tuttavia, per più ragioni l'influenza dell'Unione è sempre rimasta alquanto limitata (pur con le dovute differenze fra i singoli casi). Si tratta di paesi molto integrati, per quanto riguarda il commercio, con i paesi della UE (con una media di importazione/esportazione attorno al 50 per cento, molto più alta di quella dei vicini dell'Est, e con punte di interscambio dell'80 per cento).

La cornice fondamentale del rapporto della UE con i paesi della sponda Sud è quella del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) lanciato a Barcellona nel 1995 e suddiviso in tre, ampi capitoli: un capitolo riguardante il campo politico e della sicurezza (inclusivo di tematiche come la democrazia e i diritti umani, ma anche del dialogo fra culture), un capitolo per il campo economico e finanziario che si proponeva la creazione di un'area di libero scambio per il 2010, e un terzo capitolo riguardante questioni sociali, culturali e umane. Incentivo principale di Barcellona erano gli Accordi di Associazione stabiliti con i singoli paesi e poi firmati, tra il 1996 e il 2002 con tutti i partecipanti al PEM salvo Siria e Libia (Cipro, Malta e Turchia sono passati sul binario dei paesi candidati all'accesso in Europa).

Assieme alla cooperazione regionale, il superamento della povertà e delle differenze economiche, la gestione dei flussi migratori, obiettivo esplicito della Dichiarazione di Barcellona (1995) era “la creazione di un'area di pace e di stabilità nel Mediterraneo”. E, su questo terreno, il punto più avanzato raggiunto dal processo era il tentativo di scrivere una Carta per la Pace e la Sicurezza – tentativo che, tuttavia, veniva progressivamente frenato dalle difficoltà di dialogo fra le parti regionali, a causa dal conflitto israelo-palestinese, tanto che già nel 1997 era divenuto una sorta di esercizio intellettuale da essere approvato solo “quando le circostanze politiche lo permettano”.²⁵ Risuscitata ambiziosamente due anni dopo alla Terza conferenza euro-mediterranea di Stoccarda (come il documento che doveva lanciare un “dialogo politico rafforzato assieme allo sviluppo evolutivo e progressivo di misure volte alla costruzione del partenariato, rapporti di buon vicinato, cooperazione regionale e diplomazia preventiva”)²⁶, la Carta sarebbe stata semplicemente eliminata dall'ordine dei lavori della conferenza successiva (Marsiglia, novembre 2000) in modo da render

²⁴ È la critica anche espressa da una recente seminario all'Institute for Security Studies della UE a Parigi. Si veda la nota “The enlarged EU and its new neighbours: new security challenges”, Paris, 5-6 June 2003, successivamente pubblicata dall'istituto.

²⁵ Second Euro-Mediterranean Ministerial Conference, “Conclusions”, Malta, 15-16 April 1997.

²⁶ Third Euro-Mediterranean Ministerial Conference, “Chairman's formal conclusions”, Stuttgart, 15-16 April 1999.

possibile la partecipazione di tutti i membri del PEM in un contesto, ancora una volta, di irrigidimento politico determinato da sviluppi nella vicenda israelo-palestinese.²⁷

Riconosciuto come un programma utile, ma che negli anni ha prodotto scarsi risultati, del Processo di Barcellona si è parlato frequentemente, negli ultimi anni, come di un processo cui bisognava dare “nuovo vigore” e su cui bisognava investire risorse più consistenti (come in qualche misura è stato fatto con un forte incremento dei programmi di aiuti fra il 1995 e il 2000).²⁸ La recente proposta della Commissione *Wider Europe* è un tentativo di superare lo stallo in cui era largamente finito quel processo (e così, in effetti, *Wider Europe* è stato accolto dai paesi partecipanti al PEM).²⁹

Tra le cause dello scarso impatto di quel processo ci sono le difficoltà oggettive del rapporto con una regione mediterranea in cui sussistono ancora conflitti armati importanti, ma anche, si diceva, uno scarso e spesso contraddittorio impegno della parte europea nella costruzione di quel rapporto, e carenze nella stessa impostazione del Processo. Al centro di esso doveva esserci la liberalizzazione economica (quasi metà degli aiuti europei sono andati in questa direzione), con l’aspettativa che questa poi producesse la liberalizzazione politica.³⁰ Ma, in anni recenti, l’inasprirsi della repressione politica in Tunisia – il paese che per primo aveva firmato l’Accordo di Associazione con l’UE – doveva contraddire vistosamente quella aspettativa. Inoltre, se l’Unione da una parte si proponeva la creazione di una zona di libero scambio, dall’altra fra i suoi stati-membri prevalevano poi spinte protezionistiche riguardanti merci di grande importanza per le esportazioni dei paesi del Sud del Mediterraneo (agricoltura e tessili).³¹

Infine, l’aspettativa che la liberalizzazione politica seguisse automaticamente quella economica si associava, fino a poco tempo fa, con una mancanza di pressioni specifiche in direzione, appunto, delle riforme politiche. In contrasto evidente con la condizionalità applicata nel rapporto con i paesi del Centro-est europeo e dei Balcani, gli Accordi di Associazione non sono mai stati usati dall’Europa per stimolare il cambiamento politico nei paesi del Sud mediterraneo. Pur rifacendosi a principi generali del diritto internazionale e alla stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, la stessa Dichiarazione di Barcellona incorpora elementi di relativismo culturale i quali, naturalmente, sono usati per bloccare le possibili pressioni relative ai diritti individuali facendo semplicemente appello al principio di non-interferenza. Così, ad accezione di alcune prese di posizione del Parlamento Europeo (e a parte il caso della Libia, sotto sanzioni delle Nazioni Unite

²⁷ Sono grato per questa complessa ricostruzione riguardante il Processo di Barcellona a Rosa Balfour, del Centro Studi di Politica Internazionale (Roma).

²⁸ Si veda, in particolare, European Commission, Communication to the Council and the European Parliament, “Reinvigorating the Barcelona Process”, Brussels 6 September 2000; European Parliament, “Report on the Commission Communication on relations between the EU and the Mediterranean region: reinvigorating the Barcelona Process”, Brussels, 22 January 2003.

²⁹ The Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Foreign Ministers, “Presidency Conclusions”, Crete, 26-27 May 2003.

³⁰ Si veda Diane Hunt, “Development Economics, the Washington Consensus, and the Euro-Mediterranean Partnership Initiative”, in George Joffé (a cura di), *Perspectives on Development: The Euro-Mediterranean Partnership*, numero speciale di *The Journal of North African Studies*, vol. 3, no. 2 (1998).

³¹ Si veda George Joffé, *Europe and the Mediterranean: the Barcelona Process Five Years On*, London, the Royal Institute of International Affairs, 2000. Va aggiunta a queste difficoltà, anche una riguardante le percezioni di sicurezza. Difatti, per molto tempo, l’esigenza molto sentita fra i paesi europei di sviluppare capacità militari europee – dalle prime forze multinazionali, EUROFOR e EUROMARFOR, allo sviluppo di una Politica di Sicurezza e di Difesa Europea – veniva percepita come una iniziativa “unilaterale” e creava una percezione di insicurezza e un atteggiamento di sospetto fra i paesi del Sud del Mediterraneo (inclusa una denuncia esplicita da parte della Lega Araba). Si veda Esther Barbé, “Balancing Europe’s Eastern And Southern Dimensions”, in Jan Zielonka (a cura di), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998; Sven Biscop, “Network or Labyrinth? The Challenge of Coordinating Western Security Dialogues with the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, vol. 7, no. 1 (Spring 2002)

per anni), quasi mai ci sono state lamentele europee per la mancanza di riforme politiche nei paesi del Mediterraneo.³²

Rispetto al quadro di rapporti qui sopra descritto, nella fase più recente vi è stata un'evoluzione significativa della politica europea. Come si è già indicato, era lo stesso allargamento a venticinque che rendeva più evidente il problema dei vicini, il rischio di nuove linee di divisione in Europa e nel Mediterraneo e l'esigenza di un approccio più generale. Così, assieme ad altre iniziative recenti, la proposta della Commissione *Wider Europe* vuole rispondere alla necessità di "rafforzare il quadro di riferimento per i rapporti dell'Unione con quei paesi vicini che attualmente non hanno la prospettiva dell'accesso all'UE".³³ Questa evoluzione della politica comunitaria verso il vicinato si qualifica, innanzi tutto e come già indicato, per il suo approccio di risposta ad un problema considerato come complessivo. Si qualifica, inoltre, trasferendo a tutti in maniera omogenea gli strumenti adottati in alcuni casi (gli ACP esistenti con la Russia, l'Ucraina e la Moldavia non includono né trattamento preferenziale nel commercio né hanno scadenze previste per l'avvicinamento dei sistemi normativi). E si qualifica, infine, per la proposta di un livello di rapporti che, pur escludendo l'accesso istituzionale, evidenzia elementi di inclusione che lo fa somigliare, appunto, all'integrazione istituzionale.

Quest'ultimo elemento qualificante della nuova politica dell'Unione traspare in un paragrafo centrale del documento della Commissione:

In cambio di progressi reali che indichino una condivisione dei valori ed una effettiva messa in atto di riforme politiche, economiche e istituzionali, incluso l'allineamento della legislazione all'*acquis*, i vicini dell'UE dovrebbero beneficiare della prospettiva di una più stretta cooperazione economica con l'UE. *Più specificamente, a tutti gli stati circonvicini va offerta la prospettiva di un interesse nel Mercato Interno dell'UE e di una maggior integrazione e liberalizzazione per promuovere il libero movimento di persone, beni, servizi e capitali (quattro libertà). Se un paese raggiunge questo livello, giunge quanto più vicino possibile all'Unione senza esserne uno stato-membro. L'UE quindi deve esser pronta a lavorare in stretto rapporto di partenariato con i paesi vicini che vogliono attuare ulteriori riforme e ad assisterli nel loro sviluppo di capacità per allinearsi con, ed applicare parti dell'*acquis communautaire*.*³⁴

Qui, l'esperienza positiva della condizionalità collegata al processo di allargamento è quello che la Commissione cerca di trasferire nella nuova politica verso i vicini. "Obiettivo di lungo termine delle iniziative [proposte] – dice *Wider Europe* – è quello di muovere verso un ordinamento in base al quale i rapporti dell'Unione con i paesi circonvicini alla fine assomiglino agli stretti legami politici ed economici oggi goduti con l'Area Economica Europea".³⁵ Ed elencando una lunga serie di incentivi da offrire, la Commissione sottolinea il voluto, stretto collegamento con le riforme politiche. "L'offerta dei benefici [...] va fatta in modo tale da incoraggiare e premiare le riforme – riforme che le politiche e incentivi esistenti dell'UE non sono fin qui riusciti ad ottenere in tutti i casi. Questo coinvolgimento va introdotto in modo progressivo ed essere condizionale al raggiungimento degli obiettivi di riforma concordati".³⁶

Va aggiunto che gli stessi nuovi strumenti suggeriti sembrano soprattutto attingere, ancora una volta, all'esperienza del processo di allargamento. Al centro del Piano d'Azione da stabilire con ciascun paese deve esserci "un documento redatto dalla Commissione e dagli stati-membri, da

³² Si veda Richard Youngs, „Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy“, Centre for European Policy Studies, Working Document no. 167, Brussels October 2001.

³³ *Wider Europe*, p. 4. La proposta quindi non riguarda i paesi candidati e i Balcani occidentali. Riguarda, invece, Bielorussia, Moldavia, Ucraina, e la stessa Russia, oltre ai paesi mediterranei del Processo di Barcellona.

³⁴ *Wider Europe*, p. 10. Sottolineatura nostra.

³⁵ *Wider Europe*, p. 15.

³⁶ *Wider Europe*, p. 16.

concordare assieme a ciascun paese, che stabilisca gli obiettivi comuni, gli elementi di controllo e delle scadenze precise per il loro raggiungimento”.³⁷ E si tratta di una procedura che ricorda da vicino quella introdotta con l’Accordo di Partenariato per l’Accesso che, per esempio nel caso più recente della Turchia, aveva portato ad una proposta europea di itinerario (roadmap) per l’adeguamento all’acquis e ad un voluminoso piano di riforme economiche e politiche presentato come risposta da Ankara nel 2001.

Infine, sempre a proposito di evoluzione della politica dell’Unione verso il Mediterraneo, è importante sottolineare una accresciuta pressione, recentemente, soprattutto della Commissione su quei paesi a proposito delle riforme politiche ed istituzionale. Così, in visita in Algeria e Tunisia, lo scorso marzo, il presidente della Commissione, Romano Prodi, richiamava per la prima volta esplicitamente i due paesi al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sui quali quei paesi si erano impegnati con i relativi Accordi di Associazione.³⁸ Importante per questo cambio di atteggiamento dell’Unione sembra sia stato, fra l’altro, la pubblicazione dello *Arab Human Development Report* dello United Nations Development Programme (novembre 2002) e in particolare l’enfasi posta da questo documento sul rapporto fra rispetto dei diritti umani e sviluppo economico.³⁹

A maggio, poi, la Commissione produceva un rapporto specifico sul problema dei diritti umani nel Mediterraneo. Il rapporto criticava la condizione dei diritti umani nella regione (le critiche includevano ampiamente Israele) e raccomandava che, parte del dialogo politico con quei paesi, fosse anche un dialogo articolare su questioni relative, appunto, ai diritti umani. Raccomandava, infine, che attività specifiche dovessero essere inserite nei Piani di Azione nazionale già proposti con *Wider Europe*.⁴⁰

Fin dove arriva la condizionalità europea

La conclusione di quanto esposto qui sopra è che la politica di stabilizzazione regionale dell’UE è andata evolvendosi via via che l’Unione riconosceva l’efficacia del processo di allargamento istituzionale nel condizionare altri paesi verso un processo di riforme – politiche, prima di tutto. Quella riconosciuta efficacia ha poi stimolato, nella fase più recente, ulteriori iniziative rivolte ai paesi del nuovo “vicinato” e centrate su *politiche di maggiore inclusione* (partecipazione al Mercato Interno dell’Unione), volte cioè ad offrire incentivi più attraenti e che portino quei paesi, come suggerito in *Wider Europe*, “quanto più vicino all’Unione senza esserne uno stato membro”.

E’ difficile esagerare l’importanza di questa strategia di stabilizzazione politica regionale che, nel contesto del dopo-Guerra Fredda, usa il bisogno di integrazione per trasformare, secondo regole e principi stabili, il quadro normativo entro il quale uno stato si rapporta ad altri stati e alla sua stessa popolazione.⁴¹ E quelle regole e principi sono la migliore garanzia per il superamento dei conflitti armati e la convivenza pacifica fra i popoli. La differenza con il semplice sottoscrivere i principi della Carta delle Nazioni Unite (e la stessa partecipazione al Consiglio d’Europa) sta nel fatto che l’integrazione nella UE lo fa infrangendo la sovranità assoluta dell’originario stato westphaliano (lo

³⁷ *Wider Europe*, p. 17.

³⁸ Romano Prodi, “Devant le membres du Conseil de la Nation Algérien”, Speech/03/162, Algeri, 30 marzo 2003; Romano Prodi, “Discours a la Université de Tunis”, *EuroMed Report*, no. 56, Brussels, 1 April 2003.

³⁹ Ricostruzione dovuta a Rosa Balfour del CeSPI.

⁴⁰ European Commission, Communication on “Reinvigorating EU actions on Human Rights and democratization with Mediterranean partners. Strategic guidelines”, COM (2003) 294 final, Brussels, 21 May 2003.

⁴¹ Una parte della letteratura preferisce inserire la condizionalità dell’UE in un concetto più ampio, quello di “europeizzazione”: “Un processo che ri-orienta la direzione e il carattere della politica al punto che la dinamica politica ed economica dell’UE diviene parte della logica che struttura politica e processo politico [dei paesi interessati]”. Citato in Coppieters, “European Institutional Models”, cit. , pp. 9-10. Per il concetto di “europeizzazione” si veda anche K. Featherstone e G. Kazamias (curatori), *Europeanisation and the Southern Periphery*, London, Frank Cass, 2001.

stato che copre un territorio entro il quale l'autorità politica interna è l'unico arbitro dei comportamenti legittimi).⁴² Il bisogno di integrazione istituzionale – o, se si vuole, il bisogno di non essere esclusi – trasforma la struttura delle opportunità presenti nella politica di un paese e diviene un quadro di riferimento delle credenze e delle aspettative interne. L'integrazione è l'elemento materiale che viene scambiato con quella limitazione della sovranità. I vecchi membri dell'Unione, si diceva all'inizio, hanno costruito questa strategia sulla base della stessa loro, originaria esperienza.

Così, in vista dell'integrazione, i dirigenti slovacchi rinunciano alla politica di discriminazione verso la popolazione di origine ungherese. E se la prospettiva europea cresce di importanza nella politica della Turchia, nel 1999, un governo turco pure con forte caratterizzazione nazionalista cede alle pressioni e rinuncia all'esecuzione di Abdullah Ocalan (destando non poche proteste proprio relative alla rinuncia della sovranità). E ancora, i dirigenti del gruppo etnico maggioritario in Macedonia/FYROM rinunciano ad occupare l'intero spazio dello stato (secondo il principio della "nazione titolare") di fronte alla prospettiva di divenire parte di una comunità più vasta – quella europea.

Le implicazioni generali di questi e di altri sviluppi collegati sono importantissimi. I diritti individuali e il diritto delle minoranze crescono, nei singoli stati, con l'avanzare dell'integrazione sopranazionale. E l'integrazione, a sua volta, sposta le basi della legittimità riconosciuta dalla collettività internazionale al di sotto del livello dello stato-nazione. L'integrazione vera e propria, poi, toglie ulteriormente assolutezza allo stato westphaliano creando più livelli di autorità appropriandosi, da una parte, di competenze di quello stato e, dall'altra, creando occasioni per la devoluzione di autorità ad entità sub-statali (la cui legittimità cresce con l'"investitura" europea). Il risultato è *un assetto internazionale nuovo e che è caratterizzato da un tessuto di rapporti che passa per lo stato ma anche per l'autorità allocata ad altri livelli del governo della società*. E questo assetto internazionale costituisce la migliore garanzia della pace e della stabilità fra gli stati che vi partecipano.⁴³

Vista nella sua capacità di incidere *in profondità* nei rapporti interstatali, dunque, questa politica ha grandissima importanza. Il discorso cambia, tuttavia, quando si guarda alla *possibile estensione* di quella politica. È importante, difatti, capire fin dove, al di là delle aspettative – e perfino delle ambizioni – europee, possa estendersi questa zona di pace prodotta dalla condizionalità della politica dell'Unione.

La condizionalità collegata al processo di integrazione ha dato risultati importantissimi prima di tutto nel consolidamento democratico dei paesi del Sud dell'Europa – Grecia, Spagna e Portogallo – e, più di recente, in quelli dell'Europa centrale provenienti dal blocco sovietico. Inoltre, un caso interessantissimo è quello della Turchia – un caso in cui la pressione esterna, già da molto tempo importante per le riforme, di recente si è dimostrata efficace. Si diceva sopra, invece, della scarsa "presa" su paesi come Bielorussia, Ucraina e Moldavia e, ancor più, sui vicini della sponda Sud del Mediterraneo. È difficile generalizzare, caratterizzando le problematiche delle diverse regioni, ma vale comunque la pena cercare di inquadrare quelle difficoltà della politica dell'Unione.

Rilevante, per esempio nel caso della Moldavia (ma il discorso vale, in larga misura, anche per Ucraina e Bielorussia), è che questo paese sembra sospeso fra il suo rapporto con l'Europa unita e le opzioni politiche determinate dal vecchio rapporto con Mosca. Dalla Russia la Moldavia dipende

⁴² La nozione di stato westphaliano, con riferimento alla giurisdizione assoluta di un'autorità su un territorio, è criticata nella letteratura per la sua astrattezza rispetto alla storia, ma è usata qui per il suo valore di nozione convenzionale. Si veda, su questo problema e sulle forme di sopranazionalità, Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1999.

⁴³ Il modello europeo di governo della cosa pubblica a più livelli è studiato come un modello trasferibile, particolarmente efficace per il superamento dei conflitti in Coppieters et al., "European Institutional Models", op cit., pp. 16-ff.

per il suo intero fabbisogno energetico. E, dall'altra parte, con tutto l'interesse all'integrazione europea, i benefici percepiti nel perseguimento di quella politica vengono valutati come troppo bassi e la stessa integrazione come troppo remota.

Dei Balcani è stato notato che, nonostante alcuni risultati di rilievo, quando li si confronta con gli effetti della condizionalità nell'Europa centro-orientale, la trasformazione qui generata appunto dalla condizionalità europea è decisamente meno importante.

Infine, un problema ancora più complesso è quello dell'influenza sui paesi mediterranei che fanno parte del Processo di Barcellona. Il dato importante qui non sembra tanto essere la mancanza della prospettiva dell'integrazione, quanto le problematiche politiche che condizionano in modo determinante la politica della regione. La conseguenza di questo è che, anziché condizionare esso la politica regionale verso un superamento dei conflitti, lo stesso Processo di Barcellona è spesso rimasto ostaggio (con riunioni cancellate, ordine dei lavori decurtato, etc.) di quei conflitti.

Non è la mancanza di capacità materiali, in quanto tali, che impedisce all'Europa unita di interagire in maniera efficace con i problemi di regioni come Mediterraneo – o i Balcani del 1991. L'impatto della condizionalità si esaurisce laddove, per ragioni storiche o altro, l'UE non è in grado di costruire una PESC.

Nel caso della Bosnia, Prlic dichiarava di recente: “Se non si riconosce il fatto che il futuro della regione è nell'UE, non c'è alcuna possibilità di attuare un piano generale coerente”. Inoltre, una delle conseguenze dell'integrazione è di rendere più prominenti attori sub-statali (regioni transfrontaliere, attori amministrativi inferiori, etc.) e quindi creare un tessuto internazionale di relazioni a livelli diversi.