
DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA NELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO: STRUMENTI, STRATEGIE E DILEMMI

Rosa Balfour

Paper presentato al workshop

LA POLITICA DI VICINATO QUALI OPPORTUNITÀ PER L'ITALIA

Roma, 26 Febbraio 2007

con il sostegno della
Ministero degli Affari Esteri

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. L'UE E L'AREA DI VICINATO: UN BILANCIO	4
3. I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI: <i>STABILITÀ E CAMBIAMENTO</i>	7
4. I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI: <i>LA CONDIZIONALITÀ POSITIVA E NEGATIVA</i>	10
5. I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI: <i>COERENZA E FLESSIBILITÀ</i>	12
6. LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO.....	14
7. DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA NELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO	17
8. LA PEV E I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI E DELLA DEMOCRAZIA	26

DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA NELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO: STRUMENTI, STRATEGIE E DILEMMI

*Rosa Balfour**

INTRODUZIONE

L'UE si è sempre presentata come sostenitrice dei diritti umani, a livello sia globale che regionale; e specialmente a partire dagli anni Novanta li ha integrati nelle sue varie strategie di politica estera. Per quanto la politica UE a favore dei diritti umani non traggia origine dal processo di allargamento, bensì dall'esperienza dei singoli stati membri in quanto donatori ai paesi in via di sviluppo, la sua reputazione deriva largamente da quel grande laboratorio, che ha visto, nel corso degli anni Novanta, l'Unione agire da calamita, attirando, sospingendo e ancorando il processo di trasformazione prima nell'Europa centrale e orientale, e nel prossimo futuro, nell'Europa sud-orientale e in Turchia.

La buona prova data dall'UE nella promozione dei diritti umani e della democrazia nel contesto dell'allargamento, tuttavia, non implica necessariamente che quelle sue capacità trovino una naturale estensione all'ambito della politica estera. Alcune delle lezioni apprese in termini di sostegno ai processi di transizione sono state trasferite nella Politica Europea di Vicinato (PEV) sviluppata a partire dal 2003, che offre ai paesi ai confini dell'UE allargata numerose opportunità simili a quelle offerte ai paesi che sono stati – o sono oggi – candidati all'adesione, ad eccezione dell'adesione vera e propria. Ma sulla PEV pesano alcune incognite: fino a che punto servirà all'obiettivo di promuovere i diritti umani e la democrazia e di stimolare la riforma politica nei paesi verso i quali è diretta; e quale sarà il suo valore aggiunto rispetto alle politiche precedenti? Finora, il bilancio dell'azione UE di promozione dei diritti umani attraverso la sua politica *estera* è stato, a dir poco, molto meno cristallino rispetto al successo del processo di allargamento, e viziato da incoerenze, contraddizioni, incertezze e speculazioni sulle reali motivazioni di Bruxelles.

L'interrogativo cruciale è se l'UE possa fungere da fattore di trasformazione nell'area di vicinato senza allargarsi. L'interrogativo può essere affrontato da numerosi punti di vista, che non possono essere esaminati nell'ambito di questo articolo che ambisce a trattare una materia già piuttosto ampia e relativa alla frastagliata area che si estende ai confini dell'Unione. Vale la pena di chiarire subito cosa questo paper non intende fare. In primo luogo, non esaminerà il processo di formazione della politica estera al livello degli input avanzati dai singoli stati membri, dalle istituzioni dell'UE e dal contesto internazionale. Né approfondirà le motivazioni che hanno spinto gli stati membri, le istituzioni e l'intera Unione ad adottare una politica di promozione dei diritti umani e della

*Ricercatrice, CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), Roma. L'autrice ringrazia gli esponenti del Consiglio e della Commissione che le hanno concesso interviste nel corso dell'aprile 2006. Ogni responsabilità per i contenuti di questo paper ricade esclusivamente su di lei.

democrazia. In altre parole, questo paper non esaminerà le *fonti* di quella politica, gli attori che l'hanno generata e i motivi che la giustificano, né tratterà il suo rapporto con le più generali priorità di politica estera nei confronti dei singoli paesi, anche se tutti questi aspetti verranno, naturalmente, quanto meno accennati.

Il paper parte dalla politica di promozione dei diritti umani e della democrazia dell'UE, e tenta di analizzare le svariate sfide e i dilemmi che i *policy-makers* incontrano sul piano delle *strategie* e degli *approcci*. Il paper compirà innanzitutto una rapida ricognizione dei modi in cui l'Unione ha agito per promuovere i diritti umani e la democrazia nelle sue aree di confine, specialmente nel quadro delle politiche di adesione. I capitoli 3, 4 e 5 tenteranno di descrivere alcuni dei problemi emersi nell'area di vicinato che è oggi esclusa dalla possibilità di candidarsi all'allargamento, presentando esempi relativi alle politiche sviluppate dall'UE verso l'Europa orientale, il Nord Africa e il Medio Oriente nell'ambito del Partenariato euro-mediterraneo (PEM). I dilemmi e i problemi individuati sono stati suddivisi in tre ampie categorie. In termini di obiettivi, l'UE si misura con il problema di stimolare la riforma politica e il cambiamento nel suo vicinato (con l'inevitabile corollario di incertezza sul piano delle conseguenze), e allo stesso tempo promuovere altri interessi cruciali quali la stabilità regionale, la prevenzione dei conflitti e la tutela della sicurezza dell'UE stessa. Di converso, il cambiamento politico può non portare necessariamente all'allargamento della famiglia degli stati democratici. È in questa sfera che le politiche per i diritti umani possono entrare in conflitto con altri interessi strategici della politica estera più generale dell'Unione. In termini di metodi e strumenti, Bruxelles deve trovare un equilibrio tra la ricerca di *engagement*¹ dei paesi partner e, allo stesso tempo, esercitare pressioni su di essi per convincerli a realizzare la riforma politica. Infine, per difendere la sua credibilità come attore internazionale dedito alla promozione globale dei diritti umani, l'Unione deve destreggiarsi tra la necessità di garantire un certo grado di coerenza e universalità ai principi che predica ma anche di conservare quella flessibilità che è necessaria per sviluppare politiche mirate ad affrontare le specifiche condizioni dei paesi interessati.

Da ultimo, il paper discuterà le innovazioni introdotte dalla Politica Europea di Vicinato. I capitoli 6 e 7 esamineranno gli strumenti e le strategie sviluppati nel contesto della PEV. Trattandosi di una politica di recentissima data, la nostra valutazione dovrà concentrarsi più sulle sue potenzialità che non sui risultati concreti. Gli interrogativi cui cercheremo di rispondere riguarderanno gli strumenti che la PEV mette in campo: cercheremo di valutare se siano più raffinati rispetto alle precedenti politiche, tanto da conferire un valore aggiunto all'azione UE di promozione dei diritti umani e della democrazia. Una domanda più generale, naturalmente, è fino a che punto la PEV offra incentivi validi alla riforma. Il capitolo conclusivo, infine, punterà a valutare in che misura la PEV riesca ad affrontare i dilemmi della promozione dei diritti umani e della democrazia, e quali possano essere i suoi limiti e le sue lacune.

1. L'UE E L'AREA DI VICINATO: UN BILANCIO

¹ La parola *engagement* non ha una traduzione diretta in italiano e verrà quindi utilizzata in inglese. Significa l'instaurazione di un dialogo tra due parti che punti ad un rapporto costruttivo nonostante le diversità di vedute.

A partire dalla fine degli anni Ottanta, l'UE ha sviluppato un'ampia gamma di strumenti – di natura politica, diplomatica ed economica – volti a promuovere i diritti umani e la democrazia. Si tratta di approcci diretti, quali l'assistenza per la democratizzazione; di approcci indiretti, fondati sulla persuasione tramite la socializzazione e il dialogo politico ai livelli più alti, oltre che sugli scambi culturali e a livello di società; e di strumenti basati sulla condizionalità positiva e negativa, cioè l'offerta di incentivi e premi in cambio di progressi sul fronte della democrazia e dei diritti umani, e, di converso, la minaccia o l'effettivo ricorso alla punizione in caso di deterioramento di quei principi.²

Tabella 1 – CE e PESC: Strumenti finalizzati alla promozione dei diritti umani e della democrazia

Strumenti politici e diplomatici	Strumenti economici
Possibilità di adesione	
Accordi contenenti la ‘clausola sui diritti umani’ ³	Accordi contenenti la ‘clausola sui diritti umani’
Dialogo politico	Assistenza finanziaria
Azioni congiunte	Aiuti
Strategie comuni	Aiuti finalizzati ai diritti umani e alla democrazia
Passi, affermazioni e dichiarazioni	Sospensione o rinvio dei negoziati sugli Accordi
Contributo alle missioni di monitoraggio delle elezioni	Riduzione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica
Rinvio di incontri o visite ufficiali	Sospensione o rinvio di aiuti o assistenza finanziaria
Sospensione dei contatti bilaterali	Sanzioni mirate
Sospensione della cooperazione	Embargo commerciale

Fonte: European Commission (1995), *On the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries*, Bruxelles: 23 maggio, COM(95) 216 final, Annex 1.2, approvato dal Consiglio il 29 maggio 1995.

Per quanto riguarda le politiche dirette, l'UE ha sviluppato una serie di linee di bilancio finalizzate a gestire i programmi di assistenza per la democrazia e i diritti umani. Nel contesto dell'allargamento, lo strumento principale è stato il PHARE Democracy Programme (Programma PHARE

² Questa classificazione è tratta da Federica Bicchi (2004), ‘L'Unione europea e la promozione della democrazia’, in Federica Bicchi, Laura Guazzone e Daniela Pioppi (a cura di), *La Questione della Democrazia nel Mondo Arabo. Stati, società e conflitti*, Monza: Polimetrica, pp. 143-170; Karen E. Smith (2003), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, cap. 1 e 3; Kalevi Jaakko Holsti (1995), *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

³ Gli Accordi attualmente esistenti con i paesi dell'area del Vicinato sono: il Partenariato per l'adesione con la Turchia e Croazia, e gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione con i paesi dei Balcani occidentali. Con i paesi del Mediterraneo meridionale l'UE ha siglato Accordi di Associazione; con i WNIS (Western Newly Independent States: Ucraina, Bielorussia e Moldavia), Accordi di Partenariato e Cooperazione. A partire dal 1995, tutti gli accordi includono una clausola “sull'elemento essenziale”, di solito all'Articolo 2, che si riferisce ai principi democratici e di tutela dei diritti umani alla base degli Accordi stessi; principi fondati sulle convenzioni e i criteri internazionali e regionali. Un altro articolo è dedicato ai meccanismi relativi alle “misure appropriate” da prendere per fronteggiare qualsiasi violazione di quei principi.

Democrazia); in Europa sud-orientale è stato OBNOVA, in seguito sostituito dal CARDS; il TACIS Democrazia era destinato all’insieme dell’ex Unione Sovietica, mentre per il Mediterraneo è stato creato il MEDA Democracy Programme. Dal 1994 in poi, la componente dedicata alla democrazia di questi programmi regionali di aiuto è stata accompagnata dalla Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti Umani (EIDHR), un fondo globale che a metà degli anni Duemila aveva raggiunto e superato i 100 milioni di euro annuali.

Se si guarda alla miscela di incentivi e misure negative finalizzata ad esercitare la condizionalità, il bilancio dell’UE nell’area di Vicinato non è stato lineare. Il processo di apprendimento in quest’area risale soprattutto al contesto dell’allargamento. Grazie alla carota dell’adesione, l’UE ha potuto utilizzare una condizionalità sia positiva che negativa per spingere i paesi candidati alla riforma. In quasi tutti è intervenuta sui temi del rispetto delle minoranze; e nel caso più noto, quello della Slovacchia sotto il governo Meciar, l’inizio dei negoziati di adesione è stato rimandato a causa dei problemi legati ai diritti umani e alle condizioni della democrazia nel paese. Nell’Europa sud-orientale l’UE ha fatto ricorso praticamente a tutti gli strumenti che aveva a disposizione; ma l’area è stata anche una sorta di laboratorio, in cui l’Unione ha sviluppato strumenti specifici, quali le sanzioni selettive contro i rappresentanti del governo serbo di Milosevic dopo l’intervento NATO del 1999 (le stesse che sono state recentemente adottate anche contro il governo bielorusso, dopo le frodi elettorali del marzo 2006), e il dialogo informale con l’opposizione a Milosevic stesso, sviluppato accanto a programmi mirati come “Energia per la Democrazia” e “Le scuole per una Serbia democratica”. Queste ultime, in particolare, sono state iniziative senza precedenti, alla luce della tradizionale riluttanza di Bruxelles a “schierarsi” nelle questioni di politica interna.

In Europa centrale e sud-orientale, gli sforzi dell’UE per promuovere la democrazia e i diritti umani sono stati sostenuti anche da altre considerazioni strategiche. Dopo i conflitti esplosi nella ex Jugoslavia, la promozione dei diritti umani e della democrazia è stata considerata parte integrante della strategia di stabilizzazione e prevenzione dei conflitti.⁴ In più, una volta che la prospettiva di adesione è stata offerta ai paesi dell’Europa centrale nella seconda metà degli anni Novanta, e a quelli dell’Europa sud-orientale negli anni Duemila, gli obiettivi di promozione dei diritti umani e della democrazia sono stati giustificati, dal punto di vista dell’UE, in nome degli standard richiesti per l’appartenenza al club; e nei paesi candidati quegli standard hanno effettivamente sostenuto il generale processo di riforma legittimato dall’incentivo finale dell’adesione. Malgrado l’attuale strategia di allargamento non costituisca una garanzia contro le violazioni dei diritti umani in Turchia e nei Balcani, l’allargamento del 2004 e il processo virtuoso di trasformazione politica che esso ha comportato sono stati nel complesso considerati un grande successo praticamente da tutti i punti di vista.

Ma se si allarga maggiormente lo sguardo, sempre nel periodo precedente la PEV, il bilancio dell’azione UE risulta molto più discutibile, ed è stato in effetti abbondantemente criticato da diversi analisti, ONG internazionali e a volte anche dai media. L’Unione è stata accusata di inefficienza, doppio regime, incoerenza e di aver spesso ceduto sui diritti umani quando in gioco ci sono stati interessi più pressanti. Malgrado i successi colti dall’UE nello sviluppo di una sua politica esterna di promozione dei diritti umani – con la creazione delle apposite strutture istituzionali e integrando i relativi standard e obiettivi nella maggior parte delle sue politiche esterne – capita spesso che quei diritti siano sacrificati in nome di altre considerazioni, specialmente quando si ha a

⁴ Rosa Balfour (2006), ‘Principles of Democracy and Human Rights: a Review of the European Union’s Strategies towards its Neighbours’, in Sonia Lucarelli e Ian Manners (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Londra, Routledge, pp. 114-129.

che fare con “partner strategici” (come la Russia o la Cina) o con interessi cruciali quali i rifornimenti energetici. In più, la lotta al terrorismo e alle migrazioni clandestine ha determinato, secondo alcune importanti ONG, un incremento delle violazioni dei diritti umani all’interno dell’Europa stessa, mettendo così a repentaglio la sua credibilità e legittimità nel proporre quei principi in altri paesi.⁵

Alla luce della diversità dei motivi alla base delle politiche UE di promozione dei diritti umani e della democrazia, penso sia utile suddividere i dilemmi che si presentano ai *policy-makers* in tre categorie principali. La prima si riferisce a quanto l’UE è disposta a spingere per la riforma nell’area di vicinato, specialmente nel caso in cui il suo impulso si scontri con altri interessi. A sua volta, ciò solleva l’interrogativo se la PEV abbia identificato priorità tali da poter essere realisticamente perseguitate dagli stati membri. La seconda categoria riguarda i modi in cui tale cambiamento va perseguito, e i costi e i benefici della condizionalità positiva e negativa; e qui la domanda è se l’UE punti a promuovere un “cerchio di amici” oppure un “cerchio di paesi ben governati”. La terza categoria si riferisce alla legittimità della scelta di promuovere i diritti umani richiamandosi a standard universali, mentre allo stesso tempo vengono sviluppate strategie tagliate su misura di ciascun paese, cosa che produce una tensione intrinseca nella PEV tra un quadro di riferimento regionale e “olistico” e politiche più specifiche e mirate.

3. I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI: STABILITÀ E CAMBIAMENTO

“Il nostro compito consiste nel favorire l’esistenza di un cerchio di paesi ben governati ad est dell’Unione europea e lungo il Mediterraneo, con cui possiamo intrattenere rapporti stretti e cooperativi”.

“La migliore protezione della nostra sicurezza è un mondo di stati democratici bene amministrati. La diffusione del buon governo, il sostegno alle riforme politiche e sociali, il contrasto della corruzione e dell’abuso di potere, lo stabilimento dello stato di diritto e il rispetto dei diritti dell’uomo rappresentano i mezzi più efficaci per il rafforzamento dell’ordine internazionale”.⁶

Se l’obiettivo primario della politica estera dell’UE è quello di stabilizzare il suo vicinato, dietro a molte delle strategie sviluppate dall’Unione si trova il concetto che la democrazia produce stabilità. L’allargamento si è rivelato una politica trasformativa che fornisce un obiettivo e degli standard da perseguire, nonché assistenza tecnica ed economica per sostenere il duro e faticoso processo di transizione intrapreso dai paesi candidati. Nella politica estera, l’UE ha definito la “stabilità strutturale” come fondata “sulla democrazia e il rispetto dei diritti umani, su strutture politiche funzionanti (...) e sulla capacità di gestire il cambiamento senza ricorrere al conflitto”.⁷ In altri termini, in assenza di democrazia e diritti umani, la trasformazione viene identificata come il fattore cruciale per conseguire la stabilità.

⁵ Si veda, ad esempio, Amnesty International (2006), “The search for a coherent and credible EU human rights policy – Amnesty International’s ten-point programme for the Finnish Presidency of the European Union”, EU Office, Bruxelles, 28 giugno, scaricabile da www.amnesty-eu.org.

⁶ Consiglio Europeo (2003), *Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre.

⁷ European Commission (2001), *On Conflict Prevention*, COM (2001) 211 final: Bruxelles, 11 aprile.

Invece di seguire metodi imperniati sul “cambio di regime”, le politiche UE hanno generalmente teso ad adottare un duplice e graduale approccio: la socializzazione delle élite dei paesi partner attraverso il dialogo politico e l’istituzionalizzazione delle relazioni, e un approccio allo sviluppo sociale “dal basso verso l’alto”, fondato principalmente sul sostegno ad elementi della società civile identificati come importanti agenti di cambiamento e bastioni contro un eventuale rigurgito autoritario.

La grande maggioranza degli aiuti viene erogata alle organizzazioni non governative (ONG) dediti, ad esempio, alla formazione nel campo della tutela dei diritti umani e alla sensibilizzazione e formazione di alcuni apparati statali sia civili che militari (magistratura, polizia e forze armate), ma che forniscono anche servizi sociali e svolgono un ruolo fondamentale nella lotta alla povertà. La EIDHR ha teso in particolare ad incanalare i suoi finanziamenti verso l’*empowerment* delle donne, la lotta all’esclusione sociale e alla discriminazione delle minoranze, e verso campagne contro la tortura e la pena di morte. Sono stati compiuti sforzi per collegare questo approccio “dal basso verso l’alto” agli aspetti più squisitamente politici dell’azione UE di promozione dei diritti umani e della democrazia⁸, ma sempre escludendo ogni tipo di intervento diretto tale da poter contribuire a determinare un cambio di regime. Diversamente dagli Stati Uniti, infatti, l’UE è per tradizione estremamente restia a prestare sostegno finanziario a gruppi o partiti politici di opposizione a regimi autoritari. Se da un lato questo approccio riflette il desiderio di assicurare l’imparzialità degli aiuti, esso è però anche stato criticato per non aver sostenuto, ad esempio, le “rivoluzioni colorate” del 2003-2004 in alcune repubbliche ex sovietiche.⁹

Questa politica riflette anche il timore che il cambiamento politico e la democratizzazione possano, nel breve termine, produrre instabilità e conseguenze imprevedibili; timore che riguarda particolarmente l’area di vicinato al sud, nella quale il dilemma tra trasformazione e stabilità ha portato ad uno stallo politico, specialmente sul piano della promozione della democrazia e dei diritti umani. Sostenere lo status quo in quest’area è stato considerato come il modo migliore per scongiurare il rischio di una vittoria elettorale del fondamentalismo islamico. Indubbiamente l’UE è riuscita – anche se a fatica – a convincere i governi dei paesi partner ad accettare la “clausola dei diritti umani” negli Accordi di Associazione siglati nel quadro del Partenariato euro-mediterraneo, e ad acconsentire che diritti umani e democrazia siano materia di discussione nell’ambito del dialogo politico in sede di Consigli di Associazione: due elementi che hanno rappresentato un passo avanti rispetto alla totale assenza di questi temi nella politica mediterranea dell’UE prima della Dichiarazione di Barcellona del 1995.

I governi dell’Unione, però, non hanno mai dimostrato la volontà di andare al di là delle specifiche violazioni dei diritti umani, e di discutere della riforma politica nella sua interezza. Perfino l’aiuto erogato attraverso il MEDA Democracy Programme (i cui progetti non richiedevano l’approvazione da parte dei governi partner) era concentrato soprattutto su progetti di finanziamento alla società civile e alle ONG, ed evitava questioni più controverse che avrebbero potuto essere considerate interferenze indebite, come fornire assistenza alla società politica o all’*institution building*, o

⁸ Richard Youngs (2003), ‘European approaches to democracy assistance: learning the right lessons?’, *Third World Quarterly*, Vol 24, No 1, pp 127–138.

⁹ Timothy Garton Ash ha criticato l’UE per non avere sostenuto, come hanno invece fatto gli USA, la mobilitazione della società civile ucraina “in prima linea nella difesa della libertà”. Si veda *The Guardian*, 25 novembre 2004. D’altro canto, però, anche i metodi tesi ad esportare la democrazia hanno suscitato critiche. Si veda Jeremy Bransten, “‘Orange Revolution’: part homegrown uprising, part imported production?”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, Belarus and Ukraine Report, Vol. 6, No. 47, 23 dicembre 2004.

cercare di stabilire il controllo civile sulle forze armate¹⁰: questioni, peraltro, su cui l'UE si è invece fortemente impegnata in altre regioni del suo vicinato, e in modo particolare nei Balcani.

Ed effettivamente, è proprio nell'Africa del Nord e nel Medio Oriente che il dilemma tra stabilità e cambiamento è stato più acuto. Nei casi in cui il cambiamento politico ha comportato l'ascesa al potere di partiti islamici per via elettorale – ad esempio, in Algeria negli anni Novanta, e più recentemente con la vittoria di Hamas nelle elezioni palestinesi del 2006 – sono emerse le più eclatanti contraddizioni dell'UE sotto il profilo della promozione dei diritti umani e della democrazia. Pur dando per scontata la specificità del caso di Hamas, l'incapacità da parte dell'Unione di affrontare questo tipo di cambiamento politico non sembra di buon auspicio per il ruolo che essa potrebbe svolgere in una regione che negli ultimi tempi ha evidenziato tendenze al cambiamento ma anche alla repressione. Basti pensare al caso dell'Egitto: dal successo dei candidati affiliati ai Fratelli islamici nelle elezioni parlamentari egiziane dell'autunno 2005, al recente giro di vite contro l'opposizione politica seguito agli attentati terroristici.

¹⁰ Richard Youngs (2001), *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asia Policies*, Oxford: Oxford University Press, soprattutto il cap. 3.

4. I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI: LA CONDIZIONALITÀ POSITIVA E NEGATIVA

Il dibattito tra una linea di *engagement* con i regimi e l'uso di misure coercitive, naturalmente, non è nuovo al campo della promozione dei diritti umani e della democrazia né, più in generale, a quello della politica estera; ma ha acquistato nuova importanza e nuovo significato dopo la fine della guerra fredda e nel contesto del dibattito sulle giustificazioni dell'intervento militare in nome della democrazia. I due percorsi – *engagement* con i regimi e uso di misure coercitive – non sono incompatibili: la maggior parte delle politiche UE, dopo tutto, pur fortemente concentrate sull'*engagement* con i regimi, non mancano certo di porre condizioni.¹¹ Anche a prescindere dalla dimensione militare, l'Unione possiede un'ampia gamma di strumenti economici e diplomatici che le consentono di applicare misure coercitive (si veda la tabella 1). Tuttavia, anche quando il suo potere di pressione ha toccato l'apice – come nel caso dell'allargamento e nei Balcani, dopo l'intervento del 1999 in Jugoslavia – l'UE ha sempre teso a privilegiare l'incentivazione e le misure positive. Come abbiamo visto, nel caso dell'allargamento la Slovacchia è stata “punita” con il rinvio dell'inizio dei negoziati per l'adesione, mentre la Romania e gli Stati baltici hanno ricevuto un ammonimento a non allontanarsi dal giusto tracciato. Nel caso del vicinato, misure negative come le sanzioni o la sospensione degli aiuti sono state applicate solamente nei casi della Croazia, Serbia, Bielorussia, Libia e Russia.

La metodologia seguita dall'UE per sviluppare i rapporti internazionali, a livello sia bilaterale che multilaterale, è stata caratterizzata piuttosto dalla ricerca di *engagement* con i paesi terzi, dall'istituzionalizzazione delle relazioni che consentisse un regolare dialogo politico tra le diplomazie, e dalla costruzione di partenariati. Questo tipo di approcci deriva sia dall'esperienza stessa dell'integrazione all'interno dell'Unione, sia dai suoi obiettivi di politica estera. Non è un caso che l'altra priorità della Strategia europea in materia di sicurezza (al di là del “cerchio di paesi ben governati” citato sopra) sia la ricerca del multilateralismo come la forma migliore di gestione della politica globale.

La studiosa Katerina Delacoura ha esaminato le politiche occidentali di promozione dei diritti umani nei confronti di Egitto, Turchia e Iran ed ha rilevato che le politiche coercitive, in presenza di tensioni nei rapporti, si sono rivelate controproducenti rispetto all'obiettivo di promozione della riforma politica¹². D'altro canto, neanche la linea di *engagement* produce necessariamente risultati sul fronte dei diritti umani e della democrazia. Malgrado l'asimmetria di potere tra la UE e i paesi partner, non sempre la costruzione dei partenariati ha prodotto i risultati attesi in termini di “socializzazione” dei partner e della loro accettazione dei principi dei diritti umani e della democrazia. Anzi, i critici dell'approccio partenariale hanno denunciato una certa indulgenza, o addirittura connivenza, dell'UE nei confronti di regimi non democratici.

Inoltre, dietro all'*engagement* può nascondersi il fatto che gli stati membri stiano sostanzialmente chiudendo un occhio sulle violazioni dei diritti umani, cosa che potrebbe avere un effetto dirompente sulla legittimità non solo esterna ma anche interna della politica estera dell'Unione. Sul piano interno, infatti, questo comportamento potrebbe urtare la sensibilità dei cittadini che

¹¹ Si veda Richard Youngs (ed.) (2005), *New Terms of Engagement*, e soprattutto Karen E. Smith, ‘Engagement and Conditionality: Incompatible or Mutually Reinforcing?’, pp. 23-30.

¹² Katerina Dalacoura (2003), *Engagement or Coercion? Weighing Western Human Rights Policies towards Turkey, Iran and Egypt*, Londra: Royal Institute of International Affairs.

annettono grande importanza al ruolo dell'UE come promotore dei diritti umani. Numerosi sondaggi realizzati nel 2006, infatti, hanno confermato un forte consenso nei confronti delle politiche di promozione dei diritti umani e/o della democrazia: secondo Eurobarometer, il 77% dei cittadini dell'Unione¹³ riteneva che l'UE (piuttosto che i singoli governi) dovesse promuovere la democrazia e la pace nel mondo¹⁴; percentuale che era del 71% secondo Transatlantic Trends¹⁵, mentre secondo un altro sondaggio il tasso di approvazione per la promozione della democrazia era del 69% presso l'opinione pubblica in generale e del 90% presso gli alti funzionari della Commissione e gli europarlamentari.¹⁶ Sul piano esterno, un uso strumentale della condizionalità indebolirebbe la volontà dei paesi partner di adeguarsi ai criteri fissati per i diritti umani, aggravando i problemi di incoerenza e di trattamento differenziale (come vedremo meglio nel prossimo capitolo), e mettendo a repentaglio l'intero assetto della politica di promozione dei diritti umani dell'Unione.

L'esperienza dell'UE in Ucraina e in Bielorussia illustra i problemi concreti che le due facce della medaglia comportano. In Ucraina – paese di importanza strategica, considerato una sorta di “ponte” tra Europa e Russia – prima della Rivoluzione arancione l'UE si era sostanzialmente limitata, a partire dall'inizio degli anni Duemila, ad una serie di dichiarazioni di condanna del deterioramento delle fragili strutture democratiche del paese. Viceversa, nel 1997 sospese i negoziati per l'Accordo di Partenariato e Cooperazione con la Bielorussia, rispolverando una politica “di principi”, e congelò le relazioni, denunciando le costanti violazioni dei diritti politici fondamentali e della prassi democratica da parte del presidente-dittatore Lukashenko. Il diverso trattamento adottato nei confronti dei due paesi ha suggerito che le priorità nel campo dei diritti umani e della democrazia fossero indissolubilmente legate ad una varietà di considerazioni di altro genere, che spaziavano dal peso dei rapporti UE con altre potenze – in questo caso la Russia, con il suo ruolo nello spazio ex sovietico – alla necessità di assicurarsi la cooperazione dei governi ai fini della gestione della sicurezza regionale.

Questi due casi, però, suscitano anche considerazioni più concrete circa il potenziale impatto delle diverse forme di condizionalità e la valutazione di condizioni specifiche. Ad esempio, l'*engagement* con l'Ucraina non è stato scalfito anche perché, prima del 2002, nelle capitali europee Kuchma era giudicato il male minore: isolare il paese poteva significare gettarlo nelle mani degli oligarchi ucraini o di nostalgici del regime comunista. Di converso, il prezzo dell'isolamento della Bielorussia era meno pesante sia per l'Unione (visto che quel paese era meno strategico dell'Ucraina), sia per la stessa Bielorussia, dal momento che all'epoca non era alle viste alcuna alternativa a Lukashenko, né migliore né peggiore.

In questi due casi, nessuna delle due strategie è veramente riuscita a promuovere la causa dei diritti umani e della democrazia, i cui standard hanno continuato a deteriorarsi in entrambi i paesi. Nell'ottobre 2004 Lukashenko ha vinto con la frode un referendum che gli ha consentito di ricandidarsi e vincere elezioni altrettanto fraudolente (svoltesi poi nella primavera del 2006); mentre l'Ucraina, alla fine dello stesso mese di ottobre, ha vissuto le elezioni più palesemente truccate e aspramente combattute della sua storia, senza che il regime facesse nemmeno finta di rispettare i criteri più elementari della democrazia elettorale. Fino a quel punto si poteva sostenere che nessuno

¹³ Con differenze tra i paesi che vanno dal 93% di Cipro al 63% della Gran Bretagna (Eurobarometer 251).

¹⁴ Commissione europea (2006), *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, Buxelles, maggio.

¹⁵ Transatlantic Trends (2006), *Key Findings 2006*.

¹⁶ Centre for the Study of Political Change (2006), *European Elites Survey 2006*, Indagine fra i membri del Parlamento europeo e fra gli alti funzionari della Commissione europea, Università degli Studi di Siena (www.gips.unisi.it/circap).

dei due approcci avesse prodotto risultati positivi in termini di maggiore democrazia nei due paesi in questione, e neanche in termini di credibilità dell'UE. Alla luce di quei fatti e dei loro sviluppi, però, si può aggiungere che la politica di isolamento della Bielorussia ha limitato anche i margini di manovra di cui l'UE avrebbe potuto approfittare per tentare di esercitare pressioni sul regime o stabilire contatti con le organizzazioni della società civile; mentre nel caso dell'Ucraina il rapporto più tendente all'*engagement* stabilito con il regime di Kiev ha senza dubbio contribuito a legittimare l'intervento di Javier Solana nei negoziati che hanno risolto la crisi della Rivoluzione arancione. Il caso della Bielorussia è emblematico dei problemi inerenti l'applicazione dei principi dei diritti umani. L'inverno scorso, la proposta della Commissione di punire il paese suspendendolo dal Sistema delle Preferenze Generalizzate è stata approvata da una maggioranza risicata di stati membri. I paesi che hanno votato contro le mini sanzioni commerciali temevano l'impatto negativo che esse avrebbero potuto avere sul tenore di vita di quanti dipendono dal commercio transfrontaliero con gli stati UE di confine (Polonia, Lettonia e Lituania: i tre paesi hanno infatti votato contro la proposta, ma sono tra i più strenui difensori della promozione dei diritti umani in Bielorussia), e temevano che in questo modo l'immagine dell'UE nella regione ne uscisse danneggiata.¹⁷

Perché gli approcci fondati *sull'engagement* e il partenariato abbiano una qualche credibilità, dovrebbero essere associati ad un sistema di condizionalità positiva fondata sui premi piuttosto che sulla punizione. Anche in questo caso, però, il bilancio dell'azione UE è modesto: i flussi di aiuto obbediscono piuttosto a criteri di sicurezza e a interessi strategici, oppure alle preferenze di alcuni stati membri. Richard Youngs ha osservato che la politica mediterranea dell'UE ha rappresentato “la più significativa deviazione da una condizionalità fondata sul premio”.¹⁸ Nel 1999, ad esempio, il Marocco è stato probabilmente il paese più “premiato” dall'Unione per i suoi sforzi in direzione della riforma politica, ma nello stesso anno l'Egitto è balzato in testa ai recipienti di aiuto comunitario, senza aver fatto grandi progressi sul fronte della riforma politica. Da allora, però, sono stati compiuti passi avanti per modificare questa situazione: la Comunicazione del 2003 sui diritti umani nel Mediterraneo riconosce che in quel campo non era stata applicata una condizionalità basata sul premio e come vedremo, la PEV tenta di intervenire anche su questo versante.

5. I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI: COERENZA E FLESSIBILITÀ

La coerenza rappresenta un nodo importante per l'intera politica estera dell'UE, anche perché è un requisito imposto per trattato all'azione esterna dell'Unione. Ai fini di questo paper, la questione verrà affrontata essenzialmente sul piano della coerenza tra i principi di fondo dell'UE e la sua performance generale, soprattutto nei casi in cui tali principi vengono calati in paesi diversi e devono confrontarsi con problemi specifici.

La coerenza potrebbe giovare alla legittimazione sia interna che esterna delle politiche globali dell'UE di promozione dei diritti umani e della democrazia. Questo, naturalmente, richiederebbe che i paesi membri fossero i primi ad applicare concretamente i principi che vanno predicando, per

¹⁷ Andrew Rettiman, ‘Commission suffers setback on Belarus trade move’, *EUObserver*, 26 settembre 2006. La proposta è stata bocciata a settembre, ma poi approvata nel dicembre 2006.

¹⁸ Youngs (2001), p. 81.

evitare ogni accusa di utilizzare due pesi e due misure. Richiamandosi ai principi universali contenuti nei trattati internazionali firmati da tutti gli stati membri dell'ONU, l'UE tenta di schivare le accuse di voler imporre valori occidentali o eurocentrici, a scapito della diversità culturale. In più, l'Unione si è sforzata di assicurare una maggiore parità di trattamento ai paesi con cui stabilisce rapporti. Ad esempio, a partire dal 1995 Bruxelles ha deciso di standardizzare le "clausole dell'elemento essenziale" nei documenti che governano le sue relazioni con i paesi terzi; clausole che, ricordiamolo, specificano i diritti umani e i principi democratici sui quali si fondano i rispettivi accordi e istituiscono il meccanismo da utilizzare in caso tali principi siano violati (si veda la nota 2). Eppure, l'applicazione di quella clausola è ancora oggi discrezionale, viste le complessità del processo decisionale gestito congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio, in cui per approvare qualsiasi sospensione dell'accordo in questione è necessaria l'unanimità.

La diversità di trattamento dei paesi e l'applicazione ad hoc dei principi di fondo possono avere effetti estremamente negativi su altri paesi, indebolendo la credibilità e legittimità dell'UE come promotrice dei diritti umani e della democrazia. D'altro canto, sarebbe ingenuo ipotizzare una politica governata esclusivamente dai principi della Carta delle Nazioni Unite. La questione di quali diritti fondamentali e quali principi democratici vadano considerati la "soglia minima" e indispensabile è oggetto di dibattito tra gli studiosi dei diritti umani, così come è controversa, tra gli analisti della transizione, la questione della giusta sequenza delle riforme politiche da realizzare lungo la strada della democratizzazione. In altri termini, la coerenza potrebbe andare a discapito dell'efficacia e dell'impatto delle politiche dell'UE nei singoli paesi.

Un certo grado di flessibilità è indispensabile se si vogliono sviluppare politiche capaci di fronteggiare le specifiche condizioni dei paesi interessati ed evitare gli approcci universali. Dal 2001, con la riforma del servizio esterno, la Commissione sta tentando di raggiungere l'obiettivo di una maggiore flessibilità, conferendo alle sue delegazioni all'estero un ruolo molto più importante nella gestione dei programmi di promozione della democrazia e dei diritti umani. Inoltre, come abbiamo visto, la scelta degli obiettivi e dei metodi dipenderà da un'ampia gamma di fattori: l'importanza relativa del paese in questione per l'UE e la presenza o meno di interessi cruciali che potrebbero essere d'intralcio agli obiettivi dei diritti umani; e viceversa, l'importanza dell'Unione per il paese interessato e quindi il grado di influenza che Bruxelles può effettivamente esercitare.

In altre parole, la flessibilità di cui l'Unione può avere bisogno non riflette solamente un atteggiamento ipocrita nei confronti dei principi tanto predicati, ma dipende anche da nodi strategici (il modo in cui gli obiettivi dei diritti umani interagiscono con altri interessi), da considerazioni pragmatiche (la valutazione del possibile impatto della condizionalità positiva o di quella negativa), e dalle peculiari condizioni del paese interessato (ad esempio, alcuni aspetti della promozione della democrazia potrebbero essere considerati culturalmente poco sensibili o irrilevanti).

Avendo identificato alcuni dei problemi e dei dilemmi che hanno finora caratterizzato l'azione UE di promozione dei diritti umani e della democrazia al di là dei suoi confini, è arrivato il momento di esaminare la PEV e valutare fino a che punto essa fornisca risposte o indicazioni ai problemi esposti sopra. Prima, però, è necessario esaminarne brevemente l'assetto politico e gli strumenti nonché i modi in cui affronta i temi dei diritti umani e della democrazia.

6. LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Nata soprattutto su impulso della Gran Bretagna e della Svezia, e lanciata dalla Commissione nella primavera del 2003, la Politica Europea di Vicinato¹⁹ è stata un tentativo di rapportarsi a quella diversificata area, offrendo un’alternativa all’adesione consistente in una maggiore integrazione con l’Unione, nel dialogo politico rafforzato e nell’incremento dell’assistenza finanziaria – “tutto salvo le istituzioni” recitava il ben noto slogan dell’allora presidente della Commissione – ai paesi che si sarebbero trovati ai confini dell’UE allargata. La logica di questo approccio si fonda sulla stessa esperienza di integrazione dell’Unione, individuata come strumento per costruire la sicurezza, ma senza allargare il numero dei paesi membri.

L’evidente differenza cruciale tra l’allargamento e la PEV sta nell’assenza, in quest’ultima, della prospettiva di adesione. Cionondimeno, gli strumenti della PEV sono derivati in massima parte proprio dall’allargamento. La PEV, infatti, non solo è una conseguenza dell’espansione del 2004 – un tentativo di rispondere alla molteplicità di sfide lungo i nuovi confini dell’Unione – ma trae da essa buona parte della sua logica. La PEV è stata sviluppata nell’ambito della Direzione generale che si occupa dell’allargamento e solo in un secondo tempo le sue competenze sono state trasferite alla DG Relazioni esterne. Alcuni dei dirigenti che la gestiscono provengono dalla DG allargamento, e parte dei nuovi meccanismi introdotti per rafforzare le politiche esistenti deriva direttamente dall’esperienza dei negoziati di adesione.²⁰ L’idea di fondo, insomma, era che la “palestra” in cui l’UE si era fatta le ossa con l’allargamento e le politiche verso i Balcani occidentali, avesse prodotto un assieme di strumenti che potevano servire anche per le politiche di sostegno alla transizione, e non solo per i processi di adesione.

Per quanto riguarda il suo ambito geografico, la PEV era stata inizialmente concepita soprattutto per l’Ucraina e il vicinato ai confini orientali, come strumento per rafforzare relazioni che, nel quadro degli Accordi di Partenariato e Cooperazione negoziati alla metà degli anni Novanta, erano ormai entrate in una fase di stallo. In seguito, su richiesta degli stati mediterranei dell’Unione, sono stati inclusi il Nord Africa e il Medio Oriente; e nel 2004 il Caucaso meridionale. In questo modo sono state accolte le preoccupazioni degli stati membri che volevano fosse chiaro, agli occhi degli stati che aspiravano all’adesione, che la PEV non era un’anticamera del processo di allargamento. Questi sviluppi non sono stati affatto graditi ad un paese come l’Ucraina, che da dieci anni va chiedendo una prospettiva europea. La stessa terminologia della PEV è contestata da Kiev: l’Ucraina, infatti, e specialmente i suoi settori filo-UE, si considera un paese “europeo”, non “vicino”. Anche la Russia – altro paese che non accetta la terminologia del vicinato – ha declinato l’offerta della PEV, preferendo mantenere le sue relazioni bilaterali con l’UE nel quadro del “Partenariato strategico”.

Ma a favore dello sviluppo di un nuovo approccio verso le regioni confinanti militavano anche alcuni motivi pragmatici che derivavano dai problemi già incontrati dalle precedenti politiche verso le stesse aree. Gli Accordi di Partenariato e Cooperazione siglati con i paesi dell’Europa orientale e

¹⁹ Il primo documento che tracciava le linee di quella che sarebbe diventata la PEV è Commissione Europea (2003), *Wider Europe - Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11 marzo. A questo sono poi seguiti numerosi altri documenti, i più importanti dei quali sono: Commissione Europea (2004), *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12. maggio, e Commissione Europea (2006), *On strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726 final, Bruxelles, 4 dicembre. Sono tutti scaricabili da: http://ec.europa.eu/comm/world/emp/index_en.htm.

²⁰ Judith Kelley (2006), ‘New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy’, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, no. 1, pp. 29-55.

del Caucaso meridionale indicavano solo pochi e poco pregnanti campi d’azione, senza specificare le priorità da affrontare e la sequenza delle riforme, né riflettevano gli specifici bisogni e problemi dei singoli paesi. In più c’è stato un ampio riconoscimento di tutte le parti in causa che il Partenariato euro-mediterraneo, a dieci anni dalla firma a Barcellona, si è rivelato poco efficace e poco soddisfacente da numerosi punti di vista, anche se la filosofia del suo approccio non è mai stata sostanzialmente messa in discussione.

Per quanto riguarda la PESC, i suoi strumenti più generali – le Strategie Comuni verso la Russia, l’Ucraina e il Mediterraneo – erano stati ampiamente criticati dallo stesso Alto Rappresentante, che li aveva descritti come una sorta di “albero di Natale” ai cui rami erano stati appesi obiettivi di ogni genere, senza però mai specificare come e quando operare per raggiungerli.²¹ Neanche i vari strumenti studiati per l’assistenza erano riusciti a centrare i loro obiettivi in termini di impatto e avevano evidenziato una lunga serie di problemi sul piano della gestione burocratica e dell’attuazione pratica. Il rapporto della Corte dei Conti sui finanziamenti erogati nel quadro del Programma TACIS, ad esempio, ha pesantemente criticato alcuni dei progetti realizzati in Russia, accusati di aver inutilmente dissipato i soldi dei contribuenti europei.²² Indubbiamente, le lezioni apprese dalle buone pratiche dei programmi PHARE e CARDS (le linee di bilancio sviluppate con successo per l’allargamento e per i paesi balcanici), la razionalizzazione dei programmi di assistenza esterna²³ e la loro fusione in un solo strumento – lo Strumento Europeo di Vicinato (ENPI) – governato da un unico quadro normativo, potranno contribuire grandemente a migliorare l’azione dell’UE nel suo vicinato.

Infine, dietro alla creazione della PEV ci sono state problematiche interne di natura burocratica e intra-istituzionale, elemento che potrebbe non far presagire bene per il futuro. La PEV, di fatto, rappresenta il tentativo della Commissione di acquistare voce in capitolo nella politica estera dell’UE, proprio sottolineando il “capitale di conoscenza” acquisito con la gestione del processo di allargamento, nel momento in cui il portafoglio Balcani veniva trasferito presso la DG Allargamento, con l’inizio del processo di pre-adesione. Ma la mossa della Commissione è stata rintuzzata dalle Prospettive Finanziarie 2007-13, che stanziavano per la PEV risorse inferiori rispetto alla richiesta della Commissione stessa. Dietro al successo delle politiche estere dell’UE c’è sempre stato un buon livello di rapporti tra il Consiglio e la Commissione, visto che, in termini crudi, il Consiglio dispone del mandato politico e la Commissione dispone dei cordoni della borsa. I buoni rapporti personali tra Solana e Chris Patten (l’ex Commissario alle Relazioni esterne), ad esempio, hanno avuto un ruolo importante nel rimettere sui giusti binari la politica UE verso i Balcani. Oggi, però, i rapporti tra Consiglio e Commissione non sembrano così positivi. In più, fino al fallimento del referendum sul Trattato costituzionale in Francia e Olanda, il mandato dell’attuale Commissario alle Relazioni esterne, Benita Ferrero-Waldner, è stato semi-provisorio. Il Trattato, infatti, prevedeva che il suo portafoglio e quello dell’Alto Rappresentante per la PESC fossero

²¹ The Secretary General/High Representative (2000), Common Strategies Report, Bruxelles, 21 dicembre, in Antonio Missiroli (2001) (ed.), ‘Coherence for European Security Policy: Debates – Cases – Assessments, *Occasional Papers*, No. 27, Parigi, Institute for Security Studies, Western European Union, maggio, Annex E.

²² Corte dei Conti (2006), Special Report No 2/2006 concerning the performance of projects financed under TACIS in the Russian Federation together with the Commission’s replies, (2006/C 119/01), Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea C 119/1.

²³ Commissione europea (2004), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments of External Assistance under the Future Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 626 final, Bruxelles: 29 settembre.

unificati con la creazione della carica di Ministro degli Esteri dell'UE: carica che era stata promessa a Solana.

La PEV, dunque, punta a aggiornare e rafforzare rapporti che erano, nella maggior parte dei casi, in una situazione di stallo. Nel Mediterraneo meridionale, l'introduzione della “differenziazione” – che consente ai singoli paesi di compiere progressi più o meno veloci nei rapporti con l'Unione – contribuisce ad emanciparli dal quadro regionale del Partenariato euro-mediterraneo, che si è trovato spesso paralizzato dalle tensioni arabo-israeliane. La PEV, dunque, rappresenta un “ombrello” macro-regionale dotato di maggiore flessibilità e differenziazione interne, per venire incontro ai paesi più interessati a partecipare.

I Piani d'Azione e i finanziamenti più abbondanti e funzionali sono le due principali novità della PEV. I Piani d'Azione sono il principale strumento politico di gestione della differenziazione. Non costituiscono una innovazione in termini giuridici nei rapporti tra l'UE e il paese partner, ma sono, piuttosto, documenti di indirizzo politico che dovrebbero indicare le aree prioritarie di intervento e gli obiettivi di riforma. Questi documenti vengono negoziati congiuntamente dalla Commissione – sulla base di un Country Strategy Paper (che a sua volta raccoglie e rielabora input dalla Commissione, dalle sue delegazioni all'estero e dalle ambasciate nazionali) – e dal governo partner. Delineano le priorità di riforma da perseguire nel breve e medio termine (dai tre ai cinque anni, a seconda dei paesi), e incarnano un approccio molto più attivo rispetto ai precedenti accordi tra l'UE e i suoi vicini. Il fatto che essi siano negoziati assieme ai governi interessati dovrebbe rafforzare – per usare la terminologia della Commissione – la dimensione di “partenariato” della PEV e la *ownership* (la proprietà) del processo di riforma.

Queste innovazioni, sostanzialmente introdotte e gestite dalla Commissione, richiedono che ai paesi partner siano presentati incentivi tali da rendere attraente il pacchetto. Ed è qui che il ruolo della Commissione deve necessariamente incrociare le priorità del Consiglio e degli stati membri. Nel corso dell'evoluzione della PEV – a partire dalla prima proposta, Wider Europe, del 2003, allo Strategy Paper del 2004, fino ai negoziati per il suo bilancio nel quadro delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 – i suoi aspetti più ambiziosi e generosi sono stati significativamente ridimensionati, cosa che fa dubitare della reale consistenza e coerenza dell'impegno a favore di questa politica. Le divisioni tra gli stati membri sulle aree prioritarie (divisioni che rispecchiano quelle tradizionali che vedono l'Est contrapposto al Sud) hanno storicamente portato a compromessi intermedi tra le due posizioni.

Nel 2004 il Consiglio ha ampliato l'elenco delle priorità, focalizzandolo maggiormente sui temi della sicurezza (contrastò dell'immigrazione clandestina e dei traffici illegali, cooperazione contro le minacce alla sicurezza), ha ridotto gli incentivi all'integrazione economica nel mercato interno dell'UE²⁴, ed anche la disponibilità finanziaria prevista dalla Commissione. Ciononostante, il pacchetto di aiuti rappresenta un incremento rispetto al bilancio 1999-2006 per il TACIS e il MEDA (che sommati ammontavano a circa 8,5 miliardi di euro): malgrado l'UE non abbia approvato i 15 miliardi di euro richiesti dalla Commissione, il bilancio totale per lo Strumento Europeo di Vicinato (ENPI) ammonta a poco meno di 12 miliardi di euro, cioè un aumento del 30%

²⁴ Consiglio Affari Generali ed Relazioni Esterne (2004), Conclusions, Lussemburgo, 14 giugno. Per un raffronto tra gli obiettivi della PEV proposti dalla Commissione e quelli approvati dal Consiglio, si veda Rosa Balfour e Alessandro Rotta (2005), ‘Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools’, *The International Spectator*, Vol. XL, no. 1, pp. 7-20.

rispetto ai finanziamenti precedenti.²⁵ Di questi stanziamenti, 300 milioni saranno impiegati per premiare i paesi che faranno i maggiori progressi in termini di una migliore governance, e 700 milioni andranno ad incrementare la capacità di credito delle istituzioni finanziarie internazionali, seguendo le orme del Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP).

Va anche ricordato che, durante i negoziati per i primi sette Piani d’Azione²⁶ e per i successivi cinque²⁷, sono emerse altre resistenze da parte di alcuni stati membri, relative, ad esempio, alla prospettiva di sviluppare eventuali nuovi accordi contrattuali una volta realizzati gli obiettivi dei Piani d’Azione, e alla questione dei visti: due incentivi cui i paesi partner annettono grande importanza. In effetti, gli incentivi legati alla mobilità, al ruolo dell’UE per la soluzione di antichi conflitti in alcune aree confinanti (Moldova, Caucaso meridionale e Medio Oriente), ai benefici economici e commerciali, sono già stati individuati come punti deboli della PEV: e si tratta di tre aree di cruciale importanza sia per il Vicinato che per l’UE.²⁸

Infine, le dinamiche politiche interne e soprattutto il delicato e molto discusso equilibrio tra un ulteriore allargamento e il futuro assetto costituzionale, potrebbero avere delle ripercussioni sulla politica di vicinato. Il fatto che l’allargamento sia stato ampiamente considerato una delle cause primarie del no alla costituzione europea espresso nel 2005 dall’elettorato francese e olandese ha reso gli stati membri estremamente prudenti di fronte alla possibilità di suscitare aspettative infondate nei suoi vicini, soprattutto quelli orientali.

7. DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA NELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

Lo Strategy Paper pubblicato nel maggio 2004, e le conclusioni del Consiglio del successivo mese di giugno, sottolineavano con maggiore forza le questioni più generali della sicurezza, e parallelamente chiedevano un più stringente impegno a favore dei “valori comuni”: diritti umani, stato di diritto e legalità, buon governo, riforma politica. Eppure, riducendo gli incentivi finanziari offerti dall’UE, la PEV potrebbe rivelarsi più innovativa in termini metodologici che non in termini di nuova strategia per la riforma politica nelle aree di vicinato.

Tabella 2 – Valutazione della situazione dei Diritti umani e della Democrazia nel vicinato dell’UE, 2004-2006

Freedom House: Valutazione 2006	Freedom House: Diritti politici 2006	Freedom House: libertà civili 2006	CIRI: Indicatore dell'integrità fisica*	CIRI: indicatore dei diritti di Empowerment**

²⁵ Questo calcolo non include, però, gli ulteriori finanziamenti che i paesi del Vicinato ricevevano tramite linee di bilancio diverse dal PHARE e dal TACIS. L’incremento è dunque meno consistente di quanto sembri.

²⁶I primi Piani d’Azione, che riguardavano Ucraina, Moldova, Giordania, Autorità Palestinese, Israele, Tunisia e Marocco, sono stati resi pubblici nel dicembre 2004.

²⁷ Tre Piani – che riguardavano Armenia, Azerbaian e Georgia, sono stati approvati alla fine del 2006; quello con il Libano nel gennaio 2007, mentre il Piano con l’Egitto deve ancora essere concluso. L’Algeria sembra meno interessata alle opportunità offerte dalla PEV e non ha finora iniziato negoziati. Ancora incerte appaiono le prospettive per i tre paesi più problematici: Bielorussia, Siria e Libia.

²⁸ Commissione europea (2006).

		Scala: 1-7	Scala: 1-7	2004 Scala: 0-8	2004 Scala: 0-10
Bielorussia	Non libero	7	6	3	1
Ucraina	Libero	3	2	4	5
Moldova	Parzialmente libero	3	4	5	5
Georgia	Parzialmente libero	3	3	4	7
Armenia	Parzialmente libero	5	4	4	5
Azerbaijan	Non libero	6	5	3	1
Siria	Non libero	7	7	3	0
Libano	Parzialmente libero	5	4	4	3
Israele	Libero	1	2	2	8
Autorità palestinese	Non libero	5	5	N/A	N/A
Giordania	Parzialmente libero	5	4	4	1
Egitto	Non libero	6	5	2	1
Libia	Non libero	7	7	4	3
Tunisia	Non libero	6	5	4	2
Algeria	Non libero	6	5	5	1
Marocco	Parzialmente libero	5	4	4	2

* Comprende tortura, omicidi politici, arresto e detenzione di avversari politici e loro rapimento e sequestro.

** Comprende libertà di movimento e d'espressione, diritti dei lavoratori, partecipazione politica e libertà religiosa.

Fonti: Freedom House (2005), Freedom in the World, capitoli sui vari paesi, www.freedomhouse.org; David L. Cingranelli and David L. Richards (2005), The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset, 2005.10.12, <http://www.humanrightsdata.org>.

Le ampie e diversificate aree che si estendono ai confini dell'Unione allargata (Europa orientale, Caucaso meridionale, Medio Oriente e Africa del Nord) hanno pochi elementi in comune: ma uno di essi è il loro bilancio estremamente deficitario sul versante della democrazia e del rispetto dei diritti umani (con l'eccezione di Israele), come evidenzia la tabella 2.

Malgrado le critiche secondo cui i Piani d'Azione della PEV assomiglierebbero a "liste della spesa" delle aree di riforma²⁹ (ed effettivamente contengono elenchi piuttosto lunghi di priorità), essi rappresentano una novità rispetto alle linee strategiche delle precedenti politiche, nel senso che in alcuni casi specificano in modo più dettagliato quello che l'UE si aspetta dai paesi partner. I Piani d'Azione – fondati sui Country Reports che dovrebbero evidenziare le aree più problematiche sul piano dei diritti umani e della democrazia – contengono alcune priorità generali e un lungo elenco di "azioni" (quelle relative alla democrazia e ai diritti umani sono illustrate nella tabella qui di seguito), che a loro volta sono suddivise in obiettivi a breve e medio termine.

²⁹ Marise Cremona (2004), *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, CDDRL Working Papers No 25, novembre; Karen E. Smith (2005), 'The outsiders: the European neighbourhood policy', *International Affairs*, Vol. 81, No. 4, pp. 757-773.

Tabella 3 –Priorità relative ai diritti umani e alla democrazia (DUB) nei Piani d’Azione PEV³⁰

Priorità DUB (priorità generali)	Aree di intervento DUB	
Armenia* (2007)	2 (8)	Rafforzamento delle istituzioni democratiche (3 obiettivi) <ul style="list-style-type: none"> • Riforma del sistema giudiziario (8 obiettivi) • Diritti umani (5 obiettivi): sviluppo della società civile, adozione dei criteri internazionali e degli standard di tutela del lavoro (ILO), protezione delle minoranze, parità tra i sessi • Riforma della pubblica amministrazione (5 obiettivi) • Lotta alla corruzione (8 obiettivi)
Azerbaijan* (2007)	2 (10)	Rafforzamento delle istituzioni democratiche (2 obiettivi) <ul style="list-style-type: none"> • Diritti umani (8 obiettivi): detenzione e tortura, riforma delle forze di polizia, istituzioni di difesa dei diritti umani, adozione degli standard di tutela del lavoro (ILO), libertà di riunione, protezione delle minoranze, parità tra i sessi, istruzione • Riforma del sistema giudiziario (4 obiettivi) • Riforma della pubblica amministrazione e potenziamento delle capacità amministrative (2 obiettivi) • Lotta alla corruzione (1 obiettivo).
Georgia* (2007)	1 (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Riforma del sistema giudiziario (3 obiettivi) • Riforma della pubblica amministrazione (1 obiettivo) • Lotta alla corruzione (4 obiettivi) • Rafforzamento delle istituzioni democratiche (3 obiettivi) • Diritti umani (9 obiettivi): libertà di stampa, lotta a detenzione illegale e tortura, protezione delle minoranze, istituzioni per la difesa dei diritti umani, adozione degli standard di tutela del lavoro (ILO), parità tra i sessi, riforma della coscrizione e controllo civile delle forze armate

* I Piani d’Azione negoziati con i tre paesi del Caucaso meridionale sono strutturati in modo leggermente diverso dagli altri e contengono meno aree prioritarie.

³⁰ Le date indicano l’anno in cui il Piano d’Azione è diventato operativo. Oltre alle priorità specifiche legate ai diritti umani e alla democrazia, vale la pena di ricordare che quegli stessi principi si ripresentano anche in altri campi inclusi nei Piani d’Azione. In particolare, nel contesto della lotta al terrorismo i Piani parlano, con un linguaggio estremamente vago, della necessità di “assicurare il rispetto dei diritti umani in parallelo con la lotta al terrorismo”; nel campo della Giustizia e Affari Interni e temi migratori, si riferiscono ai principi della Convenzione di Ginevra sui diritti dei profughi e dei richiedenti asilo; mentre nel contesto della sicurezza regionale, i diritti umani e i principi della democrazia sono citati a proposito della soluzione dei conflitti del Caucaso meridionale e del Medio Oriente.

Israele** (2005)	1 (5)	<ul style="list-style-type: none"> • Diritti dell'uomo e delle minoranze e parità tra i sessi (5 obiettivi) • Lotta all'antisemitismo (9 obiettivi) • Lotta al razzismo, alla xenofobia e all'islamofobia (4 obiettivi)
Giordania (2005)	4 (12)	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzamento delle istituzioni della democrazia e dello stato di diritto, trasparenza e buon governo (5 obiettivi) • Rafforzamento dell'indipendenza, imparzialità e capacità amministrativa della magistratura (2 obiettivi) • Libertà di stampa e di espressione (4 obiettivi) • Libertà d'associazione e sviluppo della società civile (2 obiettivi) • Tutela dei diritti umani (sulla base dei trattati e convenzioni internazionali siglati dalla Giordania) (5 obiettivi) • Parità di trattamento per le donne (3 obiettivi) • Diritti sociali e adozione degli standard di tutela del lavoro (3 obiettivi)
Libano*** (2007)	5 (16)	<ul style="list-style-type: none"> • Democrazia e legalità, buon governo e stabilità delle istituzioni (4 obiettivi) • Lotta alla corruzione (3 obiettivi) • Legge e sistema elettorale (3 obiettivi) • Rafforzamento dell'indipendenza, imparzialità, capacità ed efficienza della magistratura; miglioramento delle condizioni di detenzione e delle carceri (2 obiettivi) • Diritti umani (9 obiettivi), compresi quelli derivanti dagli obblighi internazionali, istituzioni di difesa dei diritti umani • Libertà di stampa, d'espressione, di riunione e d'associazione; sviluppo della società civile (3 obiettivi) • Lotta alla tortura (2 obiettivi) • Diritti delle donne e dei bambini (7 obiettivi, tra cui la tutela dei diritti dei bambini nelle situazioni di conflitto) • Lotta alla discriminazione, al razzismo, alla xenofobia, all'intolleranza religiosa, ecc. (2 obiettivi) • Adozione degli standard del lavoro (3 obiettivi) • Riforma degli apparati di sicurezza (2 obiettivi)
Moldova (2005)	3 (10)	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzamento delle istituzioni democratiche e dello stato di diritto (3 obiettivi) • Riesame della legislazione vigente per favorire l'indipendenza, la capacità e l'imparzialità della magistratura e in particolare della pubblica accusa (4 obiettivi) • Intensificare la lotta alla corruzione (4 obiettivi) • Diritti umani e delle minoranze (sulla base dei criteri internazionali ed europei) (7 obiettivi) • Adozione di un quadro normativo capace di impedire e contrastare il traffico di essere umani e per la protezione delle vittime di tratta (2 obiettivi) • Sradicamento degli abusi e della tortura (2 obiettivi) • Diritti dei bambini (2 obiettivi) • Parità di trattamento tra i sessi (1 obiettivo) • Libertà d'espressione (2 obiettivi) • Libertà d'associazione e sviluppo della società civile (3 obiettivi) • Diritti sindacali e standard del lavoro (1 obiettivo) • Rispetto della giustizia internazionale e adesione al Tribunale Penale Internazionale (1 obiettivo)

** Nel caso di Israele, le priorità in termini di diritti umani e democrazia sono considerate “valori comuni”.

*** Il secondo round dei Piani d'Azione prevede il varo di un dialogo sui diritti umani nel quadro degli Accordi di Associazione; un obiettivo stabilito anche per i paesi del primo round, anche se non è stato esplicitato chiaramente nei testi.

Marocco (2005)	1 (9)	<ul style="list-style-type: none"> Rafforzamento degli organi amministrativi preposti alla democrazia e alla legalità (4 obiettivi) Agevolare l'accesso alla giustizia e al diritto (6 obiettivi) Cooperazione sul contrasto alla corruzione (4 obiettivi) Criteri per i diritti umani (sulla base dei trattati e convenzioni internazionali firmati dal Marocco) (8 obiettivi) Libertà d'associazione e d'espressione (3 obiettivi) Ulteriore sviluppo dei diritti delle donne e dei bambini (5 obiettivi) Attuazione dei diritti sociali e degli standard del lavoro (Dichiarazione ILO 1998) (1 obiettivo)
Autorità Palestinese (2005)	4 (8)	<p>Creazione di una magistratura indipendente, imparziale ed efficiente e separazione dei poteri (7 obiettivi)</p> <ul style="list-style-type: none"> Organizzazione di elezioni politiche e locali sulla base degli standard internazionali (6 obiettivi) Accelerazione della riforma costituzionale e legislativa (1 obiettivo) Riforma della pubblica amministrazione (2 obiettivi) Maggiori garanzie giuridiche a tutela della libertà di parola, stampa, riunione e associazione (3 obiettivi) Rispetto dei diritti umani e delle libertà civili sulla base del diritto internazionale; sviluppo della cultura della non violenza e della reciproca comprensione (5 obiettivi)
Tunisia (2005)	2 (13)	<ul style="list-style-type: none"> Rafforzamento delle istituzioni della democrazia e della legalità, promozione della partecipazione politica e sviluppo della società civile (6 obiettivi) Consolidamento dell'indipendenza ed efficienza della magistratura, miglioramento delle condizioni carcerarie (4 obiettivi) Rispetto dei criteri dei diritti umani (sulla base dei trattati e convenzioni internazionali firmati dalla Tunisia) (4 obiettivi) Libertà d'associazione, espressione e di stampa (Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui Diritti civili e politici) (6 obiettivi) Diritti delle donne e dei bambini (3 obiettivi) Adozione dei diritti sociali e degli standard del lavoro (Dichiarazione ILO del 1998) (1 obiettivo)
Ucraina (2005)	3 (14)	<ul style="list-style-type: none"> Rafforzamento delle istituzioni della democrazia e della legalità (3 obiettivi) Approfondimento della riforma della magistratura in direzione dell'indipendenza, imparzialità ed efficienza amministrativa (7 obiettivi) Lotta alla corruzione (3 obiettivi) Diritti umani (sulla base degli standard internazionali ed europei) (1 obiettivo) Sviluppo della società civile (1 obiettivo) Libertà di stampa e d'espressione (2 obiettivi) Diritti delle minoranze (2 obiettivi) Prevenzione degli abusi e della tortura (2 obiettivi) Parità di trattamento delle donne (1 obiettivo) Diritti dei bambini (3 obiettivi) Diritti sindacali e standard del lavoro (ILO) (1 obiettivo) Rispetto della giustizia internazionale e adesione al Tribunale Penale Internazionale (4 obiettivi)

Fonti: Piani d'Azione conclusi tra la UE e i singoli paesi.

Per quanto riguarda i singoli obiettivi specifici, alcuni di essi sono molto chiari e si prestano bene al monitoraggio e alla valutazione, soprattutto se confrontati con la vaghezza con cui gli obiettivi di democrazia e diritti umani sono definiti negli Accordi di Associazione oppure di Partenariato e Cooperazione. Cosa che suggerisce una maggiore volontà da parte dell'UE di impegnarsi per il conseguimento di quegli obiettivi, rafforzata da una maggiore consapevolezza che la democratizzazione costituisce la migliore garanzia possibile di stabilità. In alcuni casi, tali obiettivi

riflettono proposte politiche presentate dai governi partner. La Giordania, ad esempio, ha presentato progetti di riforma della governance, del settore pubblico e di settori del sistema giudiziario, che sono stati inseriti nel Piano d’Azione con l’UE. Anche il Piano d’Azione Nazionale per i Diritti Umani della Moldova, e vari progetti presentati dal Marocco – di riforma degli enti locali in direzione del decentramento, per il miglioramento dell’amministrazione carceraria e la riforma del codice di famiglia – sono stati tutti integrati nei rispettivi Piani d’Azione, a rappresentare la dimensione di “partenariato” della PEV. Nel caso dell’Ucraina, la “road map” preparata dal governo di Kiev nel 2005 per realizzare le priorità dettate dal Piano d’Azione è quanto di più simile ad un programma governativo il paese abbia mai avuto.³¹ In questi casi, i Piani d’Azione possono effettivamente rappresentare una fonte di legittimazione esterna e un ancoraggio per le riforme interne.

Esistono, però, nei Piani d’Azione altre priorità in termini di democrazia e diritti umani che sono molto meno chiare rispetto a quelle derivanti dai progetti di riforma avanzati dai governi dei paesi partner. In queste aree, il cammino verso le riforme sembra costellato delle stesse trappole che l’UE ha già incontrato nella sua azione di promozione dei diritti umani e della democrazia nel suo vicinato.

In primo luogo, i Piani d’Azione si richiamano alla ratifica e all’attuazione delle convenzioni e degli strumenti del diritto internazionale, e alle raccomandazioni di altre istituzioni come il Consiglio d’Europa o le Nazioni Unite, indicandoli come modelli ai quali adeguarsi. Da un lato, il riferimento agli standard internazionali o regionali legittima l’impegno dell’UE a favore della democrazia e dei diritti umani, proprio perché si tratta di principi universali e non di un tentativo di esportare i “valori europei”. Ma ratifica e attuazione sono due cose separate e diverse, e può essere arduo convenire sulle definizioni di attuazione degli standard internazionali e sul loro monitoraggio.

In secondo luogo, molti degli obiettivi previsti dai Piani d’Azione restano vaghi e poco articolati: indicano aree di intervento – come lo “sviluppo della società civile”, “assicurare la libertà di stampa” o “rafforzare la partecipazione dei partiti politici al processo democratico” – senza chiarire le misure specifiche da prendere. La cosa è particolarmente evidente nel caso del Piano d’Azione negoziato con la Tunisia, il cui governo è notoriamente riluttante a muoversi verso la liberalizzazione politica. In altri termini, le innovazioni introdotte dai Piani d’Azione potrebbero rivelarsi strumenti utili quando si incrociano con un ambiente interno favorevole alle riforme, mentre è più incerto il loro impatto sui governi che si sono rivelati meno ricettivi all’insistenza di Bruxelles sulle riforme.

L’insistenza dell’UE sui principi di partenariato e di *ownership* è motivata principalmente da due fattori collegati. Il bilancio modesto degli sforzi per sostenere la riforma politica nel vicinato non è da attribuire solo ai limiti dell’Unione e della sua capacità di pressione, ma anche alle dinamiche interne dei paesi partner, più o meno favorevoli alla riforma stessa. Come hanno riconosciuto numerosi recenti documenti prodotti dall’Unione, soprattutto circa i rapporti con il mondo arabo dopo l’inizio della guerra in Iraq, diritti umani e democrazia non possono essere esportati e calati dall’esterno su un paese, ma richiedono processi endogeni e il consenso dei settori fondamentali della società.³² Il rafforzamento della *ownership* tramite i negoziati congiunti per i Piani d’Azione è

³¹ Kataryna Wolczuk, ‘Domestic Reforms and European Integration in Ukraine’, Paper presentato alla Conferenza organizzata da CeSPI e IAI, *The EU and the Eastern Neighbours: Democracy and Stabilisation without Accession?*, Roma, 29-30 maggio 2006. Il paper, assieme agli altri presentati alla Conferenza, è disponibile sul sito www.cespi.it.

³² Si veda, ad esempio, l’Allegato sui dieci anni del Partenariato euro-mediterraneo, in: Commissione Europea, (2005), *Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership. A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five*

considerato dalla Commissione come un punto di forza; la tesi è che i negoziati sulle priorità delle riforme dimostrino la “serietà” dell’impegno dei governi partner, che non sarebbero altrimenti disposti a negoziare obiettivi che non avessero la volontà di realizzare. Tuttavia, l’altra faccia della medaglia, come vedremo alla fine del capitolo, è che le aree di intervento che vengono inserite nei Piani d’Azione possono non riflettere necessariamente i problemi più delicati del paese partner in termini di diritti umani e democrazia.

Mentre nell’ambito del processo di allargamento la combinazione di impegno endogeno alle riforme e della carota dell’adesione si è dimostrata abbastanza forte da determinare effettivamente il rispetto dei diritti umani e delle regole della democrazia nei paesi dell’Europa centrale e orientale, nelle aree di vicinato il primo termine dell’equazione è debole e profondamente diversificato da paese a paese; mentre il secondo manca completamente. La possibilità di influenza dell’UE è gravemente limitata dal fatto che la PEV non ha alcun *acquis communautaire* al quale il paese partner possa armonizzarsi in cambio del premio più ambito, l’adesione al club; né Bruxelles ha un bastone da agitare in caso la riforma politica vacilli o non decolli affatto. Questo è particolarmente vero nel caso del Mediterraneo meridionale, dove una concezione post-coloniale di sovranità considera la condizionalità alla stregua di un’interferenza illegittima da parte di potenze esterne. In virtù del linguaggio del partenariato, l’UE spera così di costruire un dialogo nel quale la persuasione e la socializzazione delle élite dirigenti riescano a produrre un impatto nel lungo termine e a modificare le strutture politiche interne dei paesi partner.

Mettendo l’accento sul partenariato e la *ownership*, la PEV si fonda essenzialmente su una condizionalità positiva e incentivante. Resta la questione della sua valutazione. Gli studi sulla condizionalità politica hanno dimostrato che, se si vuole che essa produca risultati, deve indicare obiettivi chiari e metodi trasparenti di attuazione.³³ Il monitoraggio dei progressi compiuti sul cammino della riforma è realizzato da organi congiunti, previsti dagli Accordi tra l’UE e il paese partner (ad esempio, il Consiglio di Associazione UE-Giordania); nel caso dell’Ucraina e della Moldova, il monitoraggio è sostenuto da uno strumento di attuazione che gli altri paesi non hanno accettato. Ma ad essere in posizione di vantaggio è l’UE, che dispone degli incentivi e dei premi. *Wider Europe*, il documento pre-PEV della Commissione, accennava alla possibilità di adoperare dei *benchmark* per monitorare il progresso dei paesi in ciascun campo specifico, ma poiché tali *benchmark* non sono stati identificati, si è rinunciato a chiarire in modo dettagliato il legame tra progressi e ulteriori incentivi.³⁴

La creazione di un fondo per la “governance” all’interno dell’ENPI dovrebbe fornire maggiore assistenza ai paesi che intraprendono la riforma politica. L’idea di premiare i paesi per i loro progressi nel campo dei diritti umani e della democrazia è indubbiamente positiva: ma gli incentivi cui i governi partner sono più sensibili restano quelli di natura economica, piuttosto dell’aumento dei finanziamenti per progetti di promozione dei diritti umani e della democrazia. La PEV offre ai paesi partner la possibilità di selezionare le aree in cui vedono prospettive di integrazione settoriale nel mercato interno dell’UE. Prospettive, però, che spesso si scontrano con le barriere protezionistiche tuttora in piedi nelle aree di interesse strategico per i paesi UE. La concessione di

Years, in *Euromed Report*, no. 89, 14 aprile 2005; e Consiglio Europeo (2003), *Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre.

³³ Carolyn Baylies (1995), ‘Political Conditionality and Democratisation’, *Review of African Political Economy*, no. 65, pp. 321-337.

³⁴ Karen E. Smith (2005), ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, Vol. 81, No. 4, pp. 757-773.

visti ai cittadini ucraini dopo la Rivoluzione arancione, ad esempio, era stata bloccata per mesi dalle resistenze della Germania, dettate da problemi interni.

Il concetto di partenariato, dunque, esce indebolito dall'asimmetria di potere tra l'Unione e i suoi vicini. In più, collegare la riforma politica a vantaggi economici complica il processo decisionale, specialmente a livello di Consiglio, in cui i ministri degli Esteri devono ricercare e costruire il consenso con i ministri partner nei campi del commercio, dell'industria, dell'agricoltura, ecc. La valutazione dei progressi compiuti e dei relativi benefici da accordare, quindi, può facilmente risentire della sovrapposizione di altre priorità e considerazioni politiche circa la selezione di paesi da premiare, o dell'emergere di un qualche interesse specifico all'interno dell'UE tale da bloccare lo sviluppo dei rapporti con il vicinato.

Infine, l'approccio fondato sui premi e l'insistenza su partenariato e *ownership* non presentano alcuna indicazione su come convincere i governi del vicinato meno propensi ad accettare le interferenze esterne e la riforma politica, coinvolgendoli nel processo. L'Egitto, ad esempio, ha richiesto un notevole sforzo di persuasione perché accettasse l'inizio dei negoziati sui Piani d'Azione, negoziati che finora hanno registrato passi avanti quasi esclusivamente nel campo della cooperazione economica, mentre la riforma politica si scontra con forti resistenze. La Commissione spera che la differenziazione stimoli la competizione tra i paesi per conquistare l'accesso all'assistenza e ai benefici offerti dall'UE, dando così inizio ad un processo virtuoso di riforma trainato dal "buon esempio". Ma questa non è una strategia. Verso la Bielorussia, la Siria e la Libia, ad esempio, non è ancora stata elaborata una politica innovativa, per quanto la Commissione e il Consiglio stiano sviluppando nuovi approcci alla prima. La Bielorussia, infatti, grazie all'adesione dei nuovi stati membri dell'Europa orientale e a seguito della durissima condanna europea delle elezioni presidenziali del marzo 2006, occupa un posto più importante nell'agenda di politica estera dell'Unione.

Ma anche con i paesi con cui il Piano d'Azione è già stato negoziato esistono problemi. Un risultato della *ownership* e del processo negoziale, infatti, è che in alcuni casi – com'era prevedibile – i Piani d'Azione sono meno incisivi ed efficaci nell'individuare le priorità in termini di diritti umani e democrazia rispetto ai Country Strategy Paper sui quali la Commissione ha costruito la sua posizione negoziale. E i risultati cominciano ad essere evidenti. La Tunisia, ad esempio, è stata estremamente riluttante a discutere delle sue carenze sul piano della tutela dei diritti fondamentali e a dare seguito alle priorità negoziate e indicate nel suo Piano d'Azione. Risulta palesemente, dai rapporti periodici pubblicati alla fine del 2006, che l'importanza annessa alla promozione dei diritti umani e della riforma politica varia fortemente tra i paesi partner: quelli più desiderosi di approfondire i loro rapporti con Bruxelles hanno un elenco più lungo e chiaro di riforme politiche da realizzare. Ed emerge anche una differenziazione tra Est e Sud. Tra i tre paesi del Caucaso meridionale, l'insistenza sulla riforma politica e sugli standard dei diritti umani è più forte nei confronti della Georgia, il cui governo è favorevole all'integrazione europea. Al contrario, il sommario delle priorità indicate per l'Egitto (in attesa dell'approvazione del Piano d'Azione) manca in modo eclatante di alcune delle aree più spinose nel campo dei diritti umani, che erano peraltro state identificate dal Country Paper, quali il ricorso alla tortura e alle detenzioni illegali giustificate dalla Legge sullo stato d'emergenza.³⁵ La riluttanza del Cairo ad inserire temi politici nel suo Piano d'Azione sembra aver prodotto un annacquamento dell'elenco di priorità, in modo da poter evitare

³⁵ The European Neighbourhood Policy, Fiches on Partners, documento interno pubblicato con la Commissione Europea (2006), disponibile nel sito della PEV; European Commission (2005), *Commission Staff Working Paper, Country Report Egypt*, SEC(2005) 287/3, Bruxelles, 2 marzo 2005.

le pesanti conseguenze di una mancata conclusione del Piano e l'accusa di non essere riusciti a coinvolgere un paese cruciale come l'Egitto nella PEV.

Un bilancio più positivo è quello che riguarda gli aiuti finalizzati ai diritti umani e alla democrazia. Le pressioni esercitate dal Parlamento europeo hanno fatto sì che l'Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti Umani (EIDHR), il fondo globale creato nel 1994, non sia stata scorporata e fusa nei bilanci d'aiuto tematici e geografici creati con la razionalizzazione dell'assistenza esterna, ma che essa continui a funzionare autonomamente, con regole migliori e maggiori finanziamenti. Per quanto il regolamento dell'EIDHR approvato in via definitiva³⁶ non includa tutte le raccomandazioni avanzate dal Parlamento europeo³⁷, pur tuttavia contiene alcuni cambiamenti importanti. Non solo è stata garantita la continuazione di questa politica di assistenza esterna, ma il suo bilancio è cresciuto da una media di 100 milioni di euro all'anno ad oltre un miliardo per il periodo 2007-2013. L'EIDHR è anche finalizzata a fornire finanziamenti diretti alla società civile e agli attori non governativi, senza bisogno dell'assenso dei governi dei paesi in questione. In più, le nuove regole ampliano lo spettro degli attori che possono ricevere tali finanziamenti, comprendendo anche quelli non riconosciuti legalmente nel loro paese.

Questo elemento è particolarmente importante, poiché numerosi governi non democratici hanno ostacolato e ridotto l'impatto dell'assistenza UE per la democrazia e i diritti umani nei loro paesi, predisponendo una normativa tale da frenare lo sviluppo delle organizzazioni della società civile oppure incanalando quei fondi verso ONG locali di fatto selezionate dal governo stesso. Anche se l'UE continua a non voler finanziare direttamente partiti politici o gruppi d'opposizione – diversamente da quanto fanno fondazioni legate ai partiti di alcuni stati membri, oltre a quelle americane – l'ampliamento dell'elenco di gruppi abilitati a ricevere finanziamenti, comprendendovi esplicitamente quelli che si battono per la tutela dei diritti umani, avrà probabilmente l'effetto di aiutare lo sviluppo endogeno di quei diritti, piuttosto che attraverso progetti calati dall'esterno. In questo modo, ad esempio, i gruppi della Bielorussia potranno sviluppare le loro attività (recenti leggi del governo limitavano la possibilità delle ONG di accedere a fondi europei), e altri aiuti potrebbero essere messi a disposizione di gruppi islamici democratici nei paesi musulmani, finora esclusi dall'azione di assistenza dell'Unione.

Ciononostante, la EIDHR è una goccia nell'oceano se si pensa alla vastità delle sfide per la democrazia e i diritti umani nei paesi del vicinato. Come lo stesso regolamento dell'Iniziativa sottolinea, la necessità che una linea di bilancio così specifica e focalizzata si concentri sulle priorità dei Piani d'Azione, oltre a perseguire obiettivi in coerenza con altre iniziative UE nei paesi interessati, sarà un fattore determinante per il suo impatto.

³⁶Regolamento (EC) No 1889/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 “On establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights world wide”, Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, L 386/1, 29 dicembre 2006.

³⁷ Parlamento Europeo (2006), *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights world wide*, FINAL A6-0376/2006, 24 ottobre.

8. LA PEV E I DILEMMI DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI E DELLA DEMOCRAZIA

In che modo la PEV affronta le tre categorie di dilemmi che abbiamo individuate come caratterizzanti la promozione dei diritti umani e della democrazia? In termini del rapporto tra stabilità e cambiamento politico, la PEV sembra indicare un più forte impegno a favore di quest'ultimo, e un più ampio riconoscimento della connessione tra stabilità e democrazia. La PEV rappresenta già di per sé il riconoscimento che la difesa dello status quo non stava producendo risultati soddisfacenti. Molto più discutibile, tuttavia, è fino a che punto i diritti umani, intrinsecamente connessi alla riforma politica dei paesi del vicinato, costituiscano effettivamente una priorità. Il documento *Wider Europe* del 2003 non attribuiva grande importanza alla riforma politica, privilegiando invece l'abbattimento dei confini e delle barriere in modo da creare uno spazio di "prossimità" all'Unione all'interno del quale sviluppare rapporti più solidi con il "cerchio di amici". I documenti successivi sollecitano in modo più netto i paesi partner a promuovere la riforma politica, e parallelamente nei Piani d'Azione vengono identificate le priorità per ciascun paese. Tuttavia, con la riduzione degli incentivi e la rinuncia al metodo del *benchmarking* inizialmente proposto dalla Commissione, non è chiaro quale sarebbe il "premio" per i paesi che realizzano la riforma, e quale la "punizione" per quelli che non lo fanno. Questa ambiguità tra un vicinato "di paesi amici" ed uno di "paesi ben governati" (come sottolinea la Strategia europea in materia di sicurezza) getta un'ombra di dubbio sulla capacità della PEV di rappresentare una politica realmente tesa a trasformare le aree che circondano l'Unione, e sulla misura in cui le sue priorità sono realmente condivise dalle due principali istituzioni europee.

Il fatto che la PEV abbia mutuato dalla politica di allargamento una serie di strumenti tesi a sostenere i processi di transizione indica che essa viene considerata una politica di trasformazione. Il punto di equilibrio tra il desiderio di promuovere il cambiamento e la difesa della stabilità dovrebbe essere trovato in una maggiore focalizzazione su quei paesi che presentano dinamiche endogene favorevoli ad una graduale riforma politica, anche nel caso in cui questa venga vissuta come un processo "dall'alto", attentamente gestito dalle classi dirigenti già al potere (in altri termini, occorre essere consapevoli che il processo di riforma non sfocia necessariamente nella transizione alla democrazia).

D'altro canto, la PEV non è affatto una politica rivoluzionaria, né sotto il profilo dei suoi obiettivi, né in termini della sua strutturazione. Malgrado la Commissione abbia tentato di acquistare maggior voce in capitolo nella politica estera – campo in cui il suo ruolo finora è stato soprattutto tecnico – essa resta un attore secondario nel processo decisionale. Ha indubbiamente acquistato maggiore influenza tramite i negoziati per i Piani d'Azione, ma la decisione finale è nelle mani degli stati membri. La gestione degli incentivi diventerà un aspetto cruciale della PEV. Se l'UE riuscisse a distribuire gli incentivi ai quali i suoi vicini sono più interessati (come concessioni nei settori dell'agricoltura, del tessile, dei visti), allora la PEV riuscirebbe a valorizzare l'esperienza della Commissione in fatto di aiuto alle transizioni, arricchendola con una visione politica del vicinato. Di converso, se l'UE dovesse concentrarsi più nettamente sulle sue priorità, privilegiando la chiusura dei confini e il contenimento, l'intera filosofia della PEV – fondata sulla creazione di spazi comuni tra l'UE e i suoi vicini – ne uscirebbe fatalmente indebolita. In altre parole, sia la PEV che la possibilità di compiere progressi sul fronte dei diritti umani e della democrazia nell'area del vicinato continuerebbero ad essere minacciati da interessi specifici. Il grado di coerenza che il Consiglio e la Commissione riusciranno a garantire tra le due strategie – la PEV e la Strategia europea in materia di sicurezza, che individua nel vicinato un'area prioritaria – sarà un fattore determinante per il successo di qualsiasi politica di vicinato.

Per quanto riguarda gli approcci e gli strumenti finalizzati a promuovere i diritti umani e la democrazia, la PEV è principalmente concepita e presentata come una politica fondata su un

sistema di incentivazione e di condizionalità positiva. Per due considerazioni di fondo: il riconoscimento che l'esportazione della democrazia non funziona, ma anche il fatto che la Commissione non ha gli strumenti per applicare una condizionalità negativa. Tuttavia, dietro a quella concezione c'è il fatto che la PEV non è una strategia capace di interagire con paesi recalcitranti. Un approccio incentivante e fondato sul premio può indubbiamente contribuire a superare le situazioni di paralisi che avevano ostacolato le precedenti politiche verso i paesi del vicinato, ma va calibrato con grande attenzione. In primo luogo, occorre specificare con maggiore chiarezza i tipi di "premio" previsti per ogni specifico progresso. I Piani d'Azione evidenziano le aree prioritarie di riforma, ma non contengono alcuna "scala" di premi da scadenzare lungo l'arco del processo della riforma stessa. Il secondo luogo, l'UE dovrebbe tentare di collegare la riforma politica non solo all'erogazione di ulteriori aiuti da parte del fondo per la governance, ma anche a precisi incentivi economici: un'area in cui si è dimostrata particolarmente carente. Anzi, le ambiguità evidenziate in questo paper potrebbero anche indicare che l'Unione stia in effetti "alzando l'asticella" degli standard della riforma politica e dei diritti umani, proprio per giustificare la mancanza di incentivi.

Per quanto riguarda il dilemma coerenza/flessibilità, la PEV ha finora sviluppato entrambi gli aspetti. La coerenza è coltivata armonizzando gli strumenti, semplificando le procedure e riducendo le regole: cambiamenti che andranno indubbiamente a rafforzare gli strumenti generali della politica estera dell'Unione. Per riuscirvi, l'UE ha creato artificialmente una categoria di "vicini" che hanno poco in comune a parte il fatto di trovarsi ai confini dell'Unione. Questi stati hanno per ora digerito, sia pure a fatica, questo approccio, ma si prevede che non appena i primi Piani d'Azione scadranno (nel 2008 per l'Ucraina³⁸ e la Moldova), alcuni dei paesi interessati chiederanno di essere promossi nella categoria dei potenziali candidati all'adesione. In altre parole, se questo esercizio ha un senso dal punto di vista di Bruxelles, può averne un altro completamente diverso visto dall'esterno.

La dimensione della flessibilità è coltivata con l'introduzione della differenziazione e dall'approccio "paese per paese", che ha consentito ad alcuni paesi (i primi che hanno negoziato i Piani d'Azione) di compiere significativi progressi ed anche di selezionare i temi da affrontare in partenariato con Bruxelles. I paesi del Caucaso meridionale, ad esempio, chiedono un ruolo maggiore dell'UE nella gestione dei conflitti.

Ma in materia di diritti umani e democrazia, questo rapporto tra coerenza e flessibilità potrebbe diventare problematico. Sarebbe difficile, infatti, giustificare un irrigidimento sugli standard democratici nei confronti di alcuni paesi e non di altri. Perché il governo marocchino, ad esempio, dovrebbe adeguarsi a standard che non sono richiesti ai suoi vicini? Mentre nel processo di allargamento l'*acquis communautaire* rappresentava lo standard fondamentale che traduceva nella pratica i molto più vaghi criteri di Copenaghen, la PEV non ha alcun *acquis* cui rifarsi. Questo nodo è già stato sollevato nel contesto dei negoziati per il secondo gruppo di Piani d'Azione che coinvolge paesi che hanno manifestato una maggiore resistenza di fronte all'insistenza di Bruxelles sui diritti umani e la democrazia. La scelta, in alcuni di questi casi, è tra sacrificare almeno in parte i principi per poter assicurare il progresso più generale sui Piani d'Azione, oppure insistere per inserirli comunque nei Piani. La questione se i paesi vadano "premiati" o meno per il progresso verso uno standard comune – o anche stabilito caso per caso – acquisterà probabilmente un'importanza cruciale ai fini dello sviluppo della PEV, nonché delle politiche generali dell'UE a favore della democrazia e dei diritti umani.

³⁸ Nel corso del 2007 Kiev inizierà i negoziati con l'UE per un accordo rafforzato.

Tutto ciò ci conduce al problema più generale della PEV: si tratta di una politica regionale oppure è rivolta ai singoli paesi? I Piani d’Azione adombrano la seconda opzione, quella degli approcci specifici ai singoli paesi, che effettivamente comporta numerosi lati positivi. Ma la mancanza di standard comuni indebolisce la coerenza, la legittimità e la credibilità dell’azione dell’UE. L’Unione attribuisce molta importanza ad un approccio “olistico” e allo sviluppo dei rapporti con raggruppamenti di paesi; ma il vicinato non solo è molto eterogeneo, ma è anche animato da aspettative molto diverse. Per quanto la Ferrero-Waldner si sia sforzata di chiarire che la PEV non è un’anticamera dell’adesione, alcuni paesi non hanno affatto rinunciato a sperare in un più stretto rapporto con Bruxelles. A Kiev e Tbilisi la domanda è: “se la Turchia può entrare nell’Unione, perché la porta dovrebbe essere chiusa in faccia all’Ucraina e alla Georgia?”. E se questa prospettiva (al momento del tutto improbabile) dovesse guadagnare terreno, della PEV resterebbero solamente i Piani d’Azione concordati con alcuni (ma non tutti) stati che fanno parte del Partenariato euro-mediterraneo.

Da questo punto di vista, la PEV non ha fornito alcuna risposta all’impasse sul rapporto che deve esistere tra l’allargamento (e quelli che potranno essere i confini definitivi dell’UE) e il futuro assetto istituzionale e politico della stessa Unione.