



www.excursus.org

Direttore responsabile: **Luigi Grisolia**

RUBRICA STORIA E POLITICA - n. 4 Novembre 2009

Il "cerchio di amici" dell'Unione Europea

di Luigi Grisolia

**In un libro pubblicato da Giuffrè
un'analisi della Politica Europea
di Vicinato, con focus particolare
sui Paesi del Caucaso Meridionale**



L'approvazione, il 13 dicembre del 2003, della Strategia Europea di Sicurezza (*Un'Europa sicura per un mondo migliore*) proposta da Javier Solana, Alto Rappresentante Europeo per la Politica Estera e di Sicurezza, ha costituito, e costituisce tuttora, un passo fondamentale nell'evoluzione dell'integrazione, in particolare in uno degli ambiti più controversi qual è, appunto, quello della politica estera.

La Strategia individua le sfide e le minacce (dal cambiamento climatico al terrorismo) che l'Unione Europea deve affrontare, attraverso un approccio multilaterale e di sicurezza multidimensionale. Come nota Francesca Longo nell'*Introduzione* al volume che ci accingiamo a presentare, tale Strategia ha due funzioni: una interna, ovvero «la socializzazione degli Stati membri all'accettazione dell'azione comune in materia di politica estera e di sicurezza», e una esterna, legata al complesso delle relazioni dell'Ue con gli Stati terzi. In quest'ultima rientra uno degli scopi strategici più importanti: «costruire sicurezza nelle nostre vicinanze». Il riferimento è soprattutto rivolto ai c.d. Stati deboli (*Rogue States*), cioè Paesi privi di istituzioni in grado di governare o che comunque hanno al loro interno grossi problemi di natura etnica, religiosa o territoriale.

Il volume *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato* (Giuffrè Editore, pp. 170, € 19,00), a cura della citata Longo, docente di Politica dell'Unione Europea e di Politiche Pubbliche Europee presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, ha proprio lo scopo di analizzare i primi risultati empirici di questa Strategia, rivolgendo la sua attenzione verso quelle che sono le tre aree da cui provengono le minacce per l'Ue: Mediterraneo, Balcani Occidentali e le tre repubbliche del Caucaso Meridionale (Armenia, Azerbaijan e Georgia).

L'analisi è condotta attraverso l'approccio teorico della *governance*, modello che, com'è noto, si basa su tre caratteristiche fondamentali: la mancanza di un centro unico d'autorità, il carattere non gerarchico delle relazioni tra i centri di potere e la natura pluralista degli attori che partecipano al processo di governo. Se negli studi sull'Ue ormai, possiamo dire, si tratta di un approccio consolidato, abbastanza recente è la sua applicazione al campo della sicurezza europea. «L'agenda di ricerca di questa nuova prospettiva – nota la Longo nel suo saggio – si concentra sull'analisi del ruolo che l'Unione Europea svolge nell'ambito della gestione dell'ordine globale (*global governance*) condotta mediante la verifica dell'ipotesi che la Politica estera, di difesa e di sicurezza comune sia gestita mediante un processo di *governance* che produce attività rilevanti ai fini della *governance* globale». In effetti, le tre condizioni necessarie, all'interno della Pev, vengono rispettate: basti pensare al suo carattere intergovernativo e al coinvolgimento di diversi attori, tanto a livello europeo (Comitato Politico di Sicurezza, Commissione, Agenzia Europea di Difesa) che locale (le organizzazioni internazionali e gli attori non governativi interessati).

Del resto, è la stessa nuova concezione della sicurezza, contenuta nella Strategia, definita "multidimensionale", che implica un modello di gestione della sicurezza medesima che non può avere lo Stato, tradizionalmente inteso, come unico attore in gioco. Carla Monteleone e Rosa Rossi, nel loro intervento, ben pongono in evidenza questo aspetto, concentrandosi sia sull'evoluzione del concetto di sicurezza (fecondo e consolidato ramo teorico delle Relazioni Internazionali, che va dalla Scuola di Copenaghen fino alla recente prospettiva della *human security*) sia sul cambiamento degli approcci alla gestione dei conflitti, con particolare attenzione al *peace-keeping*.

La volontà di creazione, sulla base della Strategia, del "cerchio di amici" trova espressione nella Politica Europea di Vicinato (Pev), lanciata nel 2003, che coinvolge 15 Paesi –

compresi quelli appartenenti alle tre aree sopracitate – e che pone evidentemente l’Ue al suo centro quale “potenza normativa”, come nota Fulvio Attinà. Al punto che «se l’Unione Europea si sente oggi legittimata ad usare la sua influenza e potenza per ottenere che altri Stati accettino le *sue* norme come norme universali, la Politica Europea di Vicinato diventa un test della qualità di potenza normativa dell’Ue». Nel caso della Pev, però, la diffusione delle norme europee, o meglio, l’accettazione da parte degli Stati vicini di tali norme, dipende soprattutto dal loro bisogno di sostegno esterno, in una logica di valutazione dei costi e dei benefici. E quindi, per esempio, continua Attinà, «un tipo di reazione è quella dei Paesi che, come Ucraina e Moldova, sanno di essere esclusi dalla prospettiva dell’allargamento e nello stesso tempo non hanno altre alternative per risolvere i loro problemi di crescita economica e stabilità politica se non l’opzione di sviluppare il dialogo con l’Unione Europea», altro tipo è quella di Stati, come l’Algeria, che traggono sì vantaggi dai rapporti di “buon vicinato” ma non hanno particolari ragioni per accogliere le norme europee.

Il caso del Caucaso Meridionale rientra certamente nella prima categoria. Con la non trascurabile puntualizzazione che la regione è interessata da tre conflitti abbastanza gravi – Nagorno-Karabakh, Abkhazia e Ossezia del Sud –, che, oltre alla Russia, hanno attirato progressivamente, come evidenziano la Monteleone e la Rossi nel loro secondo saggio contenuto nel volume, l’interesse e il coinvolgimento di un alto numero di attori. Dopo aver tracciato l’evoluzione storica e le caratteristiche peculiari di ciascun conflitto, le autrici evidenziano come l’approccio di *governance* ben si presti ad inquadrare le problematiche di sicurezza nell’area, in quanto ricorrono i tre elementi caratteristici di quest’approccio. Infatti, nonostante la presenza di un attore predominante come la Russia, è difficile rintracciare un’autorità centrale nel processo di gestione dei conflitti. Ci sono gli Stati Uniti, e sono coinvolti diversi attori non statali, sia pubblici che privati. Tra questi, i più importanti sono certamente l’Ue, l’Osce e l’Onu (per esempio, una missione Onu, con il compito di vigilare sulla fine delle ostilità tra georgiani e abkhazi, è in Georgia dal 1993). Senza dimenticare, notano la Monteleone e la Rossi, che «diverse organizzazioni non governative sia di portata locale che di portata globale sono entrate nei processi di gestione dei conflitti e nei tentativi negoziali, così come nella gestione dell’impatto del conflitto a livello locale – in alcuni casi con il sostegno di diversi Stati europei». Certo, c’è da notare che nonostante gli sforzi, aumentati progressivamente negli ultimi anni, anche da parte dell’Ue, i quadri istituzionali creati in relazione ai tre conflitti trovano un grosso

limite nel non essere coercitivi; e gli esiti politici sono ben diversi, perché se nel Nagorno-Karabakh è possibile ipotizzare una vicina soluzione, grossi problemi permangono ancora nelle altre due regioni.

Che l'instabilità del Caucaso Meridionale sia considerata un problema di sicurezza da parte dell'Unione Europea è stato chiaro con l'inclusione dei tre Stati nella Pev, inclusione che costituisce, sottolinea Daniela Irrera, «un tassello importante della strategia destinata a dare all'Ue la capacità di tenere un ruolo di *security provider* a livello regionale». Più nello specifico, le relazioni tra l'Ue e questi Stati si basano sui rispettivi Accordi di Cooperazione e Partnership (risalenti alla fine degli anni Novanta) e Piani di Azione. Quest'ultimi, presentati all'inizio del 2005 e diventati operativi nel 2007, prosegue la Irrera nel suo contributo, pur identificando dei problemi comuni (tra cui la necessità di rafforzare la dimensione di *rule of law* e di promuovere uno sviluppo economico sostenibile), «essi insistono molto sui punti nevralgici di ciascuna situazione: la risoluzione del conflitto nella regione di Tskhinvali/Ossezia del Sud e dell'Abkhazia per la Georgia; lo smantellamento del Piano Nucleare Medzamor e la pacifica gestione della crisi in Nagorno-Karabakh per l'Armenia», mentre in Azerbaijan la situazione risulta ancora più complessa per l'affiancamento a queste problematiche di gravissimi problemi strutturali, legati al rispetto dei diritti civili e politici e delle libertà fondamentali.

Sebbene l'interesse dell'Ue verso i tre Stati Caucasici sia esponenzialmente cresciuto solo negli ultimi anni, già nel periodo successivo al collasso dell'Unione Sovietica l'Ue ha rivolto la sua attenzione verso di loro: i tre Paesi, infatti, hanno beneficiato – al pari delle altre repubbliche ex-sovietiche – dei fondi del Programma “Tacis”, per una somma che ha superato il miliardo di euro, come ben evidenzia Giuseppe Lucchese nel suo scritto, anche tramite delle dettagliate tabelle. Dal 2007 lo Strumento Europeo di Partenariato e Vicinato (Enpi) è l'unico strumento deputato al raggiungimento degli scopi della Pev. Pertanto, i fondi verso i tre Stati saranno elargiti attraverso le modalità Enpi, la cui nascita rientra in una più ampia riforma degli strumenti di assistenza dell'Ue. Una caratteristica importante dell'Enpi è la previsione, per quel che riguarda le modalità di cooperazione, oltre che della dimensione bilaterale, di altre tre forme: interregionale, transfrontaliera e tematica. Inoltre, nota Lucchese, l'implementazione dell'Enpi può anche condurre «alla diffusione di *good practice* in materia di programmazione, realizzazione, gestione e controllo finanziario, monitoraggio dei programmi adottati». Infine, attraverso l'incentivazione di partenariati tra

attori nazionali, regionali e locali, l'Ue vuole supportare la decentralizzazione del processo decisionale per quel che concerne l'utilizzo dei fondi comunitari. E ciò può portare a due vantaggi, conclude Lucchese: «favorire un processo di *local ownership* del processo di riforma. [...] contribuire al consolidamento democratico delle istituzioni e dallo sviluppo della società civile e degli attori non statali».

L'ultimo saggio del volume, redatto da Stefania Panebianco e dalla citata Rossi, si occupa della situazione nei Balcani Occidentali, Medio Oriente e Nord Africa, attraverso un'analisi comparativa che ha lo scopo di verificare l'efficacia dell'Unione Europea quale attore esterno della democratizzazione. Al di là della retorica di cui sono intrisi i documenti Ue relativi ai rapporti con i Paesi appartenenti a queste tre aree (pieni di riferimenti a democrazia, diritti umani, libertà fondamentali, *good governance*, sviluppo sostenibile), i risultati dell'azione europea vanno valutati sul campo e nei contesti specifici.

Nel caso dei Balcani, dopo il fallimento delle politiche degli anni Novanta, le relazioni tra l'Ue e l'area sono ricompresi all'interno del Processo di Associazione e Stabilizzazione (che si basa sul Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale del 1999): nonostante il perdurare di alcune situazioni critiche, in particolare in Serbia, sicuramente la regione ha conosciuto un processo di democratizzazione, culminato con l'assegnazione dello status di candidato alla membership alla Croazia. Un elemento decisivo è stato soprattutto la prospettiva dell'adesione all'Ue, più volte ribadita dalle istituzioni comunitarie («Il futuro dei Balcani è all'interno dell'Ue», Agenda di Salonicco, 2003), che ha incentivato gli sforzi per il rispetto dei criteri politici ed economici di Copenaghen. Allo stesso tempo, però, notano la Panebianco e la Rossi, si rischia di cadere, specie per Stati quali Serbia ed Albania, nella c.d. "trappola dell'integrazione": tali Paesi «non potranno mai raggiungere stabilità e pacificazione al di fuori del processo di integrazione europeo, ma al tempo stesso la stessa instabilità interna a tali Stati ostacola l'adesione».

Ben diversa è la situazione per il Nord Africa e il Medio Oriente. Qui la prospettiva della membership è esclusa, e quindi viene a cadere un forte incentivo per gli Stati ad accettare la "democratizzazione". Prova ne è il fallimento degli obiettivi – eccessivamente ottimistici – del Processo di Barcellona lanciato nel 1995, che hanno trovato una ridefinizione nell'Unione per il Mediterraneo del 2008. Si è spesso assistito ad azioni di opportunismo da parte degli Stati Arabi, miranti ad approfittare dei benefici delle relazioni con l'Ue, ma

senza avviare un reale processo di democratizzazione. Infatti, non deve trarre in inganno la liberalizzazione di alcuni regimi autoritari, attraverso un graduale riconoscimento di alcuni diritti e libertà fondamentali, perché per poter parlare di democratizzazione deve esserci, *in primis*, il riconoscimento della competizione politica ed elezioni libere e competitive. L'analisi delle due studiose dimostra come i Paesi Arabi non stanno conoscendo alcun processo di democratizzazione, e quindi non raggiungono neanche i requisiti minimi della democrazia individuati da Robert Dahl; accade insomma che, in questi Stati «nonostante l'adozione di procedure elettorali, manca una competizione politica reale, le libertà civili sono limitate a causa di media non indipendenti e l'opposizione è costantemente controllata se non fisicamente repressa».

Luigi Grisolia

(www.excursus.org, anno I, n. 4, novembre 2009)