

DOCUMENTI IAI

MANUALE DI DOCUMENTAZIONE DEL CORSO “L’UNIONE EUROPEA COME ATTORE GLOBALE: LE POLITICHE DI SICUREZZA, DIFESA E AIUTO ALLO SVILUPPO”

*a cura di Gianni Bonvicini, Michele Comelli,
Nicoletta Pirozzi, Nathalie Tocci, Cristiano Zagari*

Manuale di documentazione del corso “L’Unione europea come attore globale:
le politiche di sicurezza, difesa e aiuto allo sviluppo”,
tenuto dallo IAI presso l’Università degli Studi di Roma Tre - Laurea Magistrale in Scienze Politiche
(anno 2009)

Laurea Magistrale in Scienze Politiche

**Corso “L’Unione europea come attore globale:
le politiche di sicurezza, difesa e aiuto allo sviluppo”
tenuto dallo IAI presso l’Università degli Studi di Roma Tre (anno 2009)**

MANUALE DI DOCUMENTAZIONE

**Parte I
LEZIONI**

**A cura di: G. Bonvicini, M. Comelli, N. Pirozzi, N. Tocci, C. Zagari
dell’Istituto Affari Internazionali (IAI)**

Introduzione al Corso

L'Unione europea si sta gradualmente affermando come un attore non solo regionale, ma anche globale di sicurezza, capace di disporre di una pluralità di strumenti differenti (economici, politico-diplomatici e militari, e – last but not least – un soft power, capace di attrarre i paesi terzi che individuano nella costruzione europea uno spazio di libertà, benessere economico e stabilità). Il concetto di sicurezza a cui l'Unione europea si ispira, delineato nella Strategia di sicurezza (il c.d. documento Solana) del 2003, è inclusivo e multidimensionale, non fermandosi alla dimensione esclusivamente militare, ma comprendendo la dimensione politica socio-economica, energetica ed ambientale. Essa prevede, inoltre, una intensa cooperazione con altre Istituzioni multilaterali, ONU, NATO, UA, e così via, per rendere più efficace e legittima la propria azione.

La crescente interdipendenza e complessità dei fattori che stanno alla base della sicurezza determina la necessità per l'UE di essere presente in aree geografiche e in settori sempre più diversificati. A conferma di ciò, l'Unione ha realizzato circa venti missioni civili e militari nei Balcani, in Medio Oriente, Africa e Asia e ha attivato delle politiche fortemente strutturate verso le aree limitrofe (allargamento e politica di vicinato). Inoltre, le necessità geopolitiche e geoeconomiche hanno condotto l'UE a muovere i primi passi per una politica rivolta all'Asia centrale, un'area di grande rilevanza per le risorse energetiche (petrolio e gas) e per la vicinanza ad aree "calde" dello scacchiere internazionale (Caucaso, Iran, Afghanistan).

E' proprio rispetto alle sfide di sicurezza che si giocherà il destino della costruzione europea: se queste saranno affrontate con successo, l'esperimento dell'Unione europea potrà davvero risultare un esempio per altre aree del mondo, un esperimento capace di generare stabilità e sicurezza, e al contempo di promuovere la democrazia ed i diritti umani sullo scenario internazionale, cominciando proprio dalle aree vicine.

Struttura del Corso

1. Il corso, partendo da una disamina teorica e concettuale dell'Unione europea quale attore internazionale e della sicurezza inclusiva e multidimensionale, esaminerà gli strumenti di cui l'UE è dotata per affrontare le sfide internazionali.
2. Verranno esaminati le istituzioni e le procedure della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD).
3. Il corso passerà poi ad esaminare il ruolo (civile e militare) dell'Unione nella risoluzione e nella gestione dei conflitti, soffermandosi sugli aspetti teorici e sulle esperienze pregresse ed individuando i trend futuri.
4. Si analizzeranno inoltre le dinamiche di coordinamento tra l'Unione europea e gli altri attori internazionali, regionali e locali di sicurezza (ONU, NATO, UA, organizzazioni della società civile).
5. Verranno poi esaminate le politiche dell'UE per stabilizzare le aree limitrofe e contribuire al loro sviluppo politico ed economico: l'allargamento, e la Politica europea di vicinato (PEV), con la seconda che si viene progressivamente a sostituire alla prima come politica *par excellence* nei confronti delle aree vicine.

6. Il focus si sposterà poi sull'azione volta a promuovere la democrazia e i diritti umani, e anche il benessere economico, attività svolta con strumenti molteplici e diversificati (vedi cooperazione decentrata) e per questo motivo non riconducibile alla sola categoria della cooperazione. Si ricorrerà, quindi, alla più ampia categoria di aiuto allo sviluppo e alla stabilizzazione.

7. Infine, saranno forniti gli strumenti per una valutazione globale dell'azione dell'Ue sullo scenario internazionale, analizzando i punti di forza, ma anche i tanti aspetti problematici, cercando di delineare i trend emergenti e le sfide future.

Lecture di base a scelta:

Serena Giusti, Andrea Locatelli (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Milano, EGEA, 2008 (I manuali)

Karen E. Smith, *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge and Malden, Polity Press, 2008

Indice delle lezioni e della relativa documentazione

Parte I. La teoria dell'integrazione applicata al campo della politica estera, di sicurezza e difesa (Cpe, Pesc, Pesd). Breve storia dell'evoluzione della politica estera e di sicurezza nell'ambito della Comunità europea e dell'Unione europea.

Parte II. Gli sviluppi istituzionali dai tempi della Cooperazione Politica Europea fino alla Pesc e Pesd.

Parte III. Unione europea e risoluzione dei conflitti: aspetti teorici e politici.

Parte IV. L'Unione europea e gestione dei conflitti: strutture, meccanismi, operazioni. La cooperazione con le altre organizzazioni di sicurezza.

Parte V. Le relazioni di sicurezza dell'UE verso le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato.

Parte VI. Le politiche di aiuto dell'UE; le politiche per la democratizzazione e i diritti umani; le politiche di cooperazione allo sviluppo.

Parte I
Gianni Bonvicini

La teoria dell'integrazione applicata al campo della politica estera, di sicurezza e difesa (Cpe, Pesc, Pesd). Breve storia dell'evoluzione della politica estera e di sicurezza nell'ambito della Comunità europea e dell'Unione europea

Lecture obbligatorie:

Filippo Andreatta, "La sfida dell'Unione Europea alla teoria delle relazioni internazionali", in Serena Giusti, Andrea Locatelli (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Milano, EGEA, 2008, p. 15-31;

Wolfgang Wessels, "The Constitutional Treaty. Three readings from a fusion perspective", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. S1 - Annual Review, September 2005, p. 11-36.

Lecture consigliate:

Wolfgang Wessels, "An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 2, June 1997, p. 266-299.

Per definire, dal punto di vista teorico, il contributo che la politica estera europea porta al rafforzamento (o indebolimento) del processo di integrazione dell'Unione è utile risalire agli studi che due studiosi americani, Lindberg e Scheingold, hanno condotto agli inizi degli anni '70, influenzando tutti gli sviluppi teorici seguenti (Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970, p.1-23, 64-100).

La matrice teorica proposta dai due studiosi parte dall'esame dei movimenti politici (e filosofici) sviluppatasi nel corso della seconda guerra mondiale e divenuti poi operativi subito dopo la fine del conflitto. Quelli presi in considerazione sono tutti movimenti che hanno considerato la cooperazione fra gli stati europei come l'unica possibile via d'uscita da due successive guerre mondiali e dalla conseguente revisione critica del nazionalismo e del ruolo dello stesso Stato Nazione.

Ma pur avendo come obiettivo comune una chiara volontà di cooperazione, i metodi per arrivarci erano profondamente diversi: da una parte i **federalisti** con il proposito dichiarato di superare lo stato nazionale, dall'altro in **confederalisti** che ritenevano come legittimo solamente lo stato nazionale e che quindi volevano rafforzarlo su basi nuove e cooperative.

La lotta, per una serie di ragioni storiche ma soprattutto per il dinamismo della Gran Bretagna uscita vincitrice dal conflitto mondiale, veniva largamente vinta dai confederalisti che con il Consiglio d'Europa (1949) si aggiudicavano il primo round. I federalisti, che pure non abbandonavano il campo, subivano un'ulteriore sconfitta nel '54 con l'affossamento della Ced (Comunità europea di difesa) da parte dell'Assemblea Parlamentare francese.

Di qui lo sviluppo di altre due correnti di pensiero che partendo da strategie di cooperazione economica ritenevano di raggiungere più facilmente l'obiettivo di una successiva integrazione europea. Ma anche in quest'ambito si manifestava una contrapposizione fra difensori del ruolo dello stato (**funzionalisti**) e coloro che volevano gradualmente superarlo (**neofunzionalisti**). Questi ultimi riuscivano tuttavia a mettere a segno alcune realizzazioni importanti, come la Comunità del Carbone e dell'Acciaio (Ceca) e successivamente la Comunità economica europea (Cee), da cui parte l'intero processo di integrazione.

Dal punto di vista teorico quindi la matrice, qui allegata, di Lindberg e Scheingold, guida i successivi passi interpretativi sia per le realizzazioni nel campo delle strategie economiche che in quelle più propriamente politiche. Anche le teorie sempre più sofisticate che seguiranno, da quella dei Realisti alla recentissima "Fusion theory" di W. Wessels (vedi le due letture allegate), non fanno altro che partire, aggiornandola, dalla matrice di base dei due studiosi americani.

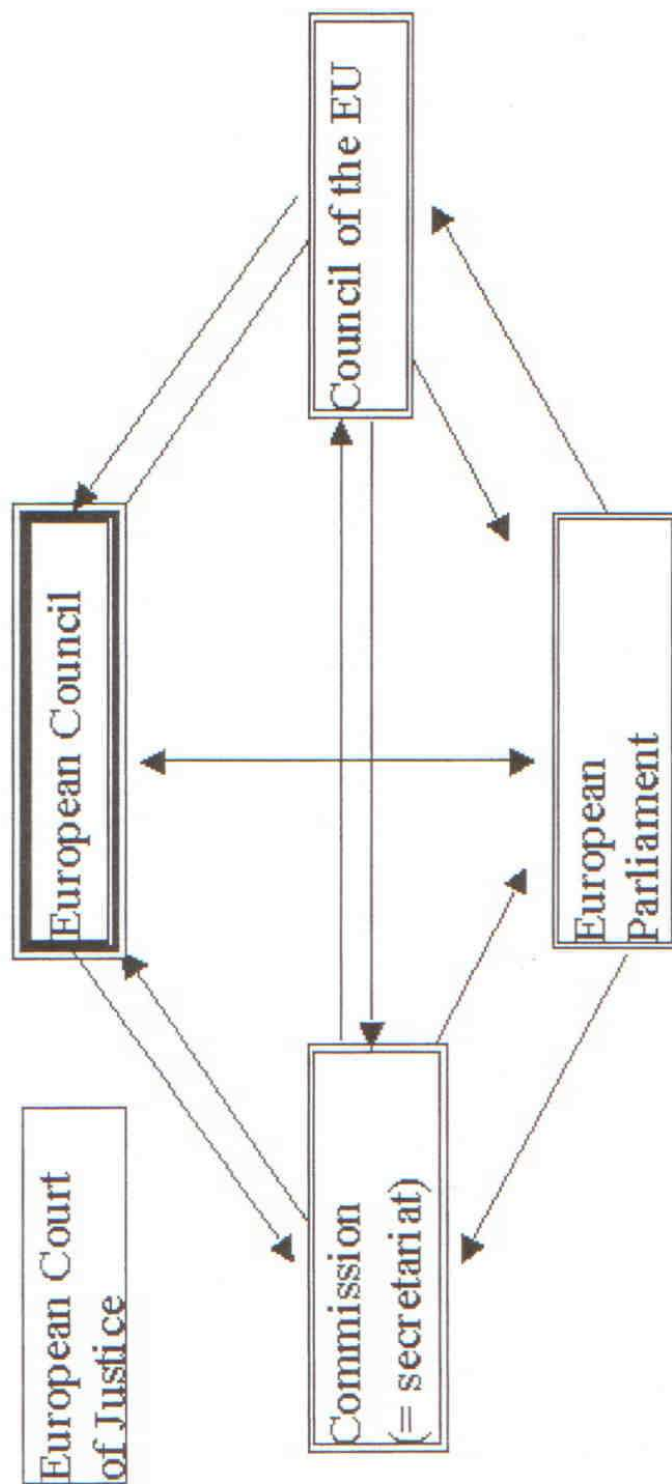
Dal punto di vista istituzionale i modelli di riferimento sono essenzialmente tre: quello **confederale** classico, gli Stati Uniti d'Europa (modello **federale**) e quello detto di "**federalismo cooperativo**" (vedi gli schemi allegati). Ognuno con caratteristiche diverse relativamente al ruolo e al potere delle istituzioni nate dal Trattato di Roma e dalle successive riforme. Quasi tutte le teorie successive operano essenzialmente sul terzo

modello, quello di compromesso fra i due estremi, accentuandone i caratteri confederali o federali a seconda dell'ottica politica o di pensiero da cui si parte. La stessa teoria di Wessels, che si pone come compromesso fra realisti e contruttivisti, non fa altro che muoversi a pendolo fra i due modelli estremi senza arrivare a una chiara definizione della natura del processo di integrazione.

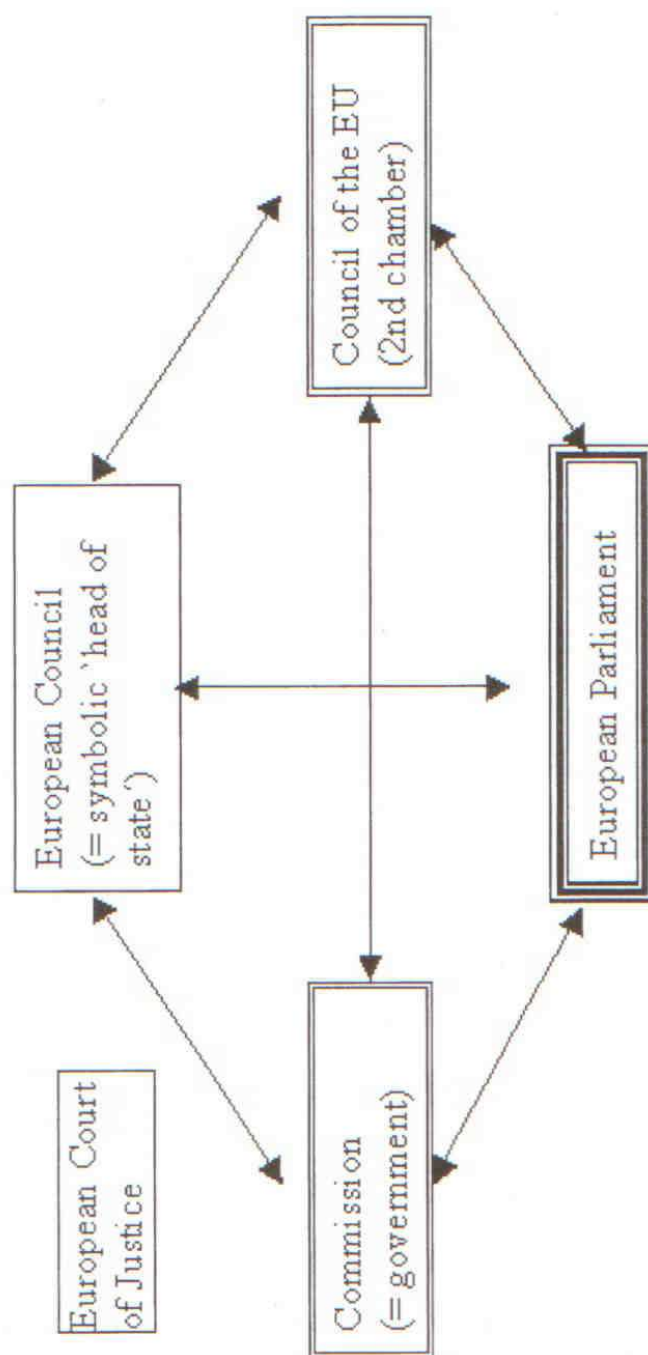
<u>STRATEGIE</u>	<u>OBIETTIVI</u>	
	Superare la formula dello stato/nazione	Ricostruire su basi nuove lo stato/nazione
	Determinismo Politico	Determinismo economico
	Federalisti [US di Europa]	Nazionalisti – Confederalisti [Confederazione]
	Neo funzionalisti [integrazione economica]	Funzionalisti [area di libero scambio]

1948	–	OECE	→	funzionalisti
1949	–	Consiglio d'Europa	→	nazionalisti (confederalisti)
1952	–	CED	→	federalisti
1952	–	CECA	→	neofunzionalisti
1957	–	CEE	→	neofunzionalisti

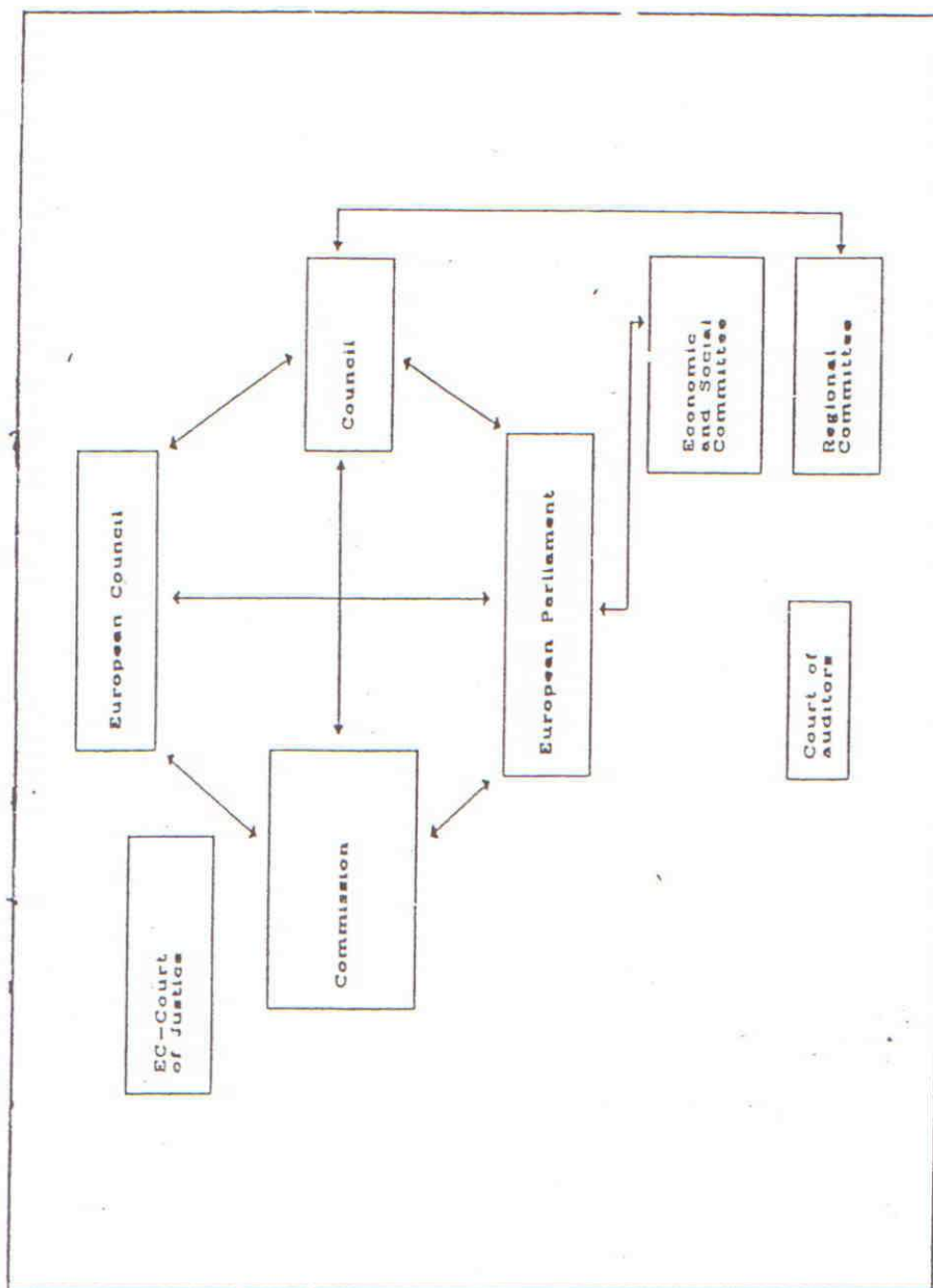
Graph 1: EU institutions in neo-realistic perspective



Graph 2: EU institutions in neo-federalist perspective



Graph 12 c: Cooperative federal model of a merged Europe



Nascita ed evoluzione della politica estera europea

La data di nascita effettiva della politica estera europea risale al Vertice dei capi di stato e di governo dei Sei stati fondatori della Cee tenutosi a L'Aia l'1 e 2 dicembre del 1969, ad un anno dalla scomparsa del Generale De Gaulle e con l'avvento in Francia del pragmatico neopresidente George Pompidou. Nel comunicato finale di quello storico Vertice si decide l'avvio della cooperazione fra i Sei anche nel campo della politica estera, non previsto dal Trattato di Roma.

A seguire la storia e l'evoluzione di quella che in un primo tempo si denominò Cooperazione Politica Europea (Cpe), i fondamenti teorici sopra illustrati, ed in particolare la matrice di Lindberg a Scheingold, si ritrovano perfettamente riproposti. La Cpe infatti si colloca all'incrocio fra determinismo politico e ricostruzione dello stato nazionale quale risultato di un'iniziativa di tipo confederale (vedi anche il capitolo qui allegato di F. Andreatta). In altre parole la Cpe si distanzia nettamente dalla Cee, prodotto tipico della corrente neofunzionalista.

Questa caratterizzazione teorico-politica confederale influirà profondamente sull'evoluzione successiva della Cpe nella Pesc (Maastricht, 1991) e nella Pesd (Nizza, 2000) e sui rapporti spesso conflittuali con la Cee in un primo tempo e con il pilastro comunitario dell'Unione europea (Ue) in un secondo tempo. Il tema di fondo in tutti questi decenni sarà in effetti quello del coordinamento fra due meccanismi, quello comunitario e quello della politica estera, che rispondono a logiche di integrazione profondamente diverse.

Nei primi quindici anni il percorso verso la politica estera europea si configura come una costruzione progressiva, a scatole cinesi con l'aggiunta di organismi e procedure in fasi successive e per lungo tempo senza formalizzazione in un trattato. Il compito di avviare, nel 1970, il processo sarà affidato ad un diplomatico belga, il Visconte Etienne Davignon.

Le tappe principali:

1. 1970. Primo Rapporto di Lussemburgo. Un protocollo d'intesa con il suggerimento di alcune procedure leggere di consultazione fra i Sei.
2. 1973. Secondo Rapporto di Lussemburgo. Valutazione dei progressi compiuti, raddoppio delle riunioni dei ministri, nascita del gruppo dei corrispondenti europei, parziale associazione della Commissione.
3. 1981. Rapporto di Londra. Nascita della Troika, clausola per riunioni di emergenza, fact finding missions, informazioni al Parlamento europeo.
4. 1983. Dichiarazione solenne di Stoccarda (iniziativa Genscher-Colombo). Inserimento degli aspetti politici della sicurezza fra le materie da trattare.

In tutti questi anni la Cpe resta un metodo di cooperazione largamente informale, basata su protocolli d'intesa o su dichiarazioni di intenti. I meccanismi di consultazione sono estremamente flessibili e gli accordi vengono presi su base consensuale, senza necessità di votazioni formali (se richieste, in ogni caso sarebbe stata adottata la regola dell'unanimità). Anche la progressiva e crescente associazione della Commissione alle

riunioni ministeriali o dei vari Comitati rimane un fatto volontaristico, soggetto all'assenso dei rappresentanti degli stati membri.

La Cpe mantiene quindi intatti i suoi caratteri intergovernativi e si colloca nell'area della cooperazione confederale. La Cpe dal 1970 al 1986 (Atto Unico Europeo) si sviluppa al di fuori del Trattato di Roma, che d'altronde non la prevedeva.

Solo nel 1986, con la firma dell' Atto Unico Europeo (Aue), prima riforma del Trattato di Roma, viene operato l'inserimento formale della Cpe in un trattato, nell'art. 30 dell' Aue. Con ciò si "istituzionalizza" un'attività di cooperazione che fino ad allora era vissuta solamente sulla prassi. Il fatto è interessante non tanto sotto il profilo delle procedure e del metodo di cooperazione, che rimane pressoché inalterato, ma per il riconoscimento formale della necessaria convivenza delle attività di politica estera con quella comunitaria, soprattutto per gli aspetti di politica economica e commerciale esterna.

Inoltre l'art. 30 dell'Aue prefigura quello che nel Trattato di Maastricht (1991) diventerà il II° pilastro dell'Unione europea, la Pesc.

E' da questo momento in poi, quindi, che inizia il movimento della vecchia Cpe dall'area prettamente confederale verso l'area di cooperazione comunitaria (sovrnazionale), tipica della teoria neofunzionalista. In realtà, come si potrà comprendere analizzando gli sviluppi istituzionali della Pesc, tale movimento avrà un andamento di tipo pendolare, avvicinandosi o allontanandosi dall'area comunitaria/sovrnazionale a seconda della volontà degli stati membri ad aderire o meno alle decisioni prese in ambito Pesc, il cui carattere rimarrà in buona parte volontaristico e legalmente non vincolante, e di legarle più strettamente al sistema decisionale comunitario.

Parte II

Gianni Bonvicini

**Gli sviluppi istituzionali dai tempi della Cooperazione Politica Europea fino alla
Pesc e Pesd**

Lecture obbligatorie:

Antonio Missiroli, Alessandro Pansa, *La difesa europea*, Genova, Il melangolo, 2007 (Opera 34), p. 15-87.

Lecture consigliate:

Gianni Bonvicini and Elfriede Regelberger, “Growing without a strategy? The case of European Security and Defence Policy”, in *The International Spectator*, Vol. 42. No. 2, June 2007, p. 261-275, http://www.iai.it/pdf/articles/bonvicini_regelsberger.pdf.

Come ricordato nella prima parte gli **organismi della Cpe** (dal 1970 al 1991) erano ridotti al minimo sia in termini di numero che di procedure decisionali. Nulla di paragonabile con i meccanismi complessi della adiacente struttura comunitaria. Basti ricordare, per limitarsi alle procedure, che il voto non si esprimeva (la regola essendo quella del consenso), né esistevano vincoli di sorta per gli stati membri che volessero astenersi o, peggio, ritirarsi da una decisione già presa.

In via di sintesi le istituzioni di riferimento della Cpe erano: Consiglio europeo, Consiglio dei ministri (degli esteri), Comitato politico, Comitato dei Corrispondenti europei (Coreu), Gruppi di lavoro o geografici o per argomento.

Con l'entrata in vigore dell'**Atto Unico europeo** (1986) all'art. 30 venivano introdotte alcune interessanti novità:

- un Segretariato "leggero" a Bruxelles, primo vero organismo comune della Cpe;
- la Commissione europea pienamente associata al processo decisionale;
- al comma 5: la menzione per la prima volta del principio di coerenza fra politiche comunitarie esterne (Ce) e politiche estere tout court (Cpe);
- l'inclusione fra le materie da trattare degli aspetti politici ed economici (ma non quelli militari) della sicurezza europea (seguito della Dichiarazione solenne di Stoccarda, 1983);
- una clausola di revisione dell'art. 30 dopo cinque anni di sperimentazione (cosa poi realmente avvenuta con l'adozione del Trattato di Maastricht).

La spinta a rivedere profondamente la Cpe nel successivo Trattato di Maastricht nascerà dalla crescente insoddisfazione intorno alle attività della Cpe e al suo scarso contributo al crescente ruolo internazionale dell'allora Comunità europea. In effetti, le decisioni nell'ambito della cooperazione politica si limitavano essenzialmente a dichiarazioni o posizioni comuni su una determinata crisi o fatto internazionale, quasi mai trasformandosi in azioni concrete. Questo grave limite blocca di fatto le potenzialità di sviluppo della Cpe e la fiducia nelle sue decisioni, creando quello che alcuni politologi europei hanno definito come "circolo vizioso" (W. Wessels) o "expectation gap" (C. Hill). Lo schema allegato chiarisce l'impossibilità per la Cpe di crescere ulteriormente senza una profonda riforma dei meccanismi istituzionali.

Va anche ricordato che nel frattempo si verificano gli eventi storici del 1989 (crollo del muro di Berlino) che obbligano gli europei ad assumersi responsabilità dirette e in comune anche nei settori fino ad allora trascurati della politica estera e di sicurezza.

Da qui la svolta del **Trattato di Maastricht** (1991) e della trasformazione della Cpe nel II° Pilastro dell'Unione europea, la cosiddetta Pesc (politica estera e di sicurezza comune).

Queste le principali innovazioni introdotte da Maastricht per quanto riguarda la Pesc:

art. J3: introduzione delle "azioni comuni" accanto alle tradizionali dichiarazioni comuni. Le azioni comuni si adottano normalmente con il voto a maggioranza qualificata. Sembra una rivoluzione copernicana, ma in realtà all'eventuale voto a

maggioranza qualificata si giunge dopo il passaggio attraverso tre votazioni all'unanimità :

- nel Consiglio europeo si fissano le linee generali (unanimità);
- nel successivo Consiglio dei ministri si definisce sia il principio su cui si basa l'azione comune, sia la volontà di adottare per essa il voto a maggioranza qualificata (doppia unanimità)

Solo in questo caso in Consiglio si potrà procedere al varo di un'azione comune a maggioranza qualificata. Rimane in ogni caso aperta la porta ad un "opting out" per tutelare gli interessi vitali di uno stato membro, in caso quest'ultimo trovasse difficoltà ad applicare un'azione comune.

art. J5, comma 3: è confermata la piena associazione della Commissione al processo decisionale della Pesc.

art. J8, 3: alla Commissione viene anche attribuito un diritto di iniziativa condiviso (con il Consiglio), fatto teoricamente di grande rilievo.

Fra le altre novità:

- il segretariato della Pesc viene fuso con quello del Consiglio dei ministri e diventa quindi "pesante" rispetto a quello della Cpe;
- per quanto riguarda il bilancio della Pesc le spese amministrative vanno a gravare sul bilancio comunitario, mentre quelle operative si basano su contributi nazionali, a meno che il Consiglio decida diversamente, ma all'unanimità;
- viene ribadito il principio della coerenza fra politiche comunitarie ed estere (un esempio si ritrova nell'art. 228 A del Trattato che riguarda le sanzioni economiche).

Ci si aspetta che attraverso queste poche modifiche rispetto alla vecchia Cpe, la nuova Pesc rovesci le prospettive di crescita negativa della prima e dal circolo vizioso si passi a quello virtuoso (vedi grafico allegato).

E' questa un'illusione che durerà qualche mese, anche perché il Trattato entrerà in vigore solamente nell'ottobre del 1993, a causa di un ritardo della Germania nelle procedure di ratifica. Poco dopo si metterà in moto il meccanismo per rivedere il Trattato medesimo e cominciare la redazione del successivo Trattato di Amsterdam (1997).

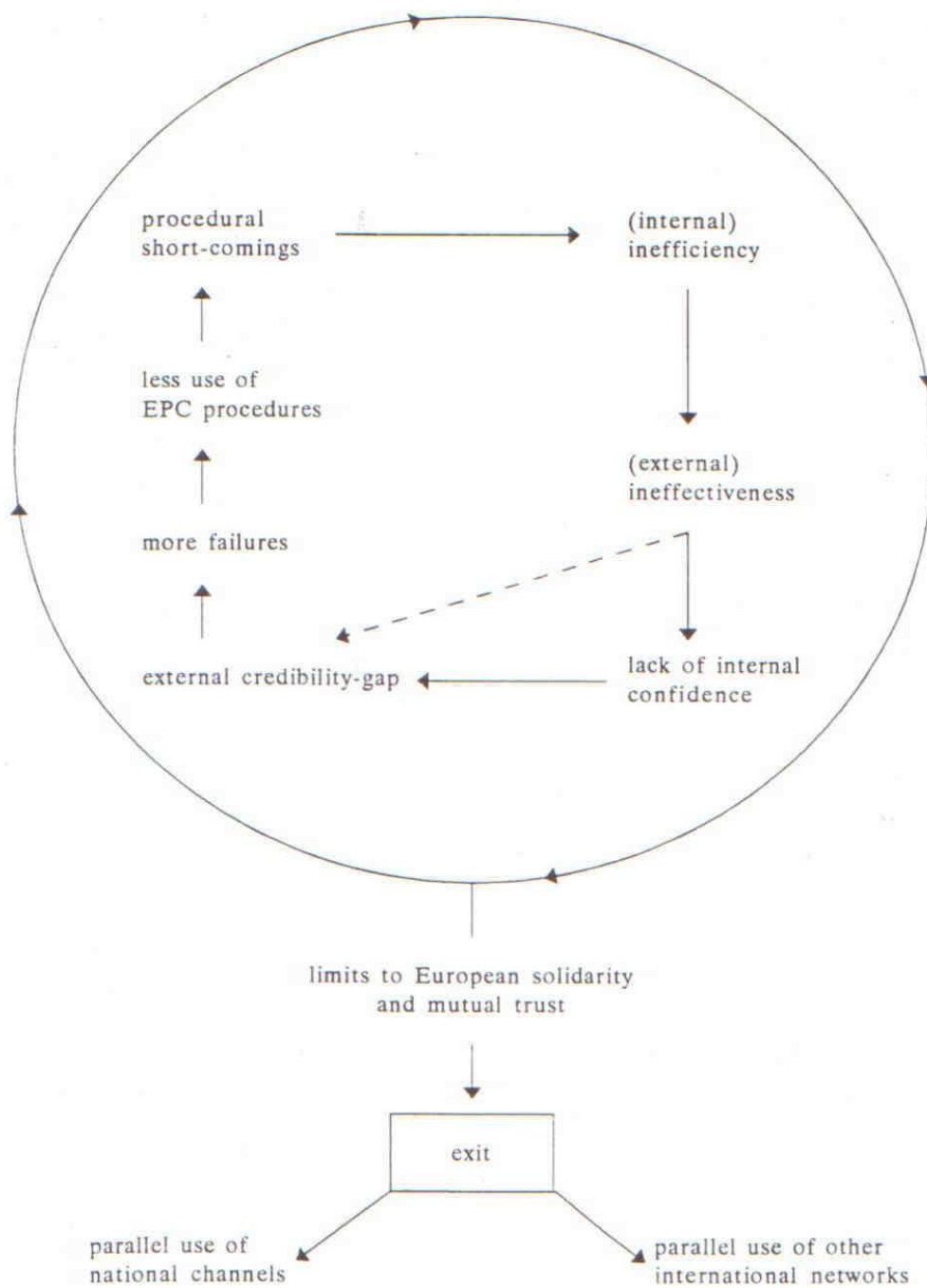
Va quindi detto che l'esperienza del dopo-Maastricht nel campo delle Pesc non sarà del tutto positiva. Questi i maggiori limiti:

1. Troppo breve il tempo di sperimentazione dei nuovi meccanismi;
2. Alcune procedure non verranno mai attivate:
 - a) il voto a maggioranza qualificata per le azioni comuni;
 - b) il diritto di iniziativa della Commissione.
3. Nascono inoltre contrasti con il Parlamento europeo sulla classificazione delle spese relative alle azioni della Pesc, in modo particolare per quelle che prevedono l'uso di mezzi comunitari;
4. Una profonda nostalgia da parte dei diplomatici dell'informalità della Cpe;

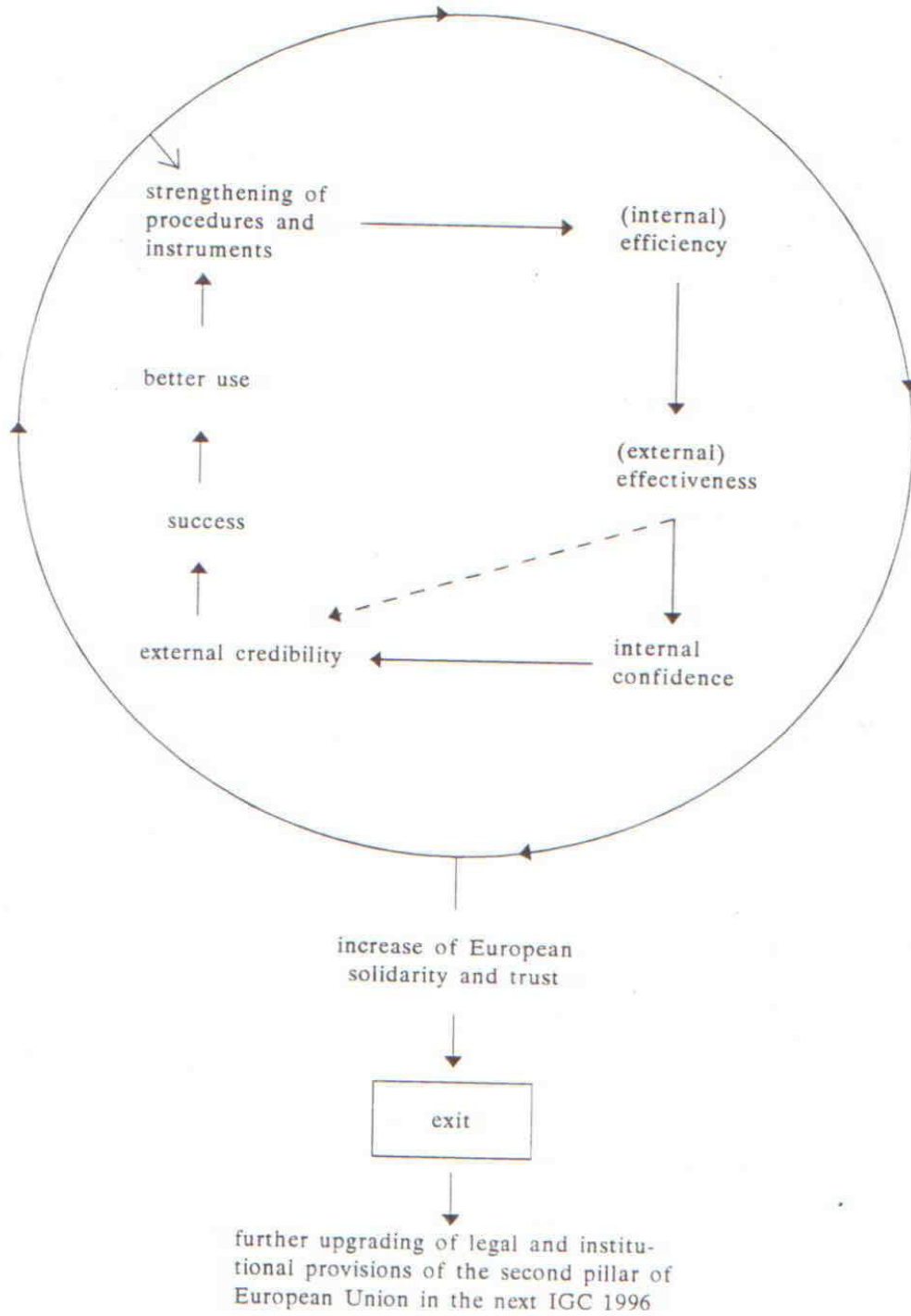
5. Le divisioni sofferte dall'Ue sulla guerra in Bosnia;
6. La scarsa credibilità della Pesc nei paesi terzi che non vi trovano un punto di riferimento chiaro (la famosa domanda di Kissinger sul numero di telefono della Pesc);
7. L'inefficacia delle azioni comuni e dei meccanismi decisionali.

Viene costituito nel 1994 un Gruppo di Riflessione, composto dai rappresentanti personali dei primi ministri, per individuare le riforme da proporre in un nuovo trattato.

Graph 1: The vicious circle (of old times before Maastricht)



Graph 2: The virtuous circle (of new times after Maastricht)



Alla vigilia del nuovo **Trattato di Amsterdam** (1997) i temi centrali che è necessario affrontare sono:

1. Le procedure di voto e il ricorso semplificato a quello a maggioranza qualificata;
2. Una capacità di pianificazione;
3. Un rappresentante per la Pesc;
4. Un ruolo più efficace della Presidenza di turno;
5. La possibilità di costituire gruppi ristretti di paesi (cooperazione rafforzata);
6. Un bilancio consistente e comune.

I risultati ottenuti ad Amsterdam saranno i seguenti:

a) Procedura di voto (art. 23):

- a livello di Consiglio Europea: decisioni all'unanimità sui Principi e le Strategie, con l'eccezione della astensione costruttiva da parte di alcuni stati membri purché la somma dei loro voti sia inferiore a 1/3 dei voti complessivi in Consiglio.
- a livello di Consiglio dei ministri: decisioni a maggioranza qualificata su posizioni comuni e azioni comuni, con l'eccezione di un'opposizione da parte di uno stato membro sulla base di interessi nazionali vitali. In questo caso il Consiglio dei ministri può richiedere a maggioranza qualificata al Consiglio europeo di decidere, all'unanimità, su questo rifiuto a partecipare.

b) Capacità di pianificazione: viene costituita una "Policy Planning and Early Warning Unit".

c) Rappresentanza esterna (art. 26): è creata la figura di Alto Rappresentante che è anche Segretario Generale del Consiglio.

d) Ruolo della Presidenza (art. 24): nasce la nuova Troika composta dal Presidente di turno del Consiglio, da un Rappresentante della Commissione, dall'Alto Rappresentante.

e) Cooperazione rafforzata: questa procedura richiesta in un primo tempo espressamente per la Pesc viene lasciata cadere per l'opposizione di alcuni stati membri in sede di revisione del Trattato.

f) Bilancio (art. 28): tutte le spese sia amministrative che operative ricadono sul bilancio comune, salvo che per questa seconda categoria il Consiglio dei ministri decida altrimenti all'unanimità.

L'esperienza di Amsterdam sarà un po' più positiva, ma quel Trattato non riesce a completare il lavoro di perfezionamento della Pesc. Lascerà alle prossime revisioni i cosiddetti "left over", e cioè i punti irrisolti.

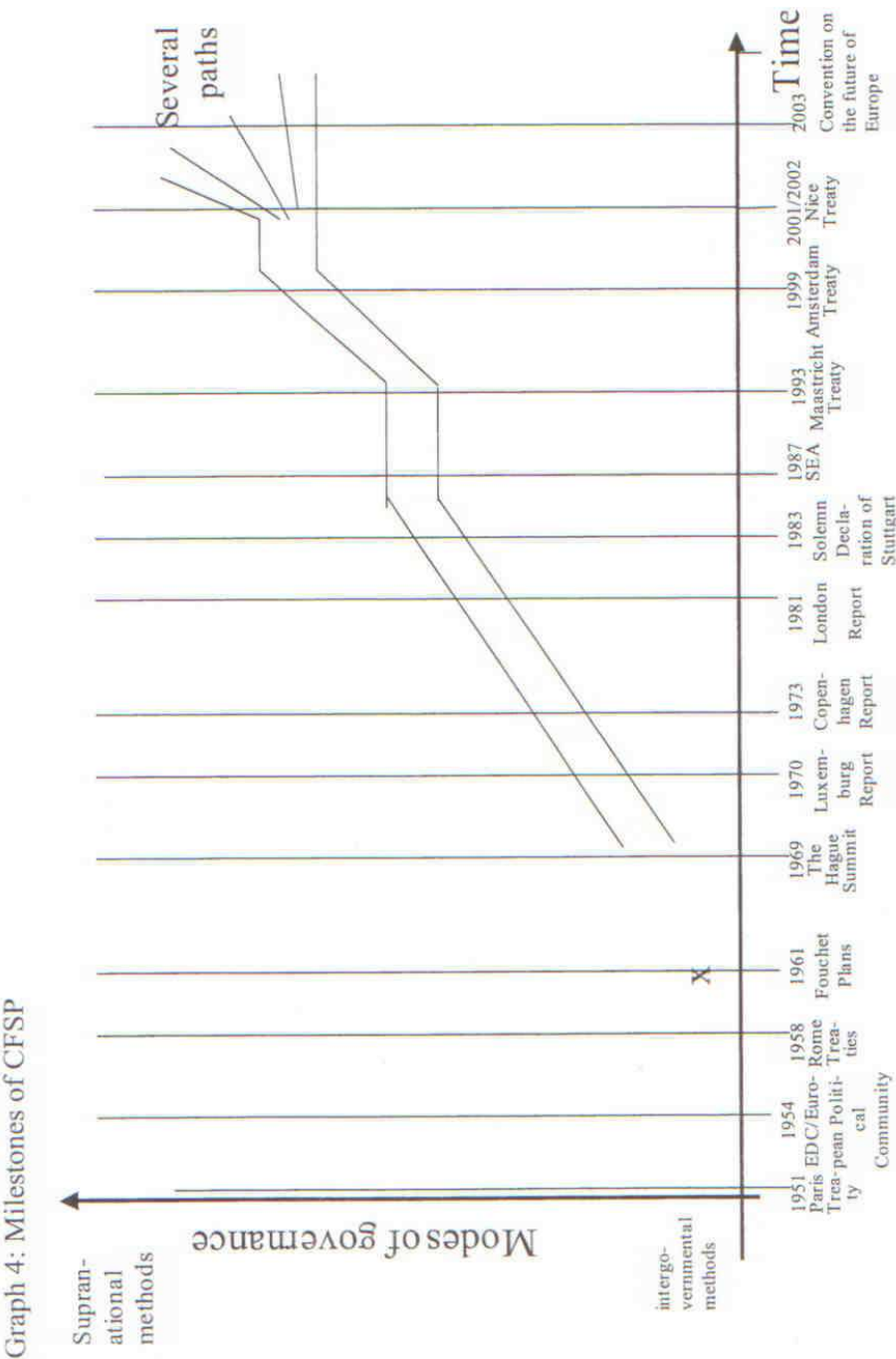
La revisione di Amsterdam avverrà nel 2000 con il **Trattato di Nizza**. Le novità non saranno molte, ma alcune di esse piuttosto importanti:

1. Le cooperazioni rafforzate (art. 27): questo meccanismo viene finalmente introdotto nel II° pilastro. Le caratteristiche sono le seguenti:
 - esse devono esser in linea con obiettivi, principi e orientamenti della Pesc;
 - devono rispettare le competenze del I° pilastro comunitario;
 - debbono basarsi sul principio di “coerenza”.
 - esse riguardano solo le azioni e posizioni comuni della Pesc;
 - non riguardano la cooperazione militare;
 - la richiesta va fatta da almeno 8 stati membri;
 - e possibile l’opting out in caso di vitali interessi nazionali.
2. E’ possibile nominare rappresentanti speciali (art. 23);
3. La presidenza può concludere accordi internazionali;
4. Viene ufficialmente riconosciuto il Comitato politico e di sicurezza (Cops) presieduto dall’Alto Rappresentante (art. 25).

Con il Trattato di Nizza, e senza prendere in considerazione il Trattato di Lisbona ancora oggi (2009) in corso di ratifica, si chiude la seconda decisiva fase di sviluppo della politica estera e di sicurezza europea. La prima, quella relativa alla Cpe (1970-1991), si era mossa prudentemente nell’area di cooperazione intergovernativa con alcune limitate contaminazioni da parte degli organismi comunitari (Commissione, Parlamento europeo). La seconda, dal Trattato di Maastricht in poi, ha reso molto più stretto il collegamento con il “pilastro” comunitario ed ha progressivamente adottato procedure tipiche del metodo di cooperazione sopranazionale (voto a maggioranza qualificata, bilancio comune, ecc.). Questo tragitto, illustrato nel grafico di W. Wessels, non ha tuttavia indicato con chiarezza quello che potrà essere l’obiettivo finale, se cioè la Pesc diventerà “comunitaria” o continuerà a fare prevalere gli aspetti di cooperazione intergovernativa. Una risposta chiara non è venuta neppure dal Trattato Costituzionale (accantonato) né da quello successivo di Lisbona. Questa indeterminatezza lascia inevase tre problematiche:

- la coerenza fra le azioni dei tre pilastri (compreso il terzo, relativo alla giustizia e affari interni);
- l’efficacia delle azioni, particolarmente per il peso del voto unanime e della possibilità di “opting out”;
- la legittimità democratica (ruolo del Parlamento europeo).

Sul piano della “produzione”, infine, i progressi sono stati abbastanza consistenti. Da una fase (quella della Cpe) che ha privilegiato essenzialmente le “dichiarazioni” come strumento di politica estera si è passati, dal Trattato di Maastricht in poi, ad una maggiore capacità operativa (le azioni comuni) che ha permesso alla Pesc di guadagnare in termini di immagine e credibilità (vedi tabella allegata).



Source: Wessels, Wolfgang, 'Security and Defence of the European Union: Trends and Perspectives', Contribution to the 6th ECSA World Conference, December 2002, <http://www.ecsanet.org/ecsanetworld6/contributions/session3/Wessels.doc>, p. 8.

Table 1: EPC/CFSP 1970 – 2002 forms of output

	1970	1972	1973	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
a) declarations	-	2	10	54	63	123	141	184	186	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	184	1295
b) common positions ¹	-	-	-	-	-	13	22	33	20	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	153
c) joint actions ²	-	-	-	-	-	15	20	21	19	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	125
d) common strategies ³	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
e) decisions ⁴	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
f) conclusion of international agreement ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
g) enhanced co-operation ⁶	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	2	10	54	63	151	183	244	233	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	244	1590

¹ introduced in Maastricht (Article 15 TEU A.V.)² introduced in Maastricht (Article 14 TEU A.V.)³ introduced in Amsterdam (Article 13 TEU A.V.)⁴ on CFSP institutional aspects⁵ according to Article 24 TEU⁶ introduced in Nice Treaty 2001 (Article 27 a-e TEU N.V.)Source: Regelsberger/Wessels op.cit. Calculations based upon the Bulletins of the EC/EU and Annual Reports of the Activities of the EC/EU. Legislative acts according to <http://ue.eu.int/pesc/>.

La Politica europea di difesa e sicurezza (Pesd)

Cenni sintetici

La politica di difesa europea nasce ufficialmente con il Consiglio Europeo del giugno 1999 a Berlino, a seguito di un'iniziativa bilaterale franco inglese dell'anno precedente (incontro Blair-Chirac di St. Malò). Sarà poi introdotta nel Trattato di Nizza del 2000 (che ingloba la vecchia Ueo: vedi i cenni storici). Essa si colloca strettamente nell'area di cooperazione intergovernativa.

Come è noto, un piano formale politica di difesa europea era stato presentato all'inizio degli '50, su iniziativa dei federalisti, ed era sfociato in un Trattato sulla Comunità di Difesa Europea (Ced), firmato nel '52 dai sei governi membri, nucleo fondatore di Ceca e Cee, ma poi respinto dall'Assemblea Nazionale Francese nel 1954.

Da allora le iniziative europee nel campo della difesa sono state sporadiche, limitate e parziali fino all'incontro di St. Malò (vedi tabella cenni storici).

In realtà, il tema della responsabilità dell'Unione europea anche nel campo della difesa si ripropone con la fine della guerra fredda e la necessità di adottare un diverso concetto strategico rispetto al passato, rappresentato fino ad allora dalla Nato e dall'Ueo. Il problema che l'Unione europea deve fin da subito affrontare è quello di proiettare sicurezza e stabilità al di là dei propri confini per tutelare meglio la propria sicurezza interna.

Il caso più evidente è quello dello sgretolamento, fra il 1990 – 91, della Jugoslavia e dell'incapacità europea a reagire. Il Trattato di Maastricht approvato in quell'epoca invita la parallela istituzione dell'Ueo ad attrezzarsi per affrontare situazioni di crisi. L'Ueo adotta quindi nel 1992 i cosiddetti "compiti di Petersberg" (vedi tabella allegata) che saranno poi inglobati nel Trattato di Amsterdam.

La persistente inefficienza militare europea in Bosnia (1995) e in Kosovo (1999) accelera sia la definizione di strumenti e organismi militari sia di strumenti e organismi civili per operazioni di prevenzione e gestione dei conflitti (vedi Parte IV).

Il Trattato di Nizza e le iniziative successive chiariscono il quadro istituzionale di riferimento (vedi scheda). Nel frattempo si adotta una Strategia di sicurezza europea, promossa dall'Alto Rappresentante dell'Ue, Xavier Solana (vedi scheda), si chiariscono i rapporti fra Ue e Nato e i meccanismi di finanziamento della missioni (vedi Parte IV).

I progressi nel campo della difesa saranno maggiori allorquando (e se) sarà approvato il Trattato di Lisbona, ma tuttavia, per quanto riguarda la teoria dell'integrazione, anche in quest'evenienza la Pesd continuerà a rimanere in sostanza un sistema di cooperazione intergovernativo e a mantenere caratteri distinti rispetto alle altre politiche dell'Unione.

LA POLITICA DI DIFESA EUROPEA

La Storia

- ° **1945-1950. Obiettivo: evitare il riarmo tedesco.**
 - 1947. Trattato di Dunkirk (Francia e GB)
 - 1948. Trattato di Bruxelles (“ “ + Benelux)
 - 1949. Nascita della Nato (senza Germania e Italia)

- ° **1950-1963. Obiettivi: reintegrare la Germania (e Italia) nel campo occidentale; dare impulso al processo di integrazione europea.**
 - 1952. Trattato sulla Comunità Europea di Difesa (CED)
 - 1954. Trasformazione del Trattato di Bruxelles nella UEO (compresa GB).
 - 1954. Entrata di Italia e Germania nella Nato.
 - 1961-63. Piano Fouchet (politica estera e di difesa)

- ° **Gli Europei nella Nato.**
 - 1968. Eurogruppo (senza la Francia)
 - 1976. IEPG (Independent European Program Group)

- ° **Sicurezza all'interno della Cooperazione Politica Europea.**
 - 1981. Rapporto di Londra
 - 1983. Dichiarazione Solenne di Stoccarda
 - 1986. Atto Unico Europeo (art. 30)

(2)

Compiti di Petersberg

definiti dall'Unione dell'Europa occidentale (Ueo) nel 1992

incorporati nel Trattato di Amsterdam del 1997 (articolo 17)

a) *missioni umanitarie e di soccorso*, come per esempio l'evacuazione di cittadini di stati membri dell'Ue da aree di crisi;

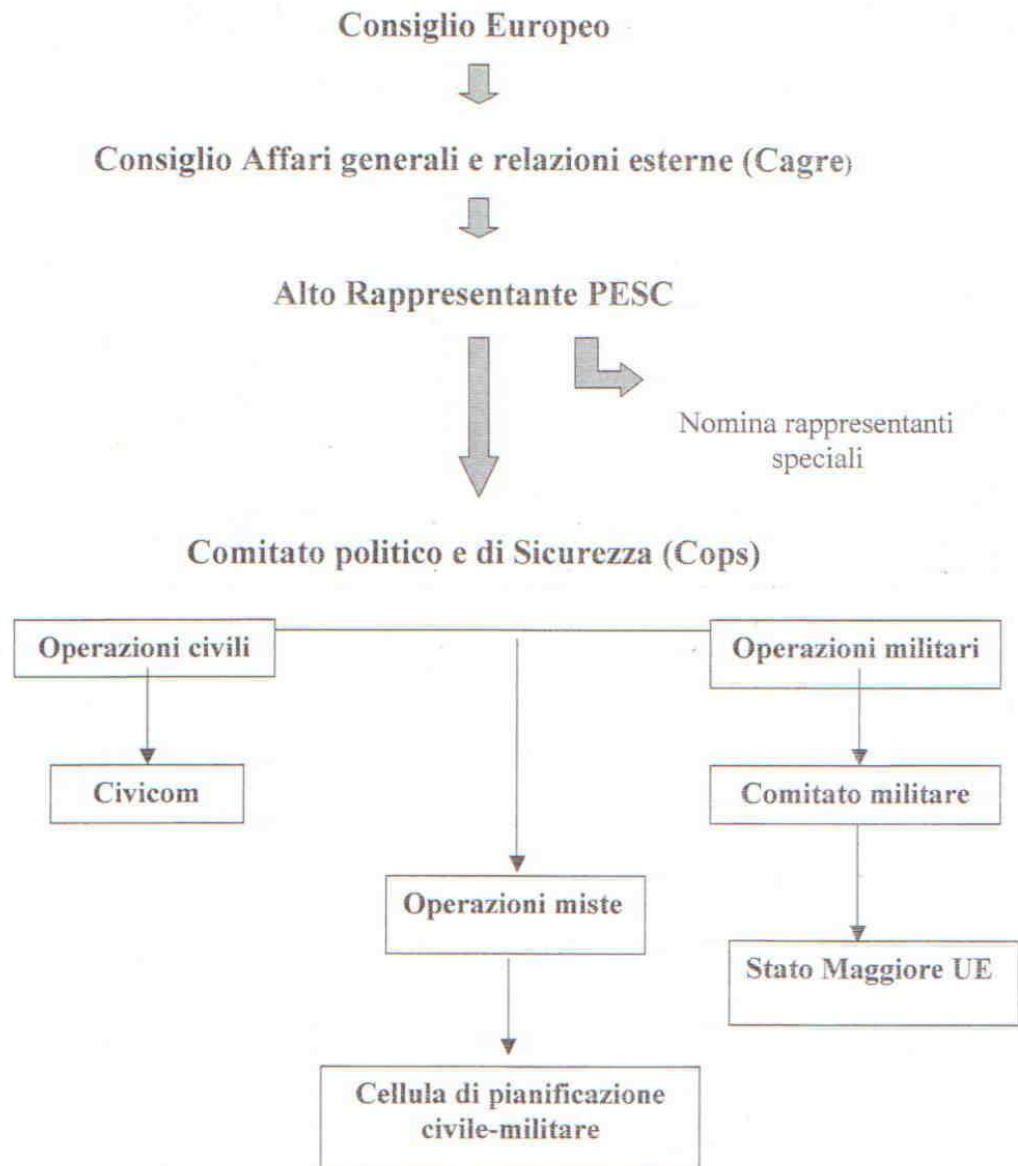
b) *missioni di mantenimento della pace (peace-keeping)* per prevenire l'erompere di un conflitto tra due stati;

c) *missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peace-making)*, come per es. l'imposizione di una zona demilitarizzata per separare due fazioni in guerra.

(11)

PESD: QUADRO ISTITUZIONALE

La PESD è di natura intergovernativa. La regola è il consenso. L'unica forma di flessibilità è l'astensione costruttiva. Un terzo di astensioni blocca la decisione. La decisione si configura come azione comune.



7

Strategia di sicurezza europea
adottata nel dicembre 2003

include esplicitamente *l'impegno militare* nel novero degli strumenti a disposizione dell'Ue per far fronte alle principali minacce alla sua sicurezza

Minacce:

- terrorismo internazionale
- proliferazione armi di distruzione di massa
- instabilità regionale
- "failed States"
- criminalità organizzata

Obiettivi:

- fronteggiare le minacce
- portare stabilità e sicurezza nei paesi vicini
- ordine internazionale basato sul multilateralismo efficace
- Europa più attiva, più capace, più coerente
- cooperazione con i partner (principalmente USA)

le operazioni Pesd e la loro componente militare sono di complemento o propriamente *integrate con quelle civili*;

la Pesd *non ha vincoli geografici*. Le sue principali aree di azione sono state finora i Balcani e l'Africa, ma si è anche intervenuto in Europa orientale, in Medio Oriente e in Indonesia.

9

Parte III

Nathalie Tocci

Unione europea e risoluzione dei conflitti: aspetti teorici e politici

Letture obbligatorie:

Nathalie Tocci, *Conflict resolution in the European neighbourhood: the role of the EU as a framework and as an actor*, Florence, European University Institute, 2004 (EUI Working Paper RSCAS 2004/29), http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/04_29.pdf;

Nathalie Tocci, "Comparing the EU's role in neighbourhood conflicts", in Marise Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, (Collected Courses of the Academy of European Law), p. 216-243;

Mathias Albert, Thomas Diez and Stephan Stetter, "The transformative power of integration: conceptualizing border conflicts", in Thomas Diez, Mathias Albert and Stephan Stetter (eds), *The European Union and border conflicts. The power of integration and association*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 13-32.

Modulo 1.

A. Strumenti di politica estera europea: I rapporti contrattuali

La “external governance” dell’Ue (Lavenex 2004): il ruolo esterno dell’Ue riflette la sua struttura interna (i tre pilastri). L’“external governance” nel quadro dei rapporti contrattuali:

- Accordi di Adesione: allargamento
- Accordi di Associazione: Mediterraneo
- Accordi di Stabilizzazione ed Associazione: Balcani
- Accordi di Partenariato e Cooperazione: vicini orientali
- Politica di Vicinato Europea

B. Gli obbiettivi dell’Ue nei rapporti contrattuali: la risoluzione dei conflitti

- Istituzionalizzare la cooperazione ed integrazione di paesi terzi nelle politiche e strutture europee.
- Indurre la trasformazione istituzionale, politica, culturale e socioeconomica nei paesi terzi: riforma economica, democrazia, diritti umani, diritto internazionale e risoluzione dei conflitti. Riguardo ai conflitti l’interesse europeo si concentra nel vicinato: Mediterraneo, Caucaso, vicini orientali.

C. I meccanismi per indurre la risoluzione dei conflitti

1. Condizionalità (Smith 1998; Grabbe 2005). Rational choice/positivismo:

- Positiva (cooperazione)
- Negativa (sanzioni, boicottaggi)
- Ex ante (criteri di Copenhagen 1993)
- Ex post (articolo sui diritti umani negli accordi di associazione)

Rapporti tra condizionalità e risoluzione dei conflitti:

- Condizionalità diretta: Patto di Stabilità 1995 (Piano Balladur)
- Condizionalità indiretta: Abolizione della pena di morte in Turchia e legame indiretto alla questione curda.

2. Socializzazione (Checkel 1999) Costruttivismo

- Socializzazione istituzionale
- Socializzazione delle società civili
- Condizioni per la socializzazione
 - intensità del contatto tra Ue ed il paese in conflitto
 - identificazione con l’Europa

3. Applicazione delle regole “rule application” o “passive enforcement” (Olsen 2002; Shamas and Rockwell 2006, 2007) (diritto)

- Esempio positivo: Turchia e la pena di morte
- Esempio negativo: Israele e l’esportazione dei beni dagli insediamenti in Cisgiordania.

Modulo 2.

L'efficacia dei meccanismi europei

1. Valore del rapporto contrattuale (Schimelfenning, Engart and Knobel 2002)
 - Il valore oggettivo. L'adesione, il dilemma della PEV. Il legame tra aiuti economici e ruolo europeo nei processi di mediazione (Georgia, Palestina).
 - Il valore soggettivo: la percezione degli attori in conflitto.
 - L'identificazione con l'Europa, l'interesse nell'adesione.
 - L'equilibrio tra le forze politiche interne nei paesi in conflitto: esempio Cipro e le percezioni contrastanti del legame tra adesione e risoluzione tra l'amministrazione Clerides e quella Papadopoulos. Esempio Georgia: Shevarnadze vs. Saakashvili.
 - Valore del contratto e durata temporale. L'impatto del processo di adesione prolungato della Turchia sulla questione curda. Legame tra incentivi per la pace e prospettiva temporale del contratto con l'Ue.
2. La credibilità
 - La credibilità del contratto e dell'Ue. La percezione delle parti in conflitto della capacità e/o volontà dell'Ue a rispettare gli impegni.
 - Credibilità della condizionalità
 - Credibilità nella socializzazione
 - Credibilità nella passive enforcement
 - Fattori nella credibilità
 - La chiarezza nella specificazione delle regole/condizioni: valore informativo, elimina possibilità di una manipolazione politica del contratto, aumenta le possibilità di socializzazione.
 - La difficoltà di specificare condizioni legate ai conflitti: Caso: diritti di minoranza.
3. La gestione politica dei rapporti contrattuali. Priorità politiche che operano al di là del contratto, generando problemi di credibilità:
 - Processi decisionali interni: l'unanimità
 - Il disinteresse politico: Cipro, Curdi, Georgia
 - Interessi strategici (energia, migrazione, rapporti transatlantici): Medio Oriente

The EU as a Peacebuilder: Instruments, Mechanisms, Potential and Limits

The European Union, collectively, identifies the promotion of peace as a key priority of its nascent foreign policy. The 2004 Security Strategy explicitly states the need for the EU to engage actively in a full range of activities spanning from conflict prevention to crisis management.¹ This approach can be summarised as “peacebuilding”; that is engagement in a whole array of policy domains, across all moments of the conflict cycle, through a variety of policy instruments. The concept of peacebuilding is embedded within the notion of the “liberal peace” and can be traced back to former UN Secretary General Boutros Boutros Ghali’s 1992 Agenda for Peace. The concept is that of engaging in a wide variety of actions, from short-to-medium-term efforts at securing ceasefires, demobilisation, disarmament, peacekeeping and reconstruction, to longer-term activities aimed at promoting good governance, security sector reform, judicial reform and transitional justice, democracy, civil society development, human rights protection and socio-economic development. The objective of “peacebuilding” is thus that of creating the conditions for a durable peace through policy actions aimed at state-building and political, social and economic development, which branch out beyond the specific items on the conflict settlement agenda.²

Inherent in the EU’s approach to conflicts is the link drawn between the promotion of human rights, democracy, the rule of law, good governance and socio-economic development and reform on the one hand, and the prevention, resolution and transformation of conflict on the other. The former, while being viewed as ends in themselves, are also considered as instrumental to achieving the latter. As such, EU institutions have explicitly acknowledged that human rights, the rule of law, a vibrant civil society, strong institutions and sound socio-economic management are essential ingredients of conflict prevention and conflict resolution, as opposed to mere crisis management or conflict settlement.³

Beyond these stated intentions, through what policy instruments and mechanisms can the EU engage in peacebuilding? And what are the factors that determining the potential as well as the limits of the EU as a peacebuilder?

1. Short and Long-Term Policy Instruments to Promote Peacebuilding

EU peacebuilding activities take a variety of forms. Within the realm of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Security and Defence Policy, the EU generally engages in short-to-medium term actions in conflict zones. These include diplomatic mediation efforts carried out by the CFSP High Representative and the EU’s Special Representatives in conflict regions (in 2009 these include Afghanistan, the

¹ Council of the EU, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, 12 December 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>, p.12.

² This chapter does not engage in a normative assessment of liberal peacebuilding, i.e., whether and why the EU *should* engage in such a goal. For a critical view of the notion of liberal peacebuilding. See O.P. Richmond, *The Transformation of Peace* (London, Palgrave MacMillan, 2007), O. Richmond, “The Romanticisation of the Local”, in *The International Spectator*, 44, 1 (2009), pp. 149-169; and D. Chandler, *Peace without Politics* (London, Routledge, 2006). This chapter takes the EU’s commitment to peacebuilding at face value and analyses critically how the EU pursues or otherwise this goal.

³ Commission of the EC, *The EU’s Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, COM(2001) 252, Brussels; and V. Kronenberger and J. Wouters, J. (eds), *The EU and Conflict Prevention: Policy and legal aspects* (The Hague, Asser Press, 2005).

African Great Lakes Region, the African Union, Bosnia and Herzegovina, Central Asia, Kosovo, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Middle East, Moldova, the South Caucasus and Sudan). Furthermore, within the context of the ESDP, the EU is currently engaged in military and civilian operations aimed at peacekeeping, security sector reform, judicial reform and border monitoring in regions such as the Balkans (EUFOR-Althea, EUPM, EULEX Kosovo), the South Caucasus (EUMM Georgia), the Middle East (EUPOL COPPS, EUBAM Rafah, EUJUST Lex), Central Asia (EUPOL Afghanistan) and Africa (EU NAVFOR Somalia, EU SSR Guinea-Bissau EUFOR TCHAD/RCA EUPOL RD CONGO EUSEC RD Congo). These ESDP missions have an average duration of one to two years.

Turning to longer-term peacebuilding actions, we find EU aid and technical assistance programmes alongside EU contractual arrangements with third parties. Assistance and contractual arrangements are intended to foster long-run structural change both within and between third countries, which in turn induces conflict prevention, resolution and transformation.⁴ Development policy is the first area in which EU assistance and contractual arrangements have been targeted inter alia, at the structural transformation of third countries.⁵ The European Development Fund (EDF) has increasingly focused on democracy, good governance, human rights and reconciliation projects beyond the more traditional socioeconomic development projects in the African-Caribbean-Pacific countries (ACP). In the Fourth Lomé Convention, as amended in 1995, the Union set out the procedures to hold a human rights dialogue in the context of political dialogue with the ACP countries. The ensuing 2000 Cotonou agreement spelled out that human rights would be “essential elements” of the agreement (Article 8) and that negative measures would be considered in the event of persisting non-compliance in the sphere of human rights (Article 96) by third countries. On this basis, the Union ventured in using different forms of negative incentives to ACP states, taking action against Haiti (2001), Cote d’Ivoire (2001), Fiji (2001) and Zimbabwe (2002).

Turning closer to home, EU peacebuilding policies have been developed most in the context of the eastern enlargement through the policy of accession. At the 1993 Copenhagen European Council, the Union set out the political (as well as economic, legal and technical) requirements for a candidate country to be admitted to the EU. These political conditions include the stability of institutions, guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and the protection of minorities. By and large these criteria reflect the principles underpinning the EU system, as stipulated in Article 6.1 of the Treaty of the European Union (TEU), which calls upon member states to uphold the principles liberty, democracy human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. Beyond setting out political obligations which candidate countries have to fulfill, the accession policy also developed instruments to induce and ensure compliance. In the annual ‘Progress Reports’, the Commission reviews the performance of the candidate countries, taking as a reference point the rights and obligations enshrined in the EU’s *acquis communautaire* as well as in other bodies of law such as the European Convention on Human Rights;. On the basis of these reports, the EU publishes

⁴ Commission of the EC, *The EU’s Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, COM(2001) 252, Brussels, p. 4.

⁵ D.J. Marantis, “Human Rights Democracy and Development: the European Community Model”, in *Harvard Human Rights Journal*, 7, 1994, pp.1-32.

Accession Partnership documents spelling out the short (1-2 years) and medium term (3-4 years) priorities that candidate countries have to fulfill in order to move the accession process forward. The successive steps in the accession process – such as being recognized as a candidate, opening accession negotiations, opening and closing the over thirty chapters of the *acquis*, signing and ratifying the accession treaty, and entering the EU – are in fact conditioned to the aspirant members' fulfillment of the EU's specified recommendations, including in the sphere of peacebuilding. Pre-accession assistance (the Instrument for Pre Accession – IPA), while primarily tailored to supporting a candidate country's capability to adopt and enforce the *acquis*, also reserves funds to specific human rights, democracy and reconciliation projects.

In the wake of the Balkan wars and particularly after the 1999 Kosovo war, the EU also intensified its relationships with the Western Balkan countries. At a multilateral level, the EU launched the South East European Cooperation Process and actively supported the Stability Pact for South Eastern Europe, both aimed at inducing reconciliation and regional cooperation. Alongside these regional initiatives, the EU intensified its bilateral contractual relationships with the Western Balkan countries, particularly when (at the 2000 Feira European Council, reconfirmed at the 2003 Thessaloniki European Council) the EU declared its intent to eventually integrate the Balkans into its fold. The EU thus launched the Stabilization and Association Process (SAP) with these countries, intending to give rise to Stabilization and Association Agreements (SAAs), which would pave the way into the accession process. Like other types of EU contractual arrangements, the SAAs include an essential elements article (Article 2) mentioning democracy, international law and human rights; alongside a non-execution article allowing the EU to adopt proportional negative measures in the event of a material breach of these agreements. Furthermore, in addition to the human rights, democracy and international law requirements, the EU also inserted Balkan-specific conditions related to refugee return, cooperation with the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia and regional cooperation. Up until 2007, the financial instrument targeted to the Western Balkans was the Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (CARDS), which was partly devoted to democratic reform (Article 105). Since 2007 and in view of the Western Balkans gradual inclusion in the accession process, CARDS has been replaced by the IPA.

Beyond enlargement, in the post Cold War period the EU signed with most of the Commonwealth of Independent States Partnership and Cooperation Agreements (PCAs). In the context of these agreements, the EU provided for cooperation in the spheres of trade, culture and technology, while institutionalizing political dialogue and inserting an essential elements (Article 2) and non-execution article (Article 93). Furthermore, under the Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS) programme, the EU supported both socioeconomic development as well as projects aimed at strengthening the rule of law, good governance, human rights, and democracy.

Turning from east to south, the EU has also formalized its relations with the southern Mediterranean countries since the mid-1990s. At a multilateral level, the 1995 Barcelona Declaration affirmed the EU and southern Mediterranean countries' commitment to the promotion of peace, security and shared prosperity through

multilateral dialogue frameworks at foreign ministers, senior officials, parliamentary and civil society levels. Moreover, the bilateral association agreements (AAs) signed and ratified by the EU and the southern Mediterranean countries all include essential elements (Article 2) and non-execution (Article 79) clauses. Lastly, in the context of the Euro Mediterranean Partnership (since 2008 also Union for the Mediterranean), the EU has supported economic development, redressing socio-economic imbalances, good governance and human rights reforms through its financial assistance instrument (MEDA).

Finally, since 2003 the EU developed a European Neighbourhood Policy (ENP) covering the eastern and southern neighbours, which placed a visibly higher emphasis on political questions compared to its predecessor policies.⁶ Indeed, the ENP explicitly aims to promote the EU's values as a means to spread peace, stability, security and prosperity in the southern and eastern neighbourhoods. It also aspires to strengthen the EU's contribution to the solution of regional conflicts.⁷ The ENP's documents: the Country Strategy papers and the ensuing Action Plans (AP), agreed bilaterally with five eastern and seven southern neighbours by 2007, highlight the country-specific political, governance as well as conflict-related priorities and actions that should be undertaken in the context of the ENP. This has been truer for some neighbours than for others. In countries such as Georgia, Moldova and the Palestinian Authority, the Action Plans have specified detailed reform priorities in the areas of institutions and governance, elections and electoral laws, human rights and fundamental freedoms, and the development of civil society. In cases such as Azerbaijan or Israel, reform priorities have been spelled out in brief, vague and open-ended ways.⁸ In 2007, the financial instrument of the ENP: the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) became operational, replacing MEDA for the southern Mediterranean and TACIS for the eastern neighbours.

2. EU Mechanisms To Promote Peacebuilding

Having set out the short and long term policy instruments the EU has at its disposal, how could the EU deploy its instruments at the service of peacebuilding? As pointed out by Hill, an EU role in conflicts can be two-fold.⁹ First, the EU framework of governance, law and policy can offer a conducive context for peacebuilding. Second, the Union can generate incentives for peacebuilding through the policy instruments outlined above. The role of the EU as a framework and as an actor are not unrelated,

⁶ N. Tocci, "Can the EU Promote Democracy and Human Rights Through the ENP? The Case for Refocusing on the Rule of Law", in M. Cremona and G. Meloni (eds), *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, EUI Working Papers Law No. 2007/21 (Florence, EUI, 2007), p. 23-35, <http://www.iue.it/PUB/LawWPs/law2007-21.pdf>.

⁷ Commission of the EC, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, COM(2004) 373, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf, p.6.

⁸ M. Emerson, G. Noutcheva and N. Popescu, "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'", *CEPS Policy Brief* No. 126 (Brussels, CEPS, 2007), http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1479.

⁹ C. Hill 'The EU's Capacity for Conflict Prevention', in *European Foreign Affairs Review*, 6, 3, 2001, pp.315-33.

particularly in the neighbouring regions.¹⁰ Most EU actions in the neighbourhood, such as the SAP, the EMP and the ENP make use of and are embedded in EU institutional, legal and policy frameworks. But more precisely, through which policy mechanisms can the Union contribute to peacebuilding by welding conflict parties in its web of contractual relations and the institutional, legal, financial and political components they include?

One reason underpinning the failure of conflict countries to embark and pursue conflict transformation is their lack of adequate capability. In these cases, conflicts persist, entrench and exacerbate because the conflict country/ies lack the necessary administrative, judicial, security or economic capacities to engage in peaceful change. The assumption here, embedded in the notion and philosophy of peacebuilding, is that the transformation of conflict requires the prior establishment of the rule of law and effective governance structures. In these cases, the EU can thus induce peacebuilding by supporting capacity building within third countries through targeted financial or technical assistance. A second reason underpinning the existence and persistence of conflicts, which is more frequent yet far more complex to tackle, relates to the absence of the necessary political will within third countries to engage in conflict transformation. In other words, conflicts persist not because of weak capabilities, but rather because the underlying incentive structure and belief system within third countries induces domestic actors to tolerate or actively encourage conflict. In these cases, EU peacebuilding policies must alter the domestic opportunity structure in third countries, changing incentives in favour of conflict transformation.

a. Enhancing Capability

Beginning with capacity-building at the service of peacebuilding, the EU can provide financial and technical support to ensure the transformation of conflicts. As briefly overviewed above, a portion of funds within EU financial instruments (i.e., EDF, IPA and the ENPI) have targeted reconciliation, human rights, governance, democracy and the rule of law. They have covered a variety of issues, including projects aimed at reforming the judiciary, training and reforming police forces, and supporting administrative and institutional development. These funds however, while notable in absolute levels, pale into insignificance when compared to the budgets allocated to economic, infrastructure or energy projects. Furthermore, projects stemming from these instruments require the participation or approval of third state authorities. Within the ENPI for example, the EU has attempted to raise the attention paid to democracy and human rights issues through its Governance Facility targeted to states that demonstrate a willingness to engage in political reform. Yet also this instrument is extremely limited in scope, with an allocation of €300m over seven years (€43m per year) for 16 ENP countries plus Russia.

In addition, since 1994 the EU has established the European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), applied worldwide but thematically focussed on democracy and human rights. The EIDHR has spent approximately €100-140m per year

¹⁰ N. Tocci, "Conflict Resolution in the European Neighbourhood: The role of the EU as a framework and as an actor", *EUI Working Paper RSCAS* No. 2004/29 (Florence, EUI, 2004), http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/04_29.pdf.

and its programmes have aimed at supporting human rights of individuals suffering from poverty and social exclusion; supporting the rights of minorities, ethnic groups and indigenous peoples; supporting the development of civil society and specifically groups working on human rights education, training, and awareness raising; justice and the rule of law; and promoting democratic processes. The advantage of the EIDHR is that it does not require the assent of third states and the funds can be used by international and local NGOs and international agencies. However, the EIDHR has been criticized by many because of the limited funds available and its bureaucratic inflexibility which has rendered the instrument hardly accessible to non-EU local civil society actors.¹¹ Aiming to reform the EIDHR, extensive discussions took place in 2006 between the Commission, the Council and the European Parliament with the external advice of academics and NGOs. Yet the new EIDHR Regulation covering the period 2007-2013 and approved in December 2006, only made marginal improvements in terms of bureaucratic flexibility, simplicity, and raising its annual expenditure to €160m.

Lastly, the EU, in the context of CFSP and ESDP, has also carried out specific missions aimed at strengthening capabilities within specific sectors. To name a few examples, since 2005 (although actively since 2007) the EU has carried out an ESDP police training mission EUCOPPS in the West Bank. In Gaza, in the context of the US-brokered 2005 Agreement on Movement and Access, the EU engaged in border monitoring at the Rafah crossing, although the mission ground to a halt in June 2007 following the political separation between the Hamas controlled Gaza Strip and the Fateh controlled West Bank. In July 2004, under the Rapid Reaction Mechanism, the EU deployed a seven-month rule of law mission (EUJUST-THEMIS) to Georgia recommending reforms in Georgia's judiciary particularly in the field of criminal justice. With the end of the mission, a locally-based support team within the office of the EU Special Representative for the Caucasus was established to follow-up the work of EUJUST-THEMIS and provide assistance to Georgian border guards. In the aftermath of the Russian-Georgian war in August 2008, the EU launched a monitoring mission (EUMM) intended to stabilize Georgia, monitor the return of internally displaced persons and refugees, and facilitate contacts and confidence-building between the conflict parties.

Beyond the shortcomings regarding the quantity of funds available and the modalities of disbursement, EU financial and technical assistance in support of peacebuilding is often ineffective. By failing to tackle the root causes of conflict and rather by adjusting to the existing conflict configuration, EU assistance often exacerbates the underlying structural features of conflict. In most third states, including those with weak capabilities, the primary reason why conflicts exist and persist lies in the absence of the necessary political will to engage in conflict transformation. In these cases, EU efforts at capacity building at best alleviate the most acute manifestations of conflict (i.e., through financial assistance) and at worst exacerbate conflict dynamics thus reducing the likelihood of peace. In the case of the Israeli-Palestinian conflict for example, Le More convincingly argues how EU and international assistance poured into the Occupied Palestinian Territories as a substitute for a veritable political engagement

¹¹ R. Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

aimed at altering the underlying incentive structure at the root of the conflict, not only failed to prevent the progressive deterioration of the conflict, but contributed to it.¹²

In other words, when conflicts persist because of a lack of political will and not simply because of deficient capabilities in conflict countries, what EU mechanisms can be put in motion in order to promote peacebuilding? There are three principal mechanisms aimed at altering incentives in conflict countries, which are primarily differentiated by the extent to which they are coercive and binding upon third countries.

b. Socialization

Socialization represents the least binding and coercive mechanism to alter incentives and thence induce peacebuilding. It is the channel which is least likely to have an impact upon third states yet at the same time the one which, if effective, can guarantee the most deep-rooted and long-lasting change in conflict situations. It is also the mechanism of influence by far preferred by EU institutions and actors.

Socialization takes place through the institutional, political, economic and wider societal contact and dialogue between the EU and third states on human rights. This channel of influence does not simply aim at altering a third state's cost-benefit calculus regarding their behaviour in conflict. It rather aims at inducing a voluntary transformation of its perceived interests and values regarding conduct in conflict, triggering a progressive shift towards peacebuilding.¹³ Through participation in or close contact with the EU institutional framework, EU actors engage in dialogue, awareness-raising, persuasion, argumentation, as well as shaming and denunciation vis-à-vis third states. The third country in turn alters its substantive beliefs, visions and purposes, as well as its priorities, strategies and tactics in a manner conducive to the peaceful transformation of conflicts.

As conceptualized by Risse, Ropp and Sikkink in the sphere of human rights practice, change through socialization takes place through different steps.¹⁴ In a first stage, third states may concomitantly deny the existence of violations or make purely tactical concessions at the international level (e.g., at the UN or in dialogue with major international actors) and intensify repression at the domestic level in order to make repression and protest less visible to the outside world. In a second stage, the conflict state, faced with persistent international pressure, engages in strategic bargaining and instrumental adaptation. In other words, it may start "talking the talk" of human rights and reconciliation in order to alleviate external pressure and maintain good standing in valued international groupings. Yet it remains in essence committed to conflict-exacerbating practices. It does so believing that "talk is cheap" in so far as it allows the state to regain and retain international sympathy while leaving its substantive domestic practices unchanged. If at this stage international pressure is lifted the process is

¹² A. Le More, *International assistance to the Palestinians after Oslo. Political Guilt, wasted money* (London, Routledge, 2008).

¹³ J. Checkel, "Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe", in *International Studies Quarterly*, 43, 1, 1999, pp. 83-114.

¹⁴ T. Risse, S.C. Ropp and K. Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights – International Norms and Domestic Change* (Cambridge, Cambridge University Press, 1999).

interrupted and conflict practices remain unchanged. On the contrary, if pressure is maintained, then a third state's purely rhetorical action in support of peacebuilding may acquire substantive meaning over time. Third states may find themselves normatively entrapped in their own language, as over time they start believing their own discourse, particularly if pronounced in public. Rhetorical action may thus gradually lead to rule-consistent behaviour, as peaceful norms and practices are "habitualized" through changes in a third state's domestic laws, institutional workings and discursive practices. Once this takes place, the way is opened for domestic opposition groups to gain traction, by joining forces with international and transnational peacebuilding advocates. Ultimately, as and when conflict transformation practices become the "norm" (i.e., what is considered normal), compliance occurs irrespective of individual beliefs and preferences.

The principal channel through which the EU induces socialization in the field of peacebuilding is its institutionalized dialogues with third states. These can take the form of political dialogues with states with which the Union has established contractual relations, including the Association Councils, the Partnership and Cooperation Councils, or the Stabilization and Association Councils. In addition, in the context of contractual relations, socialization can also take place at parliamentary level, through inter-parliamentary delegations including Members of the European Parliament and parliamentarians from the third state. In other cases instead, the EU can launch a specific human rights dialogue with a third state, and guidelines have been established by the Commission in 2001 to serve this end. Specific human rights dialogues are held with China as well as with Angola, Botswana, Burkina Faso, Congo, Gabon, Ghana, Kenya, Mauritania, Mozambique, Nigeria, Senegal, South Africa, Swaziland, Uganda, Zimbabwe in the context of the Cotonou agreement (known as 'Article 8 dialogues'). In the context of these dialogues, the EU has discussed with third states issues such as the signing and ratification of international covenants, the death penalty, torture and ill-treatment, discrimination, children and women rights, the freedoms of expression and association, democratization and good governance.

Socialization can also work through other means. Through technical committees, training programmes, twinnings, and the selective participation in EU programmes, a third state may be socialized into accepting the EU's professed norms in the sphere of conflict transformation. In addition, under a strengthened ENP, as suggested by the Commission, socialization can also take place at non-official levels, through educational and youth exchanges, enhanced mobility for researchers, facilitated contact between NGOs, regional and local authorities, and business in the EU and the ENP countries.¹⁵ Finally, socialization can take place through less cooperative means such as the issuing of public denunciations and criticisms. The EU often issues Council or Presidency declarations on conflict situations, condemning particular events and publicly advocating solutions. It also issues *démarches* to third states in response to specific events and practices. These are delivered to the third state by the Troika (e.g., CFSP High Representative, External Relations Commissioner and Presidency) or by the Presidency.

¹⁵ Commission of the EC, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006)726 final, Brussels, 4 December, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf.

Socialization however is not guaranteed to work, and its success depends on a set of conditioning factors. First, the potential for success depends on the scope and intensity of contact between the EU and the third state. In this respect, the looser the EU's ties with a third state, the less effective is socialization likely to be. Second, socialization depends on the degree of pre-existing overlap between EU peacebuilding norms and the norms and practices prevailing in a conflict state, as well as on the identification of that state with Europe and its proclaimed values.¹⁶ If for example, the situation within a conflict country is highly securitized, then particular forms of repression, acts of violence and human rights violations may be accepted in that state as the inevitable response to an existential threat. In these cases, EU arguments, declarations and shaming are dismissed by the third state as the patronizing attitude of an international actor who "doesn't understand" because it has the luxury of living in a Kantian world, or as Kagan would put it, of living on Venus.¹⁷ A last determinant of the scope for learning is the degree of popular dissatisfaction with the status quo and openness to argumentation, persuasion and change. To the extent that the public in a third state is dissatisfied with its leadership, it is more likely to be receptive to the ideas, proposals and recommendations emanating from the EU. This was the case of Rauf Denktaş in northern Cyprus and partly of Slobodan Milosevic's regime in Serbia.

c. Conditionality

Moving up the ladder in terms of the binding/coercive character of EU peacebuilding mechanisms comes conditionality. 'Political conditionality entails the linking, by a state or international organization, of perceived benefits to another state, to the fulfilment of conditions relating to the protection of human rights and the advancement of democratic principles'.¹⁸ Change by a conflict party in terms of its policies, actions and statements thus occurs because the EU's granting or withdrawing of a benefit or its infliction or otherwise of a punishment alters the cost-benefit calculus facing policy-makers in conflict contexts.

Conditionality can be positive or negative. Positive conditionality entails the promise of a benefit in return for the fulfilment of a predetermined condition. The Governance Facility in the context of the ENP is a clear example of positive conditionality, as well as the granting of EU trade preferences, social, cultural or technological cooperation in the context of EU contractual relations. Negative conditionality involves the infliction of a punishment in the event of the violation of a specified condition. Diplomatic and economic sanctions on Serbia (1991-2000), Syria (1987-94), Libya (1987-92/1999-03), Belarus (1998-99) and Palestine (2006-) are clear cases of negative conditionality inflicted for conflict or human rights related issues. Visa bans for third state senior officials have also been used, such as the EU visa ban on the Transnistrian leadership in

¹⁶ T. Risse, M. Cowles and J. Caporaso, 'Europeanization and Domestic Change', in T. Risse, M. Cowles and J. Caporaso (eds) *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (Ithaca, Cornell University Press, 2001), pp. 1-20.

¹⁷ R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, (New York, Alfred A. Knopf, 2003).

¹⁸ K. Smith, 'The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How effective?', in *European Foreign Affairs Review*, 3, 1, 1998, pp. 253-74, p. 256.

2003. Other punishments include the alteration of the contents or the reduction of cooperation programmes, the postponement of meetings or projects, trade embargoes, flight bans, the suspension of high-level contacts and military cooperation, and the freezing of assets in EU member states.

The fulfilment of conditions can also be *ex ante* or *ex post*, i.e., either conditions are fulfilled before the benefit is granted or specified conditions must be respected otherwise the benefit may be lawfully withdrawn or suspended. In between these two extremes, conditionality can be exerted over time, and not exclusively at the time or after the delivery of specified benefits. The case of the 1993 Copenhagen criteria for membership is an example of *ex ante* conditionality, whereby a candidate country is expected to fulfil the Copenhagen political criteria before it is given the green lights to begin accession negotiations. The “human rights clause” in EU contractual agreements (e.g., Article 2 in the AAs, SAAs and PCAs) is instead an example of *ex post* conditionality, whereby the benefits specified in the contract (e.g., political dialogue, trade preferences, cultural, technical, and scientific cooperation) are granted upon an understanding that the essential elements, including human rights, would be respected. The exercise of *ex post* conditionality would thus entail the withdrawal of EU benefits, such as trade preferences or the agreement itself, on the grounds of that third country’s violation of specified conditions. Aid instead lends itself to a constant exercise of conditionality over time, given the divisible nature of the benefit on offer.

These different forms of conditionality have different costs and benefits.¹⁹ Positive conditionality may provide advantages to the EU as well as to the third state. This can increase the credibility of the promise given the greater likelihood of its delivery. However it can also reduce the credibility of an attached condition, in view of the EU’s desire to deliver the promised benefit irrespective of the third state’s behaviour and the latter’s awareness of this fact. Negative conditionality, such as economic sanctions, can instead lose their credibility when the recipient finds alternative suppliers. While positive incentives can be effective through unilateral action, sanctions often hinge on multilateral efforts, unless the recipient depends on a single supplier. Negative conditionality can also have counterproductive psychological effects, strengthening the recipient’s siege mentality and reducing its flexibility and receptiveness to compromise, as appears to have been the case in Gaza and Belarus. On the other hand, negative conditionality can have an important socializing function, signaling the inadmissibility of a particular action.

Irrespective of these pros and cons, in practice the Union has demonstrated its reluctance to engage in negative and *ex post* conditionality.²⁰ Sanctions are used

¹⁹ D. Cortright, ‘Incentives and Cooperation in International Affairs’, in D. Cortright (ed.) *The Price of Peace: Incentives and international conflict prevention* (New York, Carnegie Corporation of New York, Rowman and Littlefield, 1997), pp. 3-20; and H. Dorussen, ‘Mixing Carrots with Sticks: Evaluating the effectiveness of positive incentives’, *Journal of Peace Research*, 38, 2, 2001, pp. 251-62.

²⁰ Commission of the EC, *The EU’s Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, COM(2001) 252, Brussels; p. 8-9; and Commission of the EC, *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratization with Mediterranean Partners*, Brussels, COM(2003) 294, Brussels, p. 11.

sparingly and often target small and far-away states.²¹ They are used against neighbours only in response to major security threats (e.g., Syria and Libya for state-sponsored terrorism, former Yugoslavia for war crimes and regional instability, and Belarus for the treatment of EU and OSCE diplomats). The Union has also demonstrated its unwillingness to engage in ex post conditionality by unilaterally suspending signed agreements. With few exceptions (e.g., Belarus since 1997, Croatia in 1995-6 and Russia in 1995), the EU has never suspended, in whole or in part, any of its agreements in response to a state's violations of human rights, democracy and conduct in conflict. The "human rights clause", defining the respect for human rights as an "essential element" of EU contractual relations and inserted in over 120 such agreements since 1995, could allow for suspension when taken together with the non-execution article. However the principal aim of the essential elements clause is to create a legal basis for positive engagement on political issues, such as the establishment of human rights dialogues, sub-committees or working groups. The clause has been used as a means to upgrade political, including conflict-related questions into acceptable subjects of official dialogue, rather than as a vehicle to exert conditionality on third countries.

The Union's preference for positive and ex ante conditionality has several explanations. Politically, EU actors are well aware that conditional engagement represents a milder challenge to a third country's sovereignty and is thus more acceptable and less likely to fuel antagonism and inflict harm on the local population. As such, the EU considers that retaining open political channels is a more effective tool to exert influence. Furthermore, the suspension of one association agreement could set a precedent justifying the suspension of many agreements, given that particularly when it comes to the EU's east and south, most countries are responsible for serious shortcomings in the field of conflict, democracy and human rights. Yet several member states would object to the widespread use of suspension on the grounds of commercial, political and security interests.

Legally, EU actors highlight the difficulties involved in exerting negative or ex post conditionality. When it comes to embargoes and sanctions, EU approval is difficult to reach due to internal decision-making rules.²² Legal constraints also discourage the use of ex post conditionality, given the stringent conditions that need to be met to justify the suspension of an agreement.²³ The violation of human rights could justify a partial or total suspension of an agreement only if it constitutes a material breach, as defined in Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, i.e., violation of a provision essential to the accomplishment of the object and purpose of the agreement.²⁴ But the "object and purpose" of EU contractual agreements is not the promotion of peace, democracy or human rights per se, but rather the promotion of free trade,

²¹ K. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (London, Polity Press, 2004), p. 119; and C. Portela, 'Where and Why Does the EU Impose Sanctions?', *Politique Européenne*, 17, 2005, pp. 83-111.

²² For example, under Article 228a of the Maastricht Treaty, the approval of an embargo or sanction requires first a unanimous common position under CFSP, and then an implementing decision under the common commercial policy voted by qualified majority voting.

²³ B. Brandter and A. Rosas, 'Trade Preferences and Human Rights', in P. Alston (ed.) *The EU and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 1999), pp. 699-722.

²⁴ E. Riedel and M. Will, 'Human Rights Clauses in External Agreements of the EC', in P. Alston (ed.) *The EU and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 1999), pp. 773-54.

political dialogue and the dialogue between societies. Hence, only if a human rights violation hinders these primary aims, ex post conditionality could represent an adequate response.²⁵ In addition, the total or partial suspension of an agreement would only be accepted if it passes the legal tests of “effectiveness” and “proportionality”. Suspension is thus legally justified only if it constitutes an effective and proportional remedy to a material breach. Finally, under mixed treaties (such as the AAs, PCAs and SAAs), suspension would require the consent of all EU signatories, either through unanimity (TEU Article 310) or qualified majority (TEU Article 181) in the Council depending on the specific treaty provisions to be suspended.

The impact of conditionality on peacebuilding could be direct and indirect. The delivery of EU benefits could be made directly conditional on peacebuilding efforts. For example, the 1995 Stability Pact promoted by French Prime Minister Balladur was intended to diffuse minority and border tensions in the CEECs. Unless the candidates settled their most salient disputes, they would be prevented from opening accession negotiations. Although the Pact was a political and non-legally binding document, its inbuilt incentives promoted agreements between Slovakia and Hungary (1995) and later between Romania and Hungary (1996). It also entrusted the OSCE with a monitoring role and set the precedent for future initiatives such as the Royaumont Process or the Stability Pact for South Eastern Europe in the Balkans. In Cyprus, direct conditionality on the Greek Cypriot side was lifted prior to their EU accession, but was retained for the Turkish Cypriot side, given the EU’s policy of non-recognition of the Turkish Republic of Northern Cyprus. It has also been exerted on Turkey particularly since 1999.

Conditionality could also have an indirect effect on conflicts by affecting policy fields linked to the peacebuilding agenda, which can affect the bargaining positions of the conflict parties. EU demands on Turkey to extend language rights to its non-Turkish population affected the state’s stance towards the Kurds. Likewise demands made on Ankara to normalize relations with the Republic of Cyprus affected the evolution of the Cyprus conflict. Finally, the conditional disbursement of aid to the Palestinian Authority on the reform of the fiscal or the judicial sectors shaped positions and developments determining the nature of Palestinian governance.

d. Passive Enforcement

A last peacebuilding mechanism at the disposal of the EU, and the most binding in character, is that of passive enforcement. Rather than highlighting the logic of punishment, which sets-in when rules are violated, this EU mode of foreign policy-making hinges on a system of rule-bound cooperation, which is expected to work through its inbuilt incentives. Unlike conditionality, passive enforcement does not attempt to alter the incentives of a third party by altering its cost-benefit calculus with respect to actions in conflict. The EU’s delivery of benefits does not come as a recompense to a third country’s compliance with specified conditions. These conditions and standards rather constitute the necessary rules making mutually beneficial cooperation with the EU possible. To be effective, passive enforcement requires that the system of peacebuilding related rules presented by the EU are considered as a necessary

²⁵ Euro-Mediterranean Human Rights Network, *A Human Rights Review on the EU and Israel – mainstreaming or Selectively Extinguishing Human Rights?*, 2006, <http://www.euromedrights.net/75>.

price that comes with EU engagement. In the case of a third party whose policies oppose these standards, these rules will initially be viewed as high costs (i.e., the infringement on a state's sovereign capacity to pursue unconditionally its perceived interests). In these situations, the process of change embedded in passive enforcement requires that costs are viewed as obligatory and that the third state accepts to undertake them. In doing so and thus by experiencing the respect of the specified rule, over time its attributed cost could change, and the respect of the rule may come to be seen as a benefit.

For passive enforcement to work, there must be a clear set of legally defined and definable peacebuilding related rules embedded in EU contracts. Passive enforcement cannot be easily used for conditions that the EU simply considers politically desirable, but have no legal standing. Hence for example, passive enforcement cannot be easily used to govern minority rights regimes in third countries, given the scarcity of EU and international law on this matter. Likewise, it is far easier for the EU to use to passive enforcement in the context of accession, whereby the candidate countries are called upon to implement the legally-binding *acquis* and to respect the European Convention of Human Rights, as well as the EU Charter on Fundamental Rights.

When it comes to external relations beyond the confines of enlargement, passive enforcement relies on the rules of customary public international law. Community law requires that all Community-based agreements with third states are interpreted and implemented in accordance to international law. As such, the EU has the legal obligation to respect the peremptory rules of general international law including international human rights law and international humanitarian law, applicable and relevant in many conflict contexts. This means that it can neither break the rules itself nor can it assist others in doing so. The EU cannot therefore, through the measures of cooperation embedded in its contractual agreements, acquiesce to a third state's breaking of international law within the confines of its EU agreement or assist that state's violations by directing its measures of cooperation to serve those violations. Aware of this, the EU acts out of duty rather than out of choice – avoiding therefore political discretion, which often entails a selective application of human rights norms. The third party, aware of the EU's lack of choice on these matters, is thus disinclined to try and lure the EU into neglecting those norms, accepting them instead as obligatory and non-negotiable.

2. The EU as a Peacebuilder: Potential and Limits

Which factors determine whether these four policy mechanisms are effective in promoting peacebuilding in third states? Two principal conditions can be identified.

a. The Value of the Benefit

First, an effective peacebuilding policy depends on the value of the benefits the EU holds on offer, mapped against the costs of compliance with EU peacebuilding

standards, conditions, norms and obligations.²⁶ Only if the potential gains relative to the costs are sufficiently high, could the Union meaningfully exert influence in conflict contexts. Value is determined by the objective nature of the contract. Naturally, when full membership is an option, the EU's potential leverage on conflict countries and its ability to exert conditionality on them is higher than in cases where relations are based on association, partnership or financial assistance. This begs the question of whether the EU can significantly influence third states that it cannot or does not wish to fully integrate. Indeed this is the core dilemma underlying the ENP, which was born precisely to find an alternative to full membership for aspirant EU members.²⁷

The carrots on offer also depend on the degree of proximity of the third country to the Union. The closer is the EU to a conflict – and thus the greater the EU's potential interest in it – and the more likely is the Union to engage in peacebuilding. Hence, the EU's relative engagement in the Western Balkans since the 1999 Kosovo war, compared to its relative neglect of conflicts in the South Caucasus or Central Asia. Proximity is also more likely to trigger a sense of urgency to act in moments of crisis, given the greater visibility of a conflict and the more likely its spillover effects into the EU. This may induce a greater EU effort to reach consensus on the forms and modalities of intervention.²⁸

The value of the benefit and in particular the distinction between membership and non-membership also affects the potential for socialization. The key question here is whether socialization can take place beyond the EU's borders, where EU institutional, political, economic and social contact is limited and confined almost exclusively to third country elites. The question becomes all the more pertinent given that as opposed to reaching inter-elite settlements, conflict transformation calls for a deep-rooted change in the public's attitudes and positions, which does not necessarily occur in response to the workings of elite-driven multilateral institutions.

Finally, the objective value of contractual relations affects the prospects for passive enforcement. As mentioned above, passive enforcement requires that rules are legally defined and definable. As such, passive enforcement is more easily applicable to the accession process than to looser forms of association. In the case of accession, EU institutions have at their disposal thousands of pages of legally binding *acquis*, which candidates are called upon to adopt and implement. Some of the rules embedded in the accession process can have a direct or indirect effect on peacebuilding efforts. In the case of looser forms of association instead, the EU has much less "material" at hand. It can rely on passive enforcement only when these rules either have a basis in international law or relate to the existing legal obligations of the third state (derived from its membership of the UN or the Council of Europe for example).

²⁶ F. Schimmelfennig, S. Engert and H. Knobel, 'Costs, Commitment and Compliance', *EUI Working Paper Series*, Florence, May, 2002.

²⁷ J. Kelley, 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the ENP', *Journal of Common Market Studies*, 44, 1, 2006, pp. 29-58; M. Comelli, E. Greco and N. Tocci, 'From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders in Europe Through the European Neighbourhood Policy', *European Foreign Affairs Review*, 12, 2, 2007, pp. 203-18.

²⁸ C. Hill, 'The EU's Capacity for Conflict Prevention', *European Foreign Affairs Review*, 6,3, 2001, pp. 315-33.

Beyond the objective value of EU benefits, equally important is also the subjective value of EU benefits: the perceived value of EU relations by the third state. Whereas membership may be the most valuable offer the Union can make, it may be of little interest to a nationalist jealously guarding his/her country's sovereignty and seeking international alliances elsewhere. By contrast, the more a third state identifies with "Europe" or the more it is dependent upon it, the greater is the EU's potential to influence its actions in conflict. However, different actors within a third country may value EU benefits differently. Domestic actors have different aims, strategies and tactics, which are driven by different historical, economic, and political interests and beliefs. As such their assessment of the EU differs. Hence, depending on the internal balance of different actors and their interaction, the overall effect of EU peacebuilding mechanisms can be positive, negative or nil.

Another determinant of value is timing. In the case of *ex ante* conditionality, expected reforms are demanded in the short and medium terms but the actual delivery of the benefit occurs in the long run. This generates a set of problems. Long-term benefits are valued less than short-term ones. The unpredictability of the long-term reduces the value of the benefit and therefore the potential incentive for peacebuilding. The time lag between the demanded conditions and the subsequent delivery of the benefit may also induce policy-makers in conflict countries to delay policy changes until the delivery of the benefit is closer and surer. In other situations however, the opposite problem may apply. When the benefit, such as the conclusion of an association agreement, is delivered in the short-term based on an understanding that the respect of its essential elements will follow suit, its value is absorbed by the recipient party, inducing the third state to avoid or postpone the respect of human rights, counting on the EU's unwillingness to withdraw the delivered carrot.

b. The Credibility of the EU as a Peacebuilder

Second, the effectiveness of EU peacebuilding mechanisms hinges on the credibility of the EU and its demanded conditions or obligations. Credibility depends on a third state's perception of the EU's capacity and will to carry out its declared commitments in the sphere of peacebuilding. In the case of *ex ante* conditionality, credibility is thus related to the Union's track-record in delivering its promised benefits, when and only when the specified conditions are fulfilled; whereas in the case of *ex post* conditionality, credibility is related to the EU's track-record in withdrawing benefits in cases of serious consistent violations. Credibility in passive enforcement instead entails cooperating when and only when the human rights rules governing engagement are respected. Credibility also impinges on the potential for socialization, given that a particular norm is more likely to be assimilated when all parties, including the EU, are steadfast in their respect of it.

The EU often falls short in terms of credibility, thus losing its effectiveness, when the conduct of its external relations is determined by political imperatives, operating beyond the blueprint of a contract *and* the third state in question is aware of this. An effective EU peacebuilding policy would necessitate the automatic entitlement to rights and benefits when obligations are fulfilled and the automatic withdrawal of or non-entitlement to benefits when they are not. Yet such automaticity is never present in

practice. Beyond the contract lie the political imperatives of EU actors, which go beyond the promotion of peace, human rights and international law. Both the granting and the withdrawal of a benefit require a consensus within the Union. For an association agreement or an accession treaty to come into force, there must be unanimity of the member governments, and the ratification of national parliaments and the EP. Such a consensus depends on the fulfillment of conflict countries' promises and obligations vis-à-vis the EU. But it also depends on other factors, which are motivated by underlying political or economic imperatives.

The credibility of the EU's contractual relations depends critically on the structure of the wider relationship with the third country. When a third country is highly dependent on the EU, the latter is more likely to stick to the formal and specified conditions included in the contract. When however, the wider relationship is governed by ties of mutual dependence, as is often the case vis-à-vis major powers as well as important neighbours, then the third country can exert leverage on the EU to obtain the promised benefits without fulfilling its obligations.

Some degree of political management in determining when and whether conditions are met and when and whether benefits should be granted is inevitable. However, when blatant violations persist without consequences or when benefits are not granted despite the general fulfillment of specified EU norms and recommendations, then the EU's credibility is harmed. In other words, when other conditions unspecified in the EU's policies govern the Union's relations with conflict countries, then the EU's role as a peacebuilder loses clout.

3. Conclusions

The EU enjoys a wide array of policy instruments to act as a peacebuilder in its near and far abroad. Within the remit of the CFSP and ESDP, it can mobilize a set of short-to-medium term instruments in the fields of diplomacy, security and the rule of law typically aimed at short-to-medium term crisis management actions. Moving beyond the confines of the EU's second pillar, the Union can mobilize assistance and contractual relations with third countries in a set of regions worldwide. The peacebuilding mechanisms embedded in these policy instruments are directed to two root causes of conflict: deficient capabilities and deficient incentives within conflict contexts. EU financial and technical assistance typically within the remit of the Community and CFSP/ESDP pillars directly tackles conflicts by assisting the socioeconomic, political and societal development within conflict countries. By contrast EU policies of conditionality, socialization and passive enforcement aim at altering the underlying incentive structures within conflict contexts.

These peacebuilding instruments and mechanisms and the value their entail to conflict parties often grant the Union considerable potential to promote peace. However, this potential is frequently marred by the wavering credibility of the EU and its policies in conflict contexts. Shaky credibility is often caused or influenced by the EU's political management of contractual relations. By contaminating EU peacebuilding policies with political precepts that fall beyond peacebuilding strategies, the EU frequently punches

well beneath its weight as a peacebuilder. Political determinants influencing the conduct of EU contractual relations are sometimes explained by the EU's neglect of a particular conflict. This has been the case in Cyprus and the South Caucasus, and is even truer for conflicts further afield. In other cases, political determinants are related to other national or EU-wide interests beyond conflict resolution, as evident in conflicts such as the ones in the Middle East. Indeed whereas the EU's pursuit of normative goals in theory shapes the external environment in a manner conducive to the accomplishment of its strategic goals, in practice, the pursuit of narrow interests often hinders the EU's potential to advance those peacebuilding goals that reflect the values on which the Union is founded.

Parte IV

Nicoletta Pirozzi

L'Unione europea e la gestione dei conflitti: strutture, meccanismi, operazioni. La cooperazione con le altre organizzazioni di sicurezza (ONU, NATO, UA)

Modulo 1.

L'Unione europea e gestione dei conflitti: strutture, meccanismi, operazioni

1. Le capacità militari di gestione delle crisi
2. Le capacità civili di gestione delle crisi
3. Principali strutture per la gestione delle crisi
4. Procedure di gestione delle crisi
5. Finanziamento delle missioni civili e militari
6. Le missioni PESD
7. Il Trattato di Lisbona e la PESD

a. Le capacità militari di gestione delle crisi

La Dichiarazione comune sottoscritta a St. Malo nel dicembre 1998 da Francia e Gran Bretagna chiedeva che l'Unione europea si dotasse di "una capacità di azione autonoma fondata su forze militari credibili con mezzi e volontà di impiegarle per rispondere alle crisi internazionali".

Al Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 veniva lanciato il cosiddetto Helsinki Headline Goal per la creazione di una forza militare comune europea di reazione rapida (FRRE) da rendere operativa entro il 2003 con l'offerta di contributi nazionali da parte dei Paesi membri. La forza, non stanziata ma mobilitabile su chiamata (*on call*), doveva consistere di almeno 60.000 uomini schierabili in due mesi, sostenuti da appropriati mezzi aeronavali e capaci di sostenere una missione per almeno un anno.

Nel corso di una Conferenza di impegno delle capacità tenutasi nel novembre 2000, fu esaminato il catalogo delle forze e gli impegni presi dagli Stati membri per il raggiungimento dell'obiettivo di Helsinki. Fu inoltre elaborato un Piano d'azione europeo sulle capacità (ECAP) con l'obiettivo di colmare le lacune nel campo dei mezzi e delle capacità militari mediante procedure coordinate tra gli Stati membri e attraverso la creazione di 19 gruppi di lavoro.

In occasione del Consiglio europeo di Göteborg (giugno 2001), i capi di Stato e di governo dell'UE hanno manifestato la volontà di migliorare le capacità dell'UE nei settori della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi con mezzi civili e militari.

Nel giugno 2004, al Consiglio europeo di Bruxelles, l'UE ha lanciato un nuovo Headline Goal militare per il 2010. Su iniziativa franco-britannica, nell'HG2010 è stata incorporata l'idea dei cosiddetti gruppi tattici o *battlegroups*, ciascuno costituito da circa 1500 uomini e da una serie di elementi di supporto, schierabili entro 15 giorni e fino a tre mesi. Ogni gruppo tattico può essere formato da una nazione-quadro oppure da una coalizione multinazionale di stati membri, con la possibile associazione di paesi candidati o alleati. Il compito attribuito a questi gruppi tattici è quello di condurre missioni ad alta intensità in ambiente ostile ed in teatri di crisi lontani, prima di essere eventualmente raggiunti o rilevati da un'operazione più ampia, europea o delle Nazioni Unite. In linea di principio, dal gennaio 2007 l'UE è in grado di impiegare contemporaneamente almeno due gruppi tattici in missioni distinte, avendone altri due in *stand-by*. Tuttavia, questo strumento non è stato ancora mai impiegato dall'UE (vedi mancato intervento dell'UE nella Repubblica Democratica del Congo in risposta alla crisi del 2008).

b. Le capacità civili di gestione delle crisi

Nel corso del Consiglio europeo di Santa Maria de Feira del giugno 2000, al catalogo delle capacità strettamente militari si è aggiunto quello delle capacità in ambito civile, divise in quattro aree:

- Polizia
- Stato di diritto
- Amministrazione civile
- Protezione civile

Nel giugno 2004 sono state aggiunte altre due aree per l'impiego e lo sviluppo delle capacità civili:

- Monitoraggio
- Supporto all'EUSR (Rappresentanti Speciali dell'UE)

Nel novembre 2004 si è tenuta la prima Conferenza di impegno delle capacità civili: sebbene gli obiettivi fissati a Santa Maria de Feira risultassero addirittura superati, non esisteva un'analisi qualitativa delle capacità civili disponibili sulla carta, in termini di prontezza, possibilità di dispiegamento e sostenibilità.

Così, nel dicembre 2004 è stato elaborato un Headline Goal 2008 per lo sviluppo delle capacità civili di gestione delle crisi: per la prima volta, sono stati identificati impegni precisi attraverso un'analisi basata sui bisogni reali, utilizzando scenari illustrativi per valutare l'ampiezza, il tipo e la durata di risposte civili che potrebbero essere necessarie.

Nell'ambito dell'Headline Goal 2008 è stato elaborato il concetto delle *Civilian Response Teams* (CRTs), ovvero forze civili di reazione rapida di composizione e grandezza variabili, pronte ad essere schierate entro 5 giorni alla richiesta del SG/Alto Rappresentante per la PESC, del COPS o del Consiglio e capaci di sostenere una missione per 30 giorni. L'obiettivo è quello di utilizzare le CRTs come un meccanismo di ponte tra lo scoppio di una crisi e il dispiegamento di una più ampia missione UE, in modo da assicurare una presenza sul terreno, condurre azioni di assessment e fact-

finding, fornire supporto logistico. Il personale delle CRTs è raggruppato in un *roster* di 100 esperti preselezionati dagli Stati membri e obbligati a seguire corsi di formazione specifici. Le CRTs sono operative dall'inizio del 2007, ma finora soltanto pochi esperti civili formati nell'ambito delle CRTs sono stati impiegati in missioni UE.

Un nuovo Civilian Headline Goal 2010 è stato adottato nel novembre del 2007, con lo scopo di “*facilitate the deployment of civilian crisis management capabilities of high quality, with the support functions and equipment required in a short time-span and in sufficient quantity.*” Questo implica il bisogno di migliorare la qualità delle capacità civili – anche attraverso un accresciuto coordinamento tra le attività di formazione e le necessità operative – garantendo una maggiore disponibilità del personale, sviluppando applicazioni pratiche e tecnologiche per supportare la pianificazione e la conduzione delle operazioni, incrementando la cooperazione tra componenti civili e militari della PESD, attività della Commissione europea e del terzo pilastro.

c. Principali strutture per la gestione delle crisi in ambito UE

- Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE)
- Segretario generale/Alto Rappresentante per la PESC
- Segretariato Generale
- Comitato Politico e di Sicurezza (COPS)
- Comitato Militare (EUMC)
- EUMS
- Comitato incaricato degli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM)
- Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)
- Gruppo Politico-Militare (PMG)
- Gruppo di Consiglieri per le Relazioni Esterne (RELEX)
- Policy Unit
- SITCEN
- Cellula Civile-Militare

d. Procedure di gestione delle crisi

Nel caso in cui l'UE decida di intervenire per rispondere ad una crisi in atto, un concetto di gestione della crisi viene redatto sotto la direzione del COPS: questo documento descrive gli interessi politici dell'UE, gli scopi e l'obiettivo finale, insieme alle principali opzioni strategiche per rispondere alla crisi ed una possibile exit strategy.

Il concetto di gestione della crisi viene presentato al COREPER/Consiglio dell'UE: 1) il COREPER discute il concetto di gestione della crisi e lo trasmette al consiglio; 2) il Consiglio nella maggior parte dei casi conferma le decisioni del COREPER ed adotta il concetto di gestione della crisi.

Su questa base, il COPS incarica l'EUMC di identificare opzioni strategiche militari e il CIVCOM di sviluppare opzioni strategiche civili e di polizia. La CPCC collabora con il CIVCOM a sviluppare le opzioni civili e di polizia. Il COPS valuta tutte le opzioni strategiche e le trasmette al COREPER/Consiglio.

Il Consiglio adotta la decisione di agire, solitamente sotto forma di un'Azione comune: questa decisione contiene anche la delega al COPS dei poteri di comando politico e direzione strategica dell'operazione (articolo 25 del TUE).

- Nel caso di missioni militari, il Comandante operativo supporta il Comitato Militare
 - Nel caso di missioni civili e di polizia, il Capo missione supporta il CIVCOM e la CPCC
- per sviluppare il concetto di operazione (CONOPS) e il piano operativo (OPLAN), che vengono trasmessi al COPS e adottati dal Consiglio.

Sotto l'autorità del Consiglio, il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione. Il Rappresentante Speciale dell'UE, il Comandante operativo e il Capo missione fanno rapporto al COPS regolarmente. Una volta terminata l'operazione, viene avviato un processo di identificazione delle *lessons learned*.

e. Finanziamento delle missioni civili e militari

Il finanziamento delle operazioni civili e militari di gestione delle crisi in ambito UE è regolato dall'articolo 28.3 del TUE. Le operazioni civili di gestione delle crisi sono finanziate attraverso il bilancio PESC (nel 2008, sono stati stanziati 285 milioni di euro), cioè attraverso il bilancio comunitario.

Le operazioni che hanno implicazioni di carattere militare o di difesa, invece, non possono essere finanziate dal bilancio comunitario. Alcune di queste spese vengono ripartite tra gli Stati membri sulla base del loro PIL. Un meccanismo finanziario chiamato Athena è stato istituito nel febbraio del 2004 per facilitare gestione di questi costi comuni. Il Consiglio ha adottato una definizione restrittiva di costi comuni, tanto che soltanto il 10% dei costi di una missione vengono di solito coperti attraverso questo meccanismo. Partecipano tutti gli Stati membri tranne la Danimarca, che ha un *opting out* per gli impegni militari derivanti dai trattati. Le spese rimanenti vengono coperte attraverso il principio "*costs lie where they fall*".

f. Le missioni PESD: bilanci e prospettive

- Nuovi teatri d'azione

Il dinamismo dell'Ue in ambito Pesd va collegato a diversi fattori. Da un lato alle crescenti richieste di intervento provenienti dalla comunità internazionale e dagli attori coinvolti nelle crisi, conseguenza dell'aumento della credibilità politica e dell'imparzialità attribuite alle istituzioni europee. Dall'altro all'aumento delle risorse finanziarie e operative destinate dall'Ue alla promozione della sicurezza e della stabilità al di fuori dei propri confini, nonché alla gamma di strumenti per la prevenzione e gestione dei conflitti di cui l'Ue dispone e che le garantiscono un vantaggio comparato rispetto alle altre organizzazioni internazionali. Tale dinamismo non si è arrestato nemmeno nel periodo di stallo seguito alla mancata ratifica del Trattato costituzionale europeo da parte di Francia e Olanda nel 2005.

Tra le principali direttrici di sviluppo delle operazioni condotte in ambito Pesd va innanzi tutto registrato un ampliamento del teatro d'azione. Nell'area dei Balcani, il mandato di Eupm in Bosnia-Erzegovina è stato esteso a partire dal 2006 per comprendere anche la lotta al crimine organizzato e dal dicembre 2004 è attiva Eufor Althea, una missione militare di stabilizzazione condotta dall'Ue facendo ricorso alle capacità ed alle strutture di comando della Nato nell'ambito degli accordi Berlin Plus.

In Macedonia, dopo l'operazione militare Concordia condotta nel 2003 e la missione civile di polizia Eupol Proxima conclusa nel 2005, è stata dispiegata la nuova missione civile Eupat, destinata alla riforma del settore di polizia attraverso attività di formazione e monitoraggio.

Altre zone di intervento hanno assunto un'importanza crescente, dal Medio Oriente (Eubam per il monitoraggio del valico di Rafah tra Egitto e Striscia di Gaza, Eupol Copps per la riforma della polizia palestinese, Eujust Lex per la riforma del settore della giustizia in Iraq) all'Africa (in particolare in Congo e in Sudan/Darfur) all'Asia centrale (Eupol Afghanistan) e orientale (Amm Aceh). Questo ha contribuito a rafforzare l'immagine dell'Ue come attore di sicurezza globale, ma la mancanza di una chiara strategia d'intervento e di priorità ben definite ha inciso negativamente sulla coerenza e l'efficacia delle azioni condotte.

Nel corso del 2008, tre nuove missioni sono state lanciate in Kosovo, Ciad e Guinea Bissau, oltre alla missione navale EU NAVFOR Somalia.

- Evoluzione dei compiti

Si è ampliata anche la varietà dei compiti assunti dall'Ue, soprattutto in ambito civile: attualmente l'Ue è impegnata non soltanto nei settori originariamente identificati al Consiglio Europeo di Feira del 2000 (in particolare polizia e stato di diritto), ma anche nel controllo delle frontiere, nella lotta al crimine organizzato, nella riforma del settore della sicurezza, nei programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione nella società civile di ex combattenti. Restano dubbi sulla capacità dell'Ue di condurre operazioni militari autonome e di entità numerica rilevante in situazioni di conflitto aperto: fino ad oggi, le operazioni militari condotte dall'Ue hanno fatto ricorso alle capacità Nato (Eufor Althea) oppure si sono caratterizzate per dimensioni e compiti ristretti (Artemis).

- Missioni integrate

Un crescente coordinamento tra componenti e compiti di natura civile e militare si è sviluppato a livello istituzionale, con la creazione della Cellula civile-militare per la pianificazione e conduzione di missioni integrate, e a livello operativo, come testimoniano la missione civile di smilitarizzazione in Aceh, condotta prevalentemente da personale militare, oppure le azioni di supporto civile-militare condotte in Sudan/Darfur e Somalia. Nondimeno, la pianificazione integrata trova ancora ostacoli rilevanti, in parte collegati alla difficoltà di ricondurre entrambe le componenti sotto un'unica catena di comando per la gestione delle missioni, in parte a causa dei meccanismi di finanziamento previsti dall'Ue. Tali meccanismi seguono infatti logiche differenti per le spese militari – che devono essere coperte dai singoli stati membri che

partecipano con proprio personale – e per quelle civili – che invece rientrano nel bilancio comunitario Pesc insieme agli altri costi comuni delle missioni.

- Interazione tra primo e secondo pilastro

Anche le attività che tradizionalmente restavano divise tra primo pilastro – di competenza prevalente della Commissione europea – e secondo pilastro – riconducibili al Consiglio dell'Ue e alle logiche intergovernative di negoziazione tra gli Stati membri – sono state caratterizzate da una parziale integrazione: personale della Commissione europea è presente nella Cellula civile-militare, e un sempre più frequente avvicendamento si sta realizzando sul terreno tra compiti affidati alle due istituzioni, come testimoniato dalla missione Eupat in Macedonia, designata esplicitamente per assicurare la transizione alla Commissione europea dei compiti precedentemente svolti in ambito Pesd. Eppure, il coordinamento interno incontra ostacoli significativi nei diversi metodi di lavoro del personale delle due istituzioni e ancora risente di un certo grado di competizione interistituzionale.

Per un aggiornamento sulle missioni PESD:

ISIS Europe, *ESDP and EU mission updates*, March 2009, http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_253_esr43-esdp-mission-update.pdf.

g. Il Trattato di Lisbona e la PESD

Il 19 ottobre 2007 gli Stati membri dell'UE hanno adottato a Lisbona il Progetto di trattato che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea. Il nuovo Trattato di Lisbona è stato formalmente firmato dai Capi di Stato e di Governo al Consiglio Europeo del 13 dicembre 2007. Una nuova sezione dedicata alla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune riconduce nell'ambito del Trattato la Politica Europea di Sicurezza e Difesa e tutti i suoi sviluppi a partire dal Consiglio Europeo di Colonia del 1999. La nuova PSDC è descritta come parte integrante della Politica Europea di Sicurezza e Difesa. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari per condurre missioni al suo esterno finalizzate per il mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

Per ciò che concerne il finanziamento della politica di difesa, il Trattato mantiene il divieto di imputare al bilancio generale dell'Unione le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa. Dette spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul PIL. Tuttavia, il Trattato prevede l'adozione di una decisione europea finalizzata a garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Unione destinati al finanziamento urgente di iniziative riguardanti attività preparatorie dei compiti di Petersberg. Inoltre, per finanziare le attività preparatorie dei compiti di Petersberg che non sono a carico del bilancio generale dell'Unione, viene creato un fondo iniziale costituito da contributi degli Stati membri (simile al meccanismo Athena).

Viene istituita la personalità giuridica dell'UE e viene eliminata la struttura in pilastri. Le cooperazioni rafforzate vengono estese al settore della PESC: per istituire una

cooperazione rafforzata occorre una decisione all'unanimità del Consiglio e nove Stati membri partecipanti. Viene istituito l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che è insieme Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza e Vice-Presidente della Commissione Europea, e creato il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. L'Alto Rappresentante sarà responsabile della PESC e sarà nominato con votazione a maggioranza qualificata, con il consenso del Presidente della Commissione Europea. Egli presiederà le riunioni del Consiglio Affari Esteri e il COPS. Sarà l'Alto Rappresentante, e non il COPS come stabilito dal Trattato di Nizza, che assicurerà il coordinamento degli aspetti civili e militari della gestione delle crisi, sotto l'autorità del Consiglio e a stretto contatto con il COPS. Nuovo Presidente permanente del Consiglio, che avrà mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta e presiederà il Consiglio europeo. Egli dovrà assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Si ribadisce quanto stabilito nel Trattato di Amsterdam: la PESD comprende una graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione, che condurrà ad una difesa comune non appena il Consiglio europeo avrà così deciso, deliberando all'unanimità.

L'articolo 44 prevede che il Consiglio possa affidare lo svolgimento di una missione ad un gruppo di Stati che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Le missioni di Petersberg sono state ampliate fino a comprendere:

- le missioni umanitarie e di soccorso;
- le attività di mantenimento della pace (peacekeeping);
- e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peacemaking);
- le azioni congiunte in materia di disarmo;
- le missioni di consulenza ed assistenza in materia militare;
- le missioni di prevenzione dei conflitti;
- le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti (peacebuilding).

Infine, l'articolo 42 prevede una forma di cooperazione strutturata permanente tra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti. Le votazioni relative alla decisione istitutiva, all'estensione della partecipazione a un nuovo Stato e alla sospensione della partecipazione di uno Stato che non soddisfi i criteri necessari vengono prese a maggioranza qualificata, in evidente deroga al principio dell'unanimità da sempre applicato alla PESC e in particolare alle questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa. A differenza delle cooperazioni rafforzate, non è stabilita alcuna soglia minima di partecipanti.

In altre parole, la cooperazione strutturata permanente rappresenta un formato nuovo per l'UE e peculiare per la PESD. Non è del tutto chiaro se e fino a che punto la partecipazione a questa cooperazione sia basata sulla volontà politica e/o sulla capacità funzionale dei Paesi membri: rispetto all'unione monetaria, ad esempio, i criteri illustrati dal Protocollo sono meno specifici e per nulla qualificanti, lasciando dunque molto spazio all'interpretazione. La sua finalità non è del tutto esplicitata ma appare

abbastanza leggibile: da un lato, la cooperazione mira ad offrire incentivi supplementari, e cioè la partecipazione ad un club esclusivo, per il miglioramento delle capacità militari e per l'aumento delle risorse investite nella difesa, a livello sia nazionale che congiunto. Dall'altro, prefigura evidentemente la formazione di un gruppo che può diventare il primo nucleo integrato di paesi a cui rivolgersi per la conduzione di operazioni impegnative e ad alta intensità militare: nucleo che, evidentemente, verrebbe ad avere un'influenza determinante anche nelle decisioni politiche comuni.

Inoltre, l'articolo 42 del Trattato di Lisbona introduce per la prima volta una clausola di difesa collettiva. Un primo tentativo in questo senso era già stato fatto da un gruppo di Paesi membri (tra i quali l'Italia) in occasione del Trattato di Amsterdam, ma non era riuscito a trovare consenso unanime tra i partner. Stavolta il tentativo è riuscito, ma non senza problemi e, comunque, con alcune avvertenze importanti. Tale clausola prevede che, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite,

- senza però che ciò pregiudichi il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni Stati membri (riferimento agli Stati neutrali);
- né la conformità degli impegni e della cooperazione in questo settore nell'ambito della NATO, che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva.

Il Trattato contiene anche una seconda clausola detta di solidarietà (articolo 222), secondo la quale l'UE e gli Stati membri agiscono congiuntamente quando uno di questi ultimi sia stato oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Questa clausola rappresenta il culmine di un processo cominciato a Siviglia nel giugno del 2002 con la Dichiarazione del Consiglio europeo sul contributo di PESC e PESD alla lotta contro il terrorismo. Del resto, dopo l'attentato di Madrid nel marzo del 2004, il coinvolgimento di numerosi cittadini europei nello tsunami del dicembre 2004 in Asia e l'azione terroristica che ha colpito Londra nel luglio 2005, la gestione coordinata e solidale dei disastri si è sempre più definita come un obiettivo anche della PESD. Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà sono definite da una decisione europea del Consiglio adottata a maggioranza qualificata (all'unanimità se la decisione ha implicazioni nel settore della difesa).

Ancora, l'articolo 196 contiene una nuova disposizione in materia di protezione civile, che incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. Di fatto questo articolo istituisce una nuova competenza dell'UE in materia di protezione civile, precisando che l'azione dell'UE è intesa a:

- sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione;
- promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali;
- favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

L'articolo 42 del Trattato prevede poi l'istituzione di una Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti, la cosiddetta Agenzia europea per la difesa. Questa agenzia è stata creata addirittura prima della firma del TC, nel luglio del 2004. All'Agenzia partecipano tutti gli Stati membri dell'Unione europea, tranne la Danimarca. L'Agenzia è posta sotto l'autorità e il controllo politico del Consiglio, con a capo il Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC. L'organo decisionale dell'Agenzia è il comitato direttivo, che è composto da un rappresentante di ciascuno degli Stati membri partecipanti e da un rappresentante della Commissione. La sede è a Bruxelles. Gli obiettivi perseguiti sono:

- sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi;
- promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel settore degli armamenti;
- rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea e creare un mercato europeo competitivo dei materiali di difesa;
- potenziare l'efficacia della ricerca e della tecnologia europea nel settore della difesa.

L'EDA ha inoltre lanciato nell'ottobre del 2006, con la pubblicazione di un Long Term Vision Report, un progetto per l'elaborazione di una strategia politico-militare di lungo periodo per lo sviluppo delle capacità dell'UE da qui al 2025.

Un Protocollo specifico (n. 10) illustra i criteri per la partecipazione:

- Procedere più intensamente allo sviluppo delle capacità di difesa, attraverso lo sviluppo dei contributi nazionali e la partecipazione, se del caso, a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia europea per la difesa;
- Essere in grado di fornire, al più tardi nel 2007, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento con elementi di supporto (compresi trasporto e logistica) capaci di intraprendere le missioni di Petersberg così come definite nell'articolo III-309 del TC: si tratta dei cosiddetti gruppi tattici o battlegroups, dispiegabili entro un termine da 5 a 30 giorni e sostenibili per un periodo iniziale di 30 giorni prorogabili fino ad almeno 120 giorni.

Modulo 2.

La cooperazione con le altre organizzazioni di sicurezza (ONU, NATO, UA)

Letture obbligatorie:

Sven Biscop and Antonio Missiroli, “The EU in, with and for the UN Security Council: Brussels, New York, and the (Real) world”, in Nicoletta Pirozzi (ed.), *Strengthening the UN security system. The role of Italy and the EU*, Roma, IAI, April 2008 (Quaderni IAI, English Series No. 11), p. 7-21, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_11.pdf;

Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Roma, Senato della Repubblica, 2007 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati ; 69), http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/69.pdf;

Nicoletta Pirozzi, *EU support to African security architecture: funding and training components*, Paris, EU Institute for Security Studies, February 2009 (Occasional papers, 76), <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op76.pdf>.

1. La cooperazione UE-ONU

- Evoluzione della cooperazione UE-ONU nel settore della gestione delle crisi:
 - TUE
 - EC Communication “The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism” (settembre 2003)
 - Joint Declaration on Co-operation in Crisis Management (settembre 2003) e documenti di attuazione
 - Strategia europea di sicurezza (dicembre 2003) e rapporto di attuazione (dicembre 2008)
 - Trattato di Lisbona
 - Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management (giugno 2007) e documenti di attuazione
- Dialogo inter-istituzionale
- Contributo dell'UE al peacekeeping ONU
- Mandato ONU per le missioni PESD
- Cooperazione UE-ONU sul campo
- Prospettive di cooperazione:
 - battlegroups;
 - African peacekeeping capacity-building;
 - multidimensional peacekeeping;
 - early warning.

2. La cooperazione UE-NATO

- Dagli accordi Berlin Plus alla Cellula Civile-Militare
- La cooperazione istituzionale
- La cooperazione sul campo
- I nodi politici irrisolti
- Prospettive di cooperazione:
 - il vertice NATO (aprile 2009)
 - la revisione del concetto strategico NATO

3. La cooperazione UE-UA

- Da Il Cairo a Lisbona: evoluzione delle relazioni UE-Africa nel settore della sicurezza
 - EU-Africa Summit (Il Cairo, 2000)
 - EU Strategy for Africa (2005)
 - new Joint Africa-EU Strategy (Lisbona, 2007)
- Dall'OUA all'UA: integrazione regionale africana nel settore della sicurezza
 - Africa must unite
 - Responsibility to Protect
 - Try Africa first
- Dialogo politico
- Cooperazione inter-istituzionale
- African Peace Facility
- Cooperazione sul campo
- Le carenze della cooperazione UE-Africa nel settore della sicurezza

Parte V
Michele Comelli

**Le relazioni di sicurezza dell'UE verso le aree limitrofe: allargamento,
partenariato e vicinato**

Modulo 1.

Questa lezione si propone di inquadrare le relazioni di sicurezza dell'Ue nei confronti delle aree limitrofe nel più ampio quadro teorico-concettuale del concetto di sicurezza multidimensionale adottato dall'Ue e delle esperienze maturate sul campo. Verranno passati in rapida rassegna i principali strumenti e politiche adottati dall'Ue a questo riguardo, con un particolare focus sull'allargamento. Successivamente, verranno esaminate le relazioni convenzionali dell'Ue con i paesi vicini (Accordi di associazione, accordi di partenariato e cooperazione), concentrandosi sulla loro finalità generale di sicurezza. Facendo seguito a queste necessarie premesse concettuali, verrà introdotta la Politica europea di vicinato, di cui si esamineranno il processo genetico e le ragioni che stanno alla base della sua adozione.

Lecture obbligatorie:

Karen E. Smith, "Enlargement and European order", in Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International relations and the European Union*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2005 (The new European Union series), p. 270-291;

Michele Comelli, "Le sfide della Politica europea di vicinato", in Riccardo Alcaro e Michele Comelli, *La Politica europea di vicinato*, Roma, IAI, 2005 (IAI Quaderni n. 22), p. 7-18.

Lecture consigliate:

Marise Cremona and Christophe Hillion, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, Florence, European University Institute, 2006 (EUI Working Paper Law No. 2006/36), <http://www.iue.it/PUB/LawWPs/law2006-39.pdf>.

Modulo 2.

Questa lezione si propone di approfondire gli obiettivi, la metodologia i contenuti della Politica europea di vicinato e del suo strumento operativo, cioè i Piani d'azione. Inoltre, la lezione cercherà di fornire degli elementi di valutazione della Politica di vicinato, che tengano conto non solamente degli obiettivi dell'Ue, ma anche delle aspettative dei paesi vicini. Infine, verranno presi in considerazione gli ultimi sviluppi della politica estera nei confronti dei paesi vicini, che sembrano andare nel senso di una maggiore differenziazione tra le due dimensioni della Pev: quella orientale e quella meridionale, rispettivamente oggetto di due nuove iniziative dell'Ue, il Partenariato orientale e l'Unione per il Mediterraneo.

Lecture obbligatorie:

Petr Kratochvil and Barbara Lippert, "Improving the Cost/Benefit Balance of the ENP for the EU's Eastern Partners", in Graham Avery and Yvonne Nasshoven, *The European Neighbourhood Policy: Challenges and Prospects*, Brussels, TEPSA, 2008, p. 43-58, <http://www.tepsa.be/TEPSA%20ENP%20publication.pdf>;

Michele Comelli and Maria Cristina Paciello, "A Cost/Benefit Analysis of the ENP for the EU's Southern Partners", in Graham Avery and Yvonne Nasshoven, *The European Neighbourhood Policy: Challenges and Prospects*, Brussels, TEPSA, 2008, p. 59-78, <http://www.tepsa.be/TEPSA%20ENP%20publication.pdf>.

Lecture consigliate:

Annegret Bendiek, "The ENP: Visibility and Perceptions in the Partner Countries", in Graham Avery and Yvonne Nasshoven, *The European Neighbourhood Policy: Challenges and Prospects*, Brussels, TEPSA, 2008, p. 91-103, <http://www.tepsa.be/TEPSA%20ENP%20publication.pdf>;

Michele Comelli, "Il nuovo orizzonte orientale dell'Unione europea", in *Affarinternazionali*, 5/12/2008, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1018>;

Michael Emerson, Gergana Noutcheva and Nicu Popescu, *European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an "ENP plus"*, Brussels, CEPS, March 2007 (CEPS Policy Brief No. 126), http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1479.

Diapositiva
1

La Politica europea di vicinato (Pev)

Michele Comelli, Lezione Roma Tre, Maggio 2009

Diapositiva
2

La sicurezza e il rapporto con i vicini nel corso dell'integrazione europea

- Pace e sicurezza alla base del progetto dell'integrazione europea: il concetto di comunità di sicurezza (K. Deutsch, 1957)
- Rapporti con i vicini dell'Europa centro-orientale: praticamente inesistenti (eccezioni: accordi commerciali con Jugoslavia e Romania)
- Le due strategie dopo il 1989: accordi europei-strategia di pre-adesione-allargamento; accordi di partenariato e accordi di associazione

Diapositiva
3

Sicurezza tramite l'allargamento

- Il concetto di allargamento
- Aspetti procedurali
- Allargamento del 2004: caratteri peculiari rispetto ai precedenti allargamenti
- I futuri allargamenti

Diapositiva
4

Sicurezza tramite gli accordi internazionali

- Gli accordi internazionali dell'Ue: caratteristiche e rapporto con il diritto internazionale
- Correlazione tra area geografica e tipologia di accordi
- Accordi come strumento di sicurezza?

Diapositiva
5

2004: il problema del rapporto con i nuovi vicini

- Una volta stabilizzati i paesi Peco, è necessario stabilizzare i paesi ex sovietici
- Strategia di sicurezza europea (documento Solana, 2003): “il nostro concetto tradizionale di autodifesa – fino alla guerra fredda compresa – si basava sulla minaccia dell’invasione. Dinanzi alle nuove minacce la prima linea di difesa sarà spesso all’estero”
- Secondo obiettivo strategico del documento Solana: costruire sicurezza nel nostro vicinato: “Persino in un’epoca di globalizzazione la geografia è ancora importante. E’ nell’interesse dell’Europa che i paesi che ci circondano siano ben governati. I vicini impegnati in conflitti violenti, gli Stati deboli in cui fiorisce la criminalità organizzata, le società disfunzionali o una crescita demografica incontenibile alle sue frontiere sono tutti elementi che creano problemi per l’Europa”

Diapositiva
6

Che cos’è la Politica europea di vicinato?

- Politica adottata dall’Ue nei confronti dei paesi “vicini” orientali e meridionali nel 2003
- Obiettivo: creazione di una zona di pace, sicurezza e stabilità ai confini dell’Ue
- Evitare nuove linee di divisione in Europa
- Congelare ulteriori allargamenti ad Est?

Diapositiva
7

Ma chi sono i vicini?

- Nozione politica, non giuridica; vicini attuali e futuri
- Ad est: (Russia), Ucraina, Moldavia, (Bielorussia)
- A sud: Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Israele, Giordania, Libano, (Libia), Marocco, Tunisia
- (dal giugno 2004): anche Armenia, Azerbaigian, Georgia
- Golfo? Asia centrale? (v. risoluzione PE Napoletano del novembre 2003)

Diapositiva
8

Le origini della Pev 1

- Iniziative di paesi membri: lettere di Jack Straw e di Anna Lindh (gennaio-marzo 2002)
- J. Straw: preoccupazione per spill-over di instabilità dai vicini orientali; necessità di offrire incentivi in cambio di riforme- speciale status di vicino
- A. Lindh: “dalla Russia al Marocco”

Diapositiva
9

Le origini della Pev 2

- Iniziative comunitarie: programma della Commissione 2002
- Lettera Patten-Solana (agosto 2002)
- Prodi, dicembre 2002: “cerchio di amici”; “condividere tutto tranne le istituzioni”; costruire un “cerchio di paesi amici”

Diapositiva
10

Si precisa una strategia...

- Comunicazione della Commissione “Wider Europe-Neighbourhood, 11 marzo 2003
- Obiettivi:
 - - evitare nuove linee divisorie in Europa e promuovere stabilità e prosperità all’interno e oltre i nuovi confini dell’Unione
- Ai vicini si chiede: riforme politiche, economiche ed istituzionali, progressivo allineamento con l’acquis communautaire
- Ai vicini si offre: prospettiva di partecipazione al mercato interno; quattro libertà (libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali)
- Ma questi benefici sono realistici?

Diapositiva
11

Ma quali incentivi per i vicini?

- Partecipazione (parziale) al mercato interno; partecipazione ad alcuni programmi comunitari
- Relazioni commerciali preferenziali e aperture del mercato
- Aperture verso la libera circolazione delle persone (es. facilitazione dell'ottenimento dei visti, spesso in cambio di accordi di riammissione)
- Cooperazione nel settore della sicurezza, della prevenzione dei conflitti e della gestione dei crisi: allineamento dichiarazioni Pesc e partecipazione alle missioni
- Promozione dei diritti umani, cooperazione culturale
- Cooperazione nei settori: energia, trasporti, comunicazioni
- Assistenza tecnica e finanziaria – nuovo strumento di finanziamento

Diapositiva
12

La strategia si delinea più chiaramente...

- Adozione della Pev: giugno 2003
- Comunicazione della Commissione ENP Strategy Paper", 12 maggio 2004
- Principi della "joint ownership" e della differenziazione
- Tra condizionalità e valori condivisi...
- L'ambiguità del concetto di valori condivisi
- Da una strategia multilaterale ad una strategia bilaterale
- Revisione dei contenuti della Pev: sparisce l'apertura sulla libera circolazione delle persone

Diapositiva
13

Gli strumenti della Pev

- Piani d'azione
- Natura di accordi politici, non giuridici
- Rapporto con gli Accordi di Partenariato e Cooperazione e con gli Accordi di Associazione euromediterranei
- Il precedente della Strategia di pre-adesione e dei partenariati di adesione
- Dicembre 2004: approvati PA con Moldavia, Ucraina, Marocco, Tunisia, Israele, Autorità palestinese, Giordania
- PA con i paesi del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian e Georgia): approvati fine 2006
- PA con Libano ed Egitto: approvati all'inizio del 2007

Diapositiva
14

Struttura dei Piani d'azione

- Dialogo e riforme politiche
- Riforme e sviluppo sociale ed economico
- Aspetti commerciali (es. area di libero scambio globale ed approfondita)
- Cooperazione in materia di affari interni e giudiziari (accordi sulla facilitazione dei visti in cambio degli accordi di riammissione)
- Trasporti, energia, telecomunicazioni e ambiente
- Contatti people-to-people (es. partecipazione Erasmus Mundus)

Diapositiva
15

Piani d'azione: uguali ma diversi

- PA: stessa struttura, contenuto diverso a seconda del paese (sviluppo economico; strutture e capacità amministrativa; disponibilità al dialogo politico e sui diritti umani)
- Logica bilaterale vs logica regionale-multilaterale

Diapositiva
16

Come si finanzia la Politica di vicinato?

- Fino al 2007: tramite strumenti già esistenti
- Dal 2007 tramite lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI)
- Razionalizzazione degli strumenti finanziari per l'azione esterna: da 30 a tre: ENPI, Instrument for Pre-Accession (IPA) e Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI)
- ENPI incentrato sull'attuazione dei Piani d'azione
- ENPI ha sostituito MEDA e TACIS

Diapositiva
17

La Comunicazione del dicembre 2006

- Riaffermate le linee strategiche della Pev
- Necessità di concentrarsi su:
 - Aree di libero scambio e partecipazione al mercato interno
 - Facilitazione della libera circolazione di (alcune categorie di) persone
 - Ruolo nella prevenzione e risoluzione dei conflitti

Diapositiva
18

La Pev nei Trattati

- Il Trattato di Lisbona non menziona esplicitamente la Pev
- Art. 7 bis (art. I-57 Tc): “L’Unione sviluppa con gli Stati limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell’Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione”
- Verso accordi di vicinato? I negoziati per un accordo rafforzato con l’Ucraina

Diapositiva
19

Chi fa la Politica di vicinato?

- Ruolo importante della Commissione europea
- Attuazione e monitoraggio: organi congiunti creati dagli Accordi di Associazione o Partenariato e Cooperazione (Consigli, Comitati o sub-comitati di Associazione o Partenariato e Cooperazione); supporto da parte delle delegazioni locali della Commissione europea
- Parlamento: leva di bilancio; voce critica: es. contro l'istituzionalizzazione dello status di vicino; perché non potrebbero partecipare alla Pev anche la Turchia ed i Paesi dei Balcani occidentali? Chiede la prospettiva di adesione di Ucraina e Moldova

Diapositiva
20

Chi negozia e approva i Piani d'azione?

- Negoziato: Commissione; Consiglio, Presidenza e Alto Rappresentante (per la parte relativa al dialogo politico)
- Conflitto di competenze? Marzo 2004
- Adozione: Proposta della Commissione, esame del Cagre, adozione di una posizione della Comunità europea e dei paesi membri in seno al Consiglio di Partenariato e Cooperazione (o Consiglio di Associazione)
- Non necessarie ratifiche nazionali
- Documenti cross-pillar approvati più informalmente e velocemente degli accordi internazionali

Diapositiva
21

Vicini “buoni” e “cattivi”

- Rapporti di valutazione della Commissione (dicembre 2006 e aprile 2008)
- I paesi più riformatori: Ucraina e Marocco (più Moldova e Israele)
- I vicini che non hanno aderito alla Pev: Bielorussia, Algeria, Libia e Siria
- Verso un accordo con la Libia?

Diapositiva
22

Politica di vicinato e allargamento sono incompatibili?

- “ogni decisione su ulteriori espansioni dell’Ue attende un dibattito sui confini geografici ultimi dell’Unione”:
- Allargamento e vicinato devono essere visti come questioni separate. Ma la PEV è alternativa all’allargamento o è una sua preparazione?
- Rischio status di “vicino”= no candidato all’ingresso nella Ue; ad es. i paesi dei Balcani occidentali non stanno nella Pev; riallocazione competenze DG Comm. e nuovi strumenti finanziari

Diapositiva
23

I problemi della Pev: la strategia complessiva 1

- Mancanza di strategia politica condivisa dall'Ue e dai suoi partner (come nell'allargamento e nel Processo di Barcellona)
- Insieme di paesi eterogenei: alcuni vorrebbero entrare nell'Ue, altri no; alcuni vogliono sviluppare un dialogo politico con l'Ue, altri no
- L'ambiguità costruttiva nei confronti di Ucraina e Moldova: può funzionare nel breve, non nel lungo periodo
- Esclusa l'adesione, che benefici realistici offrire ai paesi vicini?

Diapositiva
24

I problemi della Pev 2: la Russia e il Processo di Barcellona

- Rischio di sovrapposizione e di incompatibilità con il Processo di Barcellona (e con l'Unione per il Mediterraneo di Sarkozy?)
- Russia: non solo fuori dalla Pev, ma politiche contrarie a quelle dell'Ue
- Russia: un vicino più uguale degli altri vicini
- Le relazioni conflittuali tra Russia e Georgia
- Mancanza di ruolo Ue nella risoluzione dei conflitti (Abkhazia, Nagorno-Karabach, Sud Ossezia, ma anche Sahara occidentale)

Diapositiva
25

I problemi della Pev: le riforme 2

- I vicini vorrebbero: aperture del mercato agricolo europeo e libera circolazione delle persone, ma gli Stati membri frenano
- Allora che incentivo possono avere i paesi vicini a compiere le riforme?
- Spesso misure difficili da attuare; limiti di volontà politica e di capacità economica ed amministrativa
- Condizionalità: come applicarla ai paesi del Sud del Mediterraneo: dilemma democrazia e diritti umani vs stabilità
- La democrazia nel Sud del Mediterraneo: riforme cosmetiche e solo dall'alto, limiti della società civile

Diapositiva
26

La Politica di vicinato vista dai vicini

- Ucraina: troppo poco, (prospettiva di) adesione subito. No a status di paese vicino, ma buona attuazione PA
- Russia: meglio un rapporto bilaterale con l'Unione che essere inseriti in una politica di cui l'Ue è il soggetto
- Paesi del Sud del Mediterraneo: ma come, non c'era già Barcellona? Approccio più economico-commerciale piuttosto che politico
- Israele: preferibile il nuovo approccio bilaterale

Diapositiva
27

L'efficacia della Politica europea di vicinato

- Buoni risultati pratici con Ucraina e Moldova (ma permane l'ambiguità politica di fondo), Marocco (approccio soprattutto economico) e Israele (a prescindere dal conflitto)
- Ambiguità costruttiva rispetto all'adesione può funzionare nel breve periodo, ma nel lungo?

Diapositiva
28

Interpretazioni della Pev

- Cordone sanitario per non importare instabilità? (realista)
- Vantaggi della cooperazione con i vicini (liberale)
- Esportazione di principi e valori europei? (costruttivista)
- Iniziativa della Commissione per mantenere prerogative e competenza? (bureaucratic politics)
- Quadratura del cerchio: più cooperazione con i vicini ma senza ulteriori allargamenti? La trasformazione del concetto di confine

Bilancio e prospettive future

- Ucraina e Moldova: buoni risultati riforme ma problema di prospettiva politica
- Divisione Est/Sud e divisione tra paesi: verso una divisione tra dimensione orientale (Partenariato orientale e Unione per il Mediterraneo)? Oppure verso uno spezzettamento della Pev in una serie di politiche bilaterali?
- Il dilemma Russia e il ruolo dell'Ue nella risoluzione dei conflitti
- L'espansione al Golfo e all'Asia centrale?
- La necessità di nuovi strumenti di politica estera e le riforme di Lisbona (oltre al metodo dell'allargamento)

Parte VI

Cristiano Zagari

Le politiche di aiuto dell'UE; le politiche per la democratizzazione e i diritti umani; le politiche di cooperazione allo sviluppo

Lecture obbligatorie:

World Bank Social Development Department, *Engaging Civil Society Organizations in Conflict-Affected and Fragile States. Three African Country Case Studies*, Washington, IBRD/World Bank, 2005 (Report No. 32538-GLB), http://www.sarpn.org.za/documents/d0001375/P1685-World-bank-CSO_June2005.pdf.

Palinsesto:

1. L'evoluzione della politica di cooperazione allo sviluppo a livello europeo

- 1.1 La ratio
- 1.2 Le origini: la politica commerciale come grimaldello.
- 1.3 L'exkursus di Lomé: la cooperazione allo sviluppo come momento politico di condivisione di valori universali.
- 1.4 L'accordo di Cotonou

2. Gli strumenti

- 2.1 Il Fondo europeo di sviluppo
- 2.2 L'aiuto pubblico allo sviluppo

3. La cooperazione decentrata

- 3.1 Una definizione
- 3.2 Come nasce e perché.
- 3.3 La storia.
- 3.4 Tipologie di cooperazione decentrata e caratteristiche fondamentali.
- 3.5 La normativa europea.
- 3.6 Gli attori.

4. Il substrato istituzionale

- 4.1 La riforma Relex
- 4.2 L'aiuto allo sviluppo
- 4.3 L'ufficio di cooperazione ECHO
- 4.4 L'ufficio di cooperazione EUROPE AID

5 Recenti sviluppi della disciplina

Dispense:

La politica di cooperazione allo sviluppo nel quadro delle competenze comunitarie

La politica di cooperazione allo sviluppo rappresenta una vera e propria cartina di tornasole di uno dei più importanti e significativi momenti di evoluzione storica e giuridica dell'Unione Europea .

Attualmente alla politica di cooperazione allo sviluppo sono dedicati gli art. 177 e ss. del TCE.

I concetti sinteticamente illustrati in quest'ultime norme sono il frutto di un lungo corso di eventi di natura giuridica, politica e culturale in costanza del quale il legislatore europeo si è dovuto confrontare con temi di fondamentale importanza e non facile risoluzione. Tra questi basti ricordare la questione relativa alla sussistenza della personalità giuridica della Comunità Europea prima e dell'Unione Europea poi, il tema delle competenze esterne della Comunità con ricorso alla teoria dei poteri impliciti ed al principio del parallelismo, la sperimentazione di strumenti innovativi quali gli accordi di associazione.

Oggi gli art 177 e ss. TCE riproducono, quindi, l'esito, di alto profilo giuridico, di questa lunga e combattuta storia della cooperazione allo sviluppo europea, e tratteggiano un raffinato ed elegante risultato finale: il volto dell'Europa nelle proprie relazioni esterne, espressione di tutto il frastagliato paesaggio culturale che da secoli la anima.

Competenze esterne della comunità, teoria dei poteri impliciti e principio del parallelismo.

Prima di procedere all'analisi del concetto di cooperazione allo sviluppo risultante dagli art 177 e ss. TCE occorre preliminarmente richiamare alla memoria qualche nozione fondamentale di diritto dell'UE.

L'ordinamento comunitario viene tradizionalmente definito come un ordinamento autonomo. Cosa significa autonomo? Significa che certamente il fenomeno comunitario non è figurabile come modello prodromico di stato federale europeo, ma anche che un'interpretazione in chiave interamente internazionalistica dello stesso non riesce ad essere esaustiva. L'ordinamento comunitario, infatti, non può essere inquadrato all'interno del diritto internazionale pubblico, poiché anche se condivide con quest'ultimo il carattere di "sovrانazionalità" presenta altresì al suo interno una serie di elementi tipici del diritto "nazionale" come ad esempio la possibilità che destinatari delle norme siano anche i privati e non solo gli Stati Membri dell'Unione. Allo stesso tempo l'ordinamento comunitario si distingue da qualsiasi ordinamento di tipo federale. Il sistema comunitario è infatti autonomo rispetto a quello degli stati membri, come attesta il fatto che per operare all'interno dei confini delle singole nazioni nelle materie su cui non vi è stata cessione di sovranità da parte di queste, il diritto comunitario necessita dell'intervento di una fonte normativa interna e della collaborazione del paese stesso. In altre parole in tali ipotesi persistendo la sovranità del singolo stato spetterà alla legge nazionale disciplinare le diverse fattispecie della materia in questione, pur nella realizzazione magari di obiettivi generali sanciti invece a livello comunitario. Gli

ordinamenti degli stati membri, in conclusione, si mostrano sotto questo profilo come degli ordinamenti autonomi e distinti rispetto all'ordinamento comunitario.

Attualmente nonostante le difficoltà che la dottrina internazionalistica ha incontrato nella definizione del fenomeno comunitario, si può senza tentennamenti affermare che la Comunità, in base ad un principio di effettività, può essere annoverata tra i soggetti del diritto internazionale. Tale soggettività oggi si manifesta fondamentalmente nella capacità di concludere accordi con altri soggetti della comunità internazionale stessa. Come vedremo, la politica di cooperazione allo sviluppo trova spesso nell'ambito di tali accordi oltre che una sua operatività, anche capisaldi che ne determinano l'andamento.

Prima di procedere all'analisi del concetto comunitario di cooperazione allo sviluppo e dell'incidenza che tali accordi hanno avuto in relazione alla sua evoluzione, occorre soffermare ancora l'attenzione su un altro aspetto importante in tema generale di diritto dell'Unione Europea.

Abbiamo detto che la Comunità come soggetto di diritto internazionale non è riconducibile né al modello di stato federale né a quello di tradizionale organizzazione internazionale, abbiamo altresì affermato l'autonomia del suo ordinamento rispetto a quello disciplinato dal diritto pubblico internazionale ed a quello dei singoli stati membri. Come agisce allora la Comunità? Quali sono i limiti della sua sovranità?

A questa domanda risponde l'art 5 c. 1 TCE che così recita: *“la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente trattato”*.

Quest'art enuncia così il famoso principio delle competenze di attribuzione. La Comunità, a differenza dei singoli stati membri, può agire solo nei limiti delle competenze che le sono state conferite e degli obiettivi assegnati nel trattato. Ciò perché la Comunità non è un soggetto originario di diritto internazionale, come lo sono gli stati membri, ma è un soggetto derivato, cioè dispone solo di quei poteri che gli stati membri hanno deciso di conferire, rinunciandovi espressamente.

In base a tale principio di attribuzione, che insieme a quello di sussidiarietà e di prossimità costituisce il parametro di ripartizione della sovranità tra Comunità e stati membri, le competenze sono organizzate in tre tipologie:

-competenze esclusive della Comunità

-competenze concorrenti, cioè nelle quali astrattamente convergono poteri della Comunità e degli stati, che appunto *concorrono* ed in cui la competenza si definisce quindi nel momento operativo (quando cioè la necessità d'intervento si presenta non più astrattamente, ma come caso concreto), ricorrendo all'ausilio del principio di sussidiarietà e di prossimità ai fini della ripartizione.

-competenze di sostegno, cioè dove la sovranità spetta agli stati membri e la Comunità può intervenire solo per fornire un mero sostegno.

Il principio di attribuzione è stato fortemente mitigato e reso flessibile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, organo giurisdizionale della Comunità, che ha elaborato due principi fondamentali che hanno peraltro inciso in modo determinante nella storia della nozione comunitaria di cooperazione allo sviluppo: la teoria dei poteri impliciti ed il principio del parallelismo.

In base alla teoria dei poteri impliciti, nell'ipotesi in cui venga attribuita una competenza ed assegnato un obiettivo alla Comunità, deve riconoscersi a questa il potere di adottare tutte le misure indispensabili per assicurare un esercizio efficace di

tale competenza e di percorrere le vie necessarie al raggiungimento dello scopo. Il temperamento realizzato da un simile principio ha reso possibile procedere negli anni ad un progressivo allargamento delle competenze degli organi comunitari fino a ricomprendere materie non richiamate espressamente nel Trattato. L'applicazione della teoria dei poteri impliciti ha portato con la sentenza AETS del 1973 all'affermazione di un altro principio fondamentale per la storia della cooperazione allo sviluppo nell'ordinamento comunitario: il principio del parallelismo. La Corte ha infatti in tale frangente affermato che “ *tutte le volte che la comunità adotta disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli stati membri non hanno potere di contrarre con gli stati terzi obbligazioni che incidano su tali norme*”, quindi nelle materie di competenza della Comunità, in relazione alle quali le istituzioni esplicano un potere normativo, solo la Comunità può concludere accordi con paesi terzi, incidendo sugli orientamenti precedentemente assunti. Al potere normativo riconosciuto alla Comunità all'interno della stessa, quindi, si è voluto far corrispondere parallelamente il potere di disporre e concludere accordi con paesi terzi esterni alla Comunità.

Questi due principi sono stati strumenti fondamentali per l'evoluzione della nozione comunitaria di cooperazione allo sviluppo che, dopo una lunga storia, con il Trattato di Maastricht, è stata inserita tra le competenze concorrenti, grazie all'introduzione degli art 177 e ss nel TCE.

Nei prossimi capitoli analizzeremo le tappe fondamentali dell'iter che ha condotto all'elaborazione dell'attuale nozione di cooperazione allo sviluppo.

1. L'evoluzione della politica di cooperazione e sviluppo a livello europeo

1.1 La ratio

Già agli albori del processo d'integrazione europea il sostegno tecnico e finanziario allo sviluppo, nei confronti dei paesi del cosiddetto Terzo Mondo, figurava quale *mission* fondamentale nel quadro delle dinamiche internazionali promosse dagli allora paesi fondatori della Comunità.

Una simile attenzione rispetto a questo tipo di iniziative fu certamente in qualche modo espressiva di un certo momento storico. In essa, infatti, si veniva a tradurre, fondamentalmente, l'intima volontà dei paesi della vecchia Europa sia di rendere il più possibile agevole la transizione post-coloniale dei paesi di nuova indipendenza, sia di mantenere relazioni privilegiate con queste realtà.

In principio il concetto di cooperazione allo sviluppo non godeva di autonomia concettuale rispetto a fenomeni di natura commerciale, non essendovi nel Trattato di Roma una norma esplicitamente dedicata a tale politica. La Comunità, infatti, per dare un fondamento giuridico al proprio agire in tale settore si richiamò essenzialmente all'art 133 TCE, nel quale si prevedeva la competenza comunitaria nell'ambito della politica commerciale. Si osservi però che la politica di cooperazione allo sviluppo presentando aspetti peculiari disomogenei rispetto a fenomeni di mera natura commerciale, difficilmente sarebbe oggi riconducibile ad una competenza di siffatto contenuto. Il concetto di cooperazione allo sviluppo approntato dalla giurisprudenza di quegli anni era però profondamente diverso dall'attuale. I paesi in via di sviluppo erano appunto *in via di sviluppo*, cioè inquadrati all'interno di uno schema per così dire *darwiniano* e collocati ad un gradino inferiore rispetto ai paesi europei, i quali ne

avrebbero supportato la crescita attraverso un meccanismo di libero scambio e di apertura dei mercati, con il quale avrebbe spontaneamente preso le mosse un trasferimento repentino di *Know how*, con conseguente riequilibrio delle economie ed esportazione del progresso. In quest'ottica tutta post-coloniale il legislatore europeo con ricorso alla teoria dei poteri impliciti ed al principio del parallelismo, fu in grado di ricondurre azioni tipiche di cooperazione allo sviluppo all'alveo di un concetto ampio ed esteso di politica commerciale.

La Comunità fece grande uso inoltre del duttile strumento degli accordi di Associazione, di cui al 310 TCE. In base a tale norma, ancor oggi immutata, alla Comunità spetta la competenza concludere accordi di associazione caratterizzati da diritti ed obblighi reciproci, da azioni comuni e da procedure particolari, di cui però non si specificano gli ambiti. Il legislatore del '57 certamente non avrebbe potuto immaginare che un lungo processo evolutivo avrebbe potuto trasformare questo strumento di natura meramente commerciale in un mezzo di cooperazione politica.

Attraverso la storia dei principali accordi di associazione che la Comunità prima e l'Unione poi stabilirono con i c.d. Paesi in via di sviluppo osserveremo l'evoluzione del concetto di cooperazione allo sviluppo fino all'assetto dell'attuale ordinamento.

1.2 Le origini: la politica commerciale come grimaldello

Già dal 1957 un regime di associazione per i paesi ed i territori d'oltre mare in ambito di libero commercio e di sviluppo veniva contemplato nella terza parte del Trattato di Roma.

Il raggiungimento dell'indipendenza dei paesi e dei territori d'oltremare portò questi ultimi a negoziare i loro rapporti con la Comunità in ambito della cooperazione economica, scientifica, culturale su vere e proprie basi contrattuali; La stessa esigenza si manifestò in ordine ai rapporti con le ex colonie che in quegli anni incominciavano ad affermare la propria sovranità nazionale. Fu in un tale contesto che fu firmata il 2 luglio 1963 la prima Convenzione di Yaoundé, stipulata tra la Comunità e i paesi SAMA (18 stati africani e malgascio associati), poi rinnovata nel il 29 luglio 1969 con la firma di una seconda Convenzione. L'associazione euro-africana così costituitasi, era praticamente imperniata su tre elementi:

- a) *zone di libero scambio, istituite tra CEE e i SAMA;*
- b) *Aiuto finanziario e tecnico* erogati sia dalla Comunità sia, tramite accordi bilaterali, dai singoli stati membri CEE (tali aiuti erano distribuiti tramite l'utilizzo del 2° e 3° FES all'uopo istituiti dalla convenzione ed attraverso prestiti concessi dalla banca europea degli investimenti)
- c) *Istituzioni paritetiche* per la gestione futura dei rapporti così istaurati. In particolare si ricorda la presenza di un'assemblea parlamentare paritetica composta da un numero uguale di rappresentanti dell'Unione Europea e degli stati SAMA, espressione dei rispettivi parlamenti.

Fu proprio la presenza di quest'ultimo elemento delle istituzioni paritetiche che contribuì a trasformare lo strumento di cui al 310 TCE in un vero e proprio laboratorio di concetti giuridici e posizioni politiche sul tema.

A partire dal 1975, dopo l'ingresso dell'Inghilterra nella CEE, le esigenze medesime che avevano condotto alla stipulazione di Yaoundé si fecero nuovamente presenti di fronte alla necessità di regolamentare le relazioni con i paesi Commonwealth.

Si ebbe perciò una riapertura delle negoziazioni con i paesi SAMA, cui si andarono però ad aggiungere i paesi nei cui confronti l'Inghilterra aveva esercitato fino a quel momento una particolare influenza politica ed economica in ossequio a recenti trascorsi coloniali. L'insieme di questi paesi con cui si andavano a rinegoziare così i capisaldi della politica di cooperazione allo sviluppo CEE in questo suo stato embrionale, furono definiti paesi dell'Africa Carabi e Pacifico (ACP).

Nel 1975, pertanto, i paesi CEE ed ACP giunsero alla stipulazione della prima convenzione di Lomé nella quale, alla luce di un nuovo contesto storico e di nuove teorie politiche e sociologiche, si rivisitavano i tre punti fondamentali, precedentemente descritti, su cui s'incardinava la cooperazione di Yaoundé.

All'inizio degli anni '70 infatti il fallimento delle strategie di cooperazione fino ad allora intraprese, l'aumento del divario economico tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, il diffondersi di nuove teorie economiche come quella di matrice latino-americana detta "dipendentista", lo shock petrolifero e la crisi monetaria determinarono un mutamento degli orientamenti nel dibattito internazionale in atto: il sottosviluppo non era più interpretato come una tappa necessaria nell'evoluzione storica di un paese verso il progresso, ma era il frutto ingeneroso di un sistema economico internazionale ingiusto e squilibrato. Gruppi di paesi meno avanzati si compattarono alla luce di tali considerazioni rivendicando un nuovo ordine economico internazionale, ottenendo anche un certo credito presso i loro interlocutori industrializzati.

Le nuove idee che scossero lo scenario internazionale influenzarono anche la politica commerciale europea, come appare evidente dalla I e dalla II convenzione di Lomé.

Differenze tra Yaoundé e I convenzione di Lomé

<i>Convenzione di Yaoundé</i>	<i>I e II Convenzione di Lomé (1975-1984)</i>
<i>zone di libero scambio</i>	- regime di preferenze commerciali, il quale prevede che i prodotti manufatti e i prodotti agricoli ACP, che non sono direttamente in concorrenza con i prodotti soggetti alla politica agraria comune, entrino nell'Unione senza dazi doganali né restrizioni quantitative. Non vi è una clausola di reciprocità da parte dei paesi ACP, i quali sono tenuti unicamente ad applicare all'Unione la clausola della nazione più favorita e a non praticare discriminazioni tra i paesi dell'Unione.
<i>Aiuto finanziario e tecnico</i>	-politiche di finanziamento di capitali di rischio -introduzione sistemi di stabilizzazione dei proventi ricavati dalle esportazioni di prodotti di base agricoli (STABEX) e successivamente con la II Lomé (1979) di un sistema di compensazione dei proventi derivanti dall'esportazione di prodotti minerari verso la Comunità (SYSMIN) - Affermazione del l'idea di finanziare programmi di microprogetti, eseguiti con la partecipazione attiva delle comunità locali dei paesi ACP , allo scopo di responsabilizzarli e creare un maggiore senso di appartenenza rispetto ai processi di sviluppo avviati. (quest'affermazione darà il via alla prassi da cui emergerà il fenomeno della cooperazione decentrata)
<i>Istituzioni paritetiche</i>	<i>Istituzioni paritetiche</i>

Un aspetto fondamentale della cooperazione economica e commerciale istituito dalla Prima Convenzione di Lomé fu il regime di preferenze commerciali, con il quale si prevedeva che i prodotti manufatti e i prodotti agricoli ACP non direttamente in concorrenza con i prodotti soggetti alla politica agraria comune, entrassero nella Comunità senza dazi doganali né restrizioni quantitative, senza alcun obbligo all'opposto per i paesi ACP i quali, pertanto, rimasero legittimati a mantenere politiche protezionistiche rispetto ai prodotti comunitari.

La cooperazione allo sviluppo di Lomé, già in questa fase, in via operativa invece per la prima volta sperimentò un approccio settoriale, fatto di interventi specifici in vari ambiti quali la sanità, l'istruzione, l'ambiente, ecc

1.3 L'exkursus di Lomé: la cooperazione allo sviluppo come momento politico di condivisione di valori universali

Nel 1984 fu stipulata la III convenzione di Lomé conclusa tra Comunità europea ed i 66 paesi ACP. Con essa si apriva l'ultima fase del processo di metamorfosi della politica di cooperazione conclusasi con l'accordo di Cotonou del giugno 2000 e con l'individuazione di un concetto autonomo di cooperazione allo sviluppo, di cui agli art 177-178-179-180-181 TCE.

In seno alla negoziazione che diede vita alla III convenzione di Lomé le parti preferirono prioritariamente impegnarsi nella definizione di un quadro politico condiviso a cui uniformare la futura attività legislativa e di attuazione, lasciando immutati invece i tre punti fondamentali della cooperazione CEE-ACP di cui sopra. Furono quindi fissati principi fondamentali da applicare all'attività di cooperazione come ad esempio la regola per cui sono gli stessi stati ACP a determinare le proprie priorità ed i propri modelli di sviluppo; inoltre, cosa ancor più importante, per la prima volta furono richiamati, seppur in modo limitato e frammentario, taluni profili delle tematiche relative al rispetto dei diritti fondamentali. Questo passaggio che appare qui timidamente esperito dalla Comunità rappresenta invece una grande conquista che ha aperto la via all'affermazione di un contenuto anche politico e non meramente commerciale della politica di cooperazione allo sviluppo. La soluzione della terza convenzione di Lomé di porre tali valori come principi cui ispirare l'attività futura e come base politica condivisa dalle diverse realtà territoriali, rappresentò una scelta di mediazione tra la Comunità, che non poteva restare indifferente alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo che si verificavano nei paesi partners, ed i paesi ACP che temevano invece un uso strumentale di siffatte formule con lesione del principio di sovranità e di non ingerenza, da parte dei potenti partners europei.

L'ultima convenzione di Lomé, quella di Lomé IV, firmata nel 1989 per una durata di 10 anni e rinnovata con la Lomé IV bis nel 1999, partendo dalle conquiste portate avanti precedentemente, pose nero su bianco delle affermazioni di principio importantissime che rivoluzionarono il concetto di cooperazione allo sviluppo europea. La promozione dei diritti umani e il rispetto della democrazia e dello stato di diritto divenivano elementi chiave di un partenariato in cui per la prima volta in via sperimentale s'introducevano anche nuovi importanti obiettivi: il potenziamento del ruolo delle donne e la protezione ambientale.

Particolare importanza ebbe l'articolo 5 della convenzione, collocato nel capitolo 1 e dedicato agli "obiettivi e principi della cooperazione", della parte I della convenzione, intitolata "fondamenti della cooperazione". Si riportano qui di seguito a tal proposito alcune brevi considerazioni.

L'articolo 5 si sviluppa in 3 ampi paragrafi:

- Nel paragrafo 1 si mette in luce la *centralità dell'individuo* cui consegue l'idea del rispetto dei diritti umani come fattore di sviluppo. La crescita economica astrattamente quantificata non è più l'obiettivo primario delle politiche comunitarie, si fa forte invece la volontà costruire una base politica di condivisione di valori comuni da porre alla base della cooperazione. L'uomo, la sua centralità e signoria rispetto a qualsiasi altro meccanismo creato dall'uomo stesso (sistema economico, nazionalismi, etc), sembra poter assicurare a valore fondamentale ed universale, condivisibile cioè anche da diverse culture, conseguentemente l'art 5 par 1,1 enuncia: "la cooperazione è intesa ad uno,

sviluppo incentrato sull'uomo, suo principale protagonista e beneficiario, presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell'insieme dei diritti di quest'ultimo."

- Nel paragrafo 2 dello stesso documento indica quali sono i diritti che, conseguentemente all'affermazione di tale valore fondamentale, devono essere rispettati e promossi (*diritti dell'uomo, stato di diritto e principi democratici*).

- Infine nel paragrafo 3 si prevede, a richiesta dei paesi ACP, la destinazione di *mezzi finanziari* per la promozione dei diritti dell'uomo.

1. La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal, et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits.

Dans une telle perspective, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme. Sont également reconnus et favorisés le rôle et les potentialités d'initiatives des individus et des groupes, afin d'assurer concrètement une véritable participation des populations à l'effort de développement, conformément à l'article 13.

2. En conséquence, les parties réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme, qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits ainsi visés sont l'ensemble des droits de l'homme, les diverses catégories de ceux-ci étant indivisibles et interdépendantes, chacune ayant sa propre légitimité: un traitement non discriminatoire; les droits fondamentaux de la personne; les droits civils et politiques; les droits économiques, sociaux et culturels. Chaque individu a droit, dans son propre pays ou dans un pays d'accueil, au respect de sa dignité et à la protection de la loi.

La coopération ACP-CEE contribue à l'élimination des obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et ce, grâce au développement indispensable à leur dignité, leur bien-être et leur épanouissement. À cette fin les parties s'efforcent, conjointement ou chacune dans sa sphère de responsabilité, de contribuer à l'élimination des causes de situations de misère indignes de la condition humaine et de profondes inégalités économiques et sociales.

Les parties contractantes réaffirment leurs obligations et leur engagement existant en droit international pour combattre, en vue de leur élimination, toutes les formes de discrimination fondées sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion ou toute autre situation. Cet engagement porte plus particulièrement sur toute situation, dans les États ACP ou dans la Communauté, susceptible d'affecter les objectifs de la convention, ainsi que sur le système d'apartheid eu égard également à ses effets déstabilisateurs à l'extérieur. Les États membres de la Communauté (et/ou, le cas échéant, la Communauté elle-même) et les États ACP continuent à veiller, dans le cadre des mesures juridiques ou administratives qu'ils ont ou qu'ils auront adoptées, à ce que les travailleurs migrants, étudiants et autres ressortissants étrangers se trouvant légalement sur leur territoire ne fassent l'objet d'aucune discrimination sur la base de différences raciales, religieuses, culturelles ou sociales, notamment en ce qui concerne le logement, l'éducation, la santé, les autres services sociaux, le travail.

3. À la demande des États ACP, des moyens financiers pourront être consacrés, en conformité avec les règles de la coopération pour le financement du développement, à la promotion des droits de l'homme dans les États ACP, au travers d'actions concrètes, publiques ou privées, qui seraient décidées, en particulier dans le domaine juridique, en liaison avec des organismes dont la compétence en la matière est reconnue internationalement. Le champ de ces actions s'étend à des appuis à l'établissement de structures de promotion des droits de l'homme. Priorité sera accordée aux actions à caractère régional.

Estratto dall'Articolo 5 della Quarta Convenzione di Lomé.

L'articolo 5 fu ripreso a modello dagli accordi successivi, riproducendone i contenuti in una clausola, denominata poi dalla Commissione "clausola fondamento", aprendo la via alla possibilità di sospendere gli aiuti in presenza di una violazione di questa clausola fondamentale. Ci si può domandare quale sia il ragionamento giuridico che giustificerebbe una simile reazione e come possa conciliarsi tutto questo con il principio di sovranità e di non ingerenza? Il ragionamento può essere il seguente: Se alla base della cooperazione tra l'ormai divenuta UE ed i paesi ACP c'è la comune intenzione di proteggere e promuovere l'uomo inteso come centro del sistema giuridico, politico etc la violazione dei diritti dell'uomo diviene violazione della clausola fondamentale, cioè del motivo stesso della cooperazione. Una simile violazione da parte di uno dei contraenti non può che autorizzare la reazione dell'altro contraente.

La quarta Convenzione di Lomé portò con sé un'altra importante innovazione: l'introduzione e promozione dello strumento della cooperazione decentrata. La cooperazione decentrata costituisce una modalità di attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo con cui s'istaura un rapporto di partenariato tra comunità locali organizzate, con la partecipazione al processo di sviluppo di altri attori, come ad esempio la società civile.

La cooperazione imperniata sul valore universale dell'uomo, propone oggi il perseguimento comune di obiettivi altissimi, quasi imponderabili, di fronte ai quali viene a manifestarsi un orizzonte in cui forse i paesi tecnologicamente avanzati hanno poco o nulla da insegnare a paesi poveri ed arretrati.

1.4 L'accordo di Cotonou

Attualmente il nuovo accordo di Cotonou pur metabolizzando 25 anni di *best practices* in materia tende a focalizzarsi su una maggior responsabilizzazione dei paesi ACP mediante lo strumento comunitario del partenariato e mediante un impegno più articolato degli attori nella lotta alla povertà.

Il nuovo accordo di Cotonou oltre a porre al centro la lotta contro la povertà ha il pregio di saldare quanto l'ultima Convenzione di Lomé aveva messo insieme: **dialogo politico**, aiuto allo sviluppo e società civile.

Tale accordo, inoltre, si propone di creare entro il 2008 una zona di libero scambio tra Ue e paesi Acp. In tal senso gli attuali 76 paesi ACP dal 2002 hanno dato il via a una rinegoziazione con l'Ue in ambito di partenariato economico.

Nello specifico cinque saranno i pilastri dell'accordo.

a. Il pilastro politico

L'accordo prevede che in caso di gravi violazioni dei diritti dell'uomo, dello stato di diritto e dei principi democratici l'UE può sospendere immediatamente gli aiuti.

Alla stesso modo la cooperazione può terminare nel caso in cui venisse riscontrata da parte dei paesi beneficiari una cattiva gestione degli affari pubblici.

b. Il pilastro commerciale

A differenza di Lomé, Cotonou disciplina gli aiuti in conformità con le regole del commercio mondiale stabilite dal WTO.

Tale opera di assestamento, ha il merito di preparare i paesi ACP ad integrarsi progressivamente in ambito di economia mondiale.

In tale direzione vanno anche gli Accordi di partenariato economico tra UE e ACP volti a creare una vasta area di libero scambio. Si abbandonano pertanto le velleitarie ambizioni degli anni precedenti in cui si era immaginato di poter in qualche modo istaurare una uguaglianza di tipo sostanziale tra paesi ricchi e poveri (clausola di non reciprocità) e si riscopre una parità effettiva e reale spostando la prospettiva da una dinamica prettamente materialista ad una dimensione più ideale e politica (l'uomo come centro della cooperazione). Pertanto sotto il profilo materiale si ritorna al regime di libero scambio di Yaoundé avendo conseguito un uguaglianza sostanziale sotto un altro profilo.

c. La lotta contro la povertà

L'accordo adotta una strategia globale e comune incentrata sulla lotta contro la povertà in coerenza con i seguenti orientamenti:

- Uguaglianza uomo-donna
- Gestione durevole dell'ambiente
- Sfruttamento razionale delle risorse naturali
- Sviluppo istituzionale
- Sostegno alle riforme macro-economiche
- Rafforzamento della competitività delle imprese
- Favorire dello sviluppo del settore privato
- Sostegno alle politiche sociali e sanitarie
- Sostenere il processo d'integrazione regionale tra paesi

Per cui ritornando allo schema descritto al capitolo 1 abbiamo il seguente prospetto

Yaoundé	Cotonou
<i>zone di libero scambio</i>	<i>zone di libero scambio</i>
<i>Aiuto finanziario e tecnico</i>	<i>L'UE non considera più i paesi ACP paesi in via di sviluppo (cioè paesi che secondo una concezione darwiniana sono ad un livello inferiore di evoluzione e che perciò necessitano dell'aiuto delle nazioni evolute, secondo una logica postcoloniale) ma sono partners con cui avviare una cooperazione POLITICA ed ECONOMICA per il conseguimento di un obiettivo comune: la tutela e la promozione dell'uomo.</i>
<i>Istituzioni paritetiche</i>	<i>Istituzioni paritetiche</i>

d. La partecipazione di attori non statali al processo di sviluppo

Cotonou nell'aprire la gestione della cooperazione a nuovi attori (società civile, collettività locali e settore privato) consacra il principio di sviluppo partecipativo.

La *mission* non limita unicamente ad implicare tali attori nella gestione materiale dei progetti, ma si propone soprattutto di associarli nel processo di dialogo politico e nel processo di ripensamento riguardo a come dovrà essere l'aiuto allo sviluppo in futuro.

e. Un nuovo sistema di cooperazione finanziaria

L'Accordo di Cotonou modifica radicalmente i meccanismi finanziari di cooperazione. Gli aiuti a differenza del passato saranno mirati da paese a paese in funzione delle singole prestazioni e dalle capacità dei singoli di razionalizzare le risorse.

In tal senso la Banca Europea degli Investimenti (BEI) da una parte e gli organi ACP dall'altra faciliteranno e canalizzeranno l'investimento.

Infine sia lo STABEX che il SYSMIN dopo un ragionevole periodo transitorio verranno eliminati.

2. Gli strumenti tradizionali

2.1 Il fondo europeo di sviluppo

Il fondo europeo di sviluppo (FES) rappresenta lo strumento principale degli aiuti comunitari per la cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP, nonché con i paesi e territori d'oltremare (PTOM). Il trattato di Roma del 1957 ne aveva previsto la creazione per la concessione di aiuti tecnici e finanziari, inizialmente ai paesi africani all'epoca ancora colonizzati e con i quali alcuni Stati hanno avuto dei legami storici.

Benché, su richiesta del Parlamento europeo, sia riservato al Fondo un titolo nel bilancio comunitario fin dal 1993, il FES non rientra ancora nel bilancio generale della Comunità; esso è finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Per il periodo 2008-2013 gli aiuti concessi ai paesi ACP e ai PTOM continueranno a essere finanziati tramite il FES.

Ciascun FES viene concluso per un periodo di circa cinque anni. Dalla conclusione della prima convenzione di partenariato nel 1964, i cicli del FES seguono, in generale, quelli degli accordi/convenzioni di partenariato.

- Primo FES: 1959-1964
- Secondo FES: 1964-1970 (Convenzione di Yaoundé I)
- Terzo FES: 1970-1975 (Convenzione di Yaoundé II)
- Quarto FES: 1975-1980 (Convenzione di Lomé I)
- Quinto FES: 1980-1985 (Convenzione di Lomé II)
- Sesto FES: 1985-1990 (Convenzione di Lomé III)
- Settimo FES: 1990-1995 (Convenzione di Lomé IV)
- Ottavo FES: 1995-2000 (Convenzione di Lomé IV e sua revisione IV bis)
- Nono FES: 2000-2007 (Accordo di Cotonou)
- Decimo FES: 2008-2013 (Accordo di Cotonou riveduto)

Il FES si compone di vari strumenti, segnatamente l'aiuto non rimborsabile, i capitali di rischio e i prestiti al settore privato. Gli strumenti Stabex e Sysmin, volti a sostenere rispettivamente i settori agricolo e minerario, sono stati soppressi dal nuovo accordo di partenariato sottoscritto a Cotonou nel giugno del 2000. Tale accordo ha inoltre razionalizzato gli strumenti del FES e ha introdotto un sistema di programmazione modulato che consente maggiore flessibilità e conferisce maggiore responsabilità agli Stati ACP.

Il nono FES dispone di una dotazione di 13,5 miliardi di euro per il periodo che va dal 2000 al 2007; inoltre, le rimanenze dei FES precedenti ammontano ad oltre 9,9 miliardi di euro. La decisione [n. 6/2005](#) del Consiglio dei ministri ACP-CE, del 22 novembre 2005, stabilisce di destinare 482 milioni di euro dell'importo condizionale di un miliardo di euro a titolo del nono Fondo europeo di sviluppo. Tale importo è suddiviso come segue: 352 milioni di euro per la dotazione volta a sostenere lo sviluppo a lungo termine; 48 milioni di euro per la cooperazione e l'integrazione regionale; 82 milioni di euro per il Fondo investimenti. Inoltre, la decisione [n. 7/2005](#) del Consiglio dei ministri ACP-CE ha fissato una seconda quota di 250 milioni di euro destinata al secondo versamento a favore del Fondo per l'acqua ACP-UE.

Gli aiuti allo sviluppo forniti dal FES rientrano in un quadro europeo più ampio. In seno all'Unione europea, i fondi del bilancio generale della Comunità possono essere utilizzati per determinate azioni. Inoltre, pur gestendo una parte delle risorse del FES (i prestiti e i capitali di rischio), la Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuisce con risorse proprie per un importo pari a 1,7 miliardi di euro nel periodo coperto dal nono FES.

Gli Stati membri hanno accordi bilaterali propri e portano avanti le proprie iniziative con i paesi in via di sviluppo, al di fuori del Fondo europeo di sviluppo o di altri fondi comunitari.

2.2 L'aiuto pubblico allo sviluppo

All'interno del contesto di Cooperazione allo sviluppo a livello europeo va aggiunto per spirito di completezza che gli Stati membri hanno con i PVS accordi bilaterali propri e portano avanti iniziative proprie; tra queste l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) con cui si fa riferimento ad ogni azione realizzata, finanziata, programmata o promossa dal Governo, messa a disposizione e/o finanziata da fondi pubblici, destinata alla promozione dei Paesi in via di sviluppo.

L'ammontare dell'APS viene determinato in sede politica in rapporto al PIL.

3. La cooperazione decentrata

3.1 Una definizione

La cooperazione decentrata s'inserisce quale *tertium genus* tra i tradizionali strumenti di attuazione degli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo (promozione dell'uomo), superando la classica distinzione tra cooperazione governativa e cooperazione non governativa, su cui si fondava il precedente orientamento. La cooperazione decentrata sopravanzando questa dualità pone la concertazione pubblico-privato come una delle caratteristiche fondamentali della cooperazione, insieme al collegamento tra politiche nazionali, internazionali e radicamento nel territorio, ed infine alla partecipazione garantita ad ogni livello locale, nazionale ed internazionale. A differenza poi di quanto avveniva in base al modello tradizionale, in cui a ciascuna tipologia di collaborazione corrispondeva una categoria di attori (settore pubblico: coop. Governativa= organizzazioni governative pubblico / settore privato: coop. Non governativa= società civile), nella cooperazione decentrata interagiscono una pluralità di soggetti eterogenei. Gli interlocutori, a cui l'Unione rivolge i propri contributi tecnico-finanziari, come illustrato nelle pagine successive, possono infatti essere: organizzazioni regionali ed internazionali, le ONG, le amministrazioni e le agenzie pubbliche nazionali, regionali e locali, le comunità, gli istituti e gli operatori pubblici e privati. Tali soggetti interagiscono in una concertazione pubblico-privato, connettendo politiche locali, nazionali ed internazionali.

Ad esempio inquadrabili nell'ambito della cooperazione decentrata sono tutte quelle azioni e quei progetti di cooperazione allo sviluppo svolte dagli enti autonomi locali, in consorzio tra loro o singolarmente, con il concorso delle risorse delle organizzazioni civili (università, sindacati, imprese sociali ecc.) presenti sul territorio relativo. La concertazione tra tali enti, indifferentemente pubblici o privati, viene realizzata attraverso l'adesione a programmi di partenariato, in riferimento ai quali i diversi attori lavorano insieme alla definizione e realizzazione di progetti di sviluppo locale che coinvolgano le società di entrambi i paesi (connessione tra politiche locali, nazionali ed internazionali)

Gli obiettivi perseguiti dai programmi di cooperazione decentrata si concentrano in tre ambiti di intervento principali: mobilitazione della popolazione locale e attenzione ai bisogni specifici della stessa, rafforzamento della posizione e del ruolo della società civile nei processi di sviluppo e sostegno allo sviluppo economico e sociale attraverso la partecipazione.

Con la molteplicità di soggetti coinvolti nella cooperazione decentrata, ci si discosta nettamente da quella che era una logica improntata ai macro-interventi, ideati nei centri decisionali occidentali ed esportati in maniera spesso acritica e standardizzata. Al contrario, nei progetti di cooperazione decentrata diventa elemento qualificante proprio il riconoscimento delle competenze specifiche degli enti locali beneficiari e la seguente integrazione delle stesse con le competenze dell'ente del paese industrializzato che promuove l'azione.

I vantaggi dei programmi decentrati si rilevano in particolare nell'ambito della controllabilità e della sostenibilità degli stessi: grazie al loro carattere di progetti territorialmente circoscritti la loro gestione può essere sostenuta a costi minori e in

maniera più efficiente e mirata. La sostenibilità nel tempo di questo tipo di interventi è assicurata dall'utilizzo delle competenze umane, tecniche ed istituzionali in loco.

3.2 Come nasce e perché

La cooperazione decentrata nasce per far fronte alla principale mancanza degli interventi tradizionali: il difetto di partecipazione.

La scarsa partecipazione si è manifestata tradizionalmente in due fenomeni strettamente correlati tra loro: il centralismo (assenza di coinvolgimento degli enti locali) e l'assistenzialismo (alimenta la dipendenza e la passività dei beneficiari). A causa della presenza di questi due fenomeni la cooperazione tradizionale ha dato luogo a progetti a pioggia e frammentari e a macro-interventi non sostenibili. Con il tempo la consapevolezza di queste problematiche ha portato all'abbandono graduale di questi interventi, a favore di altri più mirati con un grado di coinvolgimento maggiore delle realtà locali e basati sulla logica del *bottom – up* (ossia la scelta dell'intervento da effettuare partendo dalle necessità locali, letteralmente *dal basso verso l'alto*).

Lo scopo della cooperazione decentrata è quello di rendere autonomi gli attori locali: a tal fine essi devono prendere parte in modo attivo ai progetti, devono imparare ad essere flessibili, a negoziare, risolvere e trasformare i conflitti e rendere maggiormente efficaci le azioni di sviluppo. Lo sviluppo di queste capacità è un processo evolutivo che non deve essere separato dalla cultura e dal sistema di valori locali. Esso presuppone informazione completa, strutture di appoggio, creazione di reti di sostegno e scambio di esperienze, e a volte, un cambiamento degli atteggiamenti nei gruppi sociali più ostili o restii a collaborare. E' una strategia lunga e complessa, costosa e globale.

Gli scopi globali a lungo termine delle reti di cooperazione decentrata sono principalmente due: rimuovere gli ostacoli e favorire gli scambi Nord-Sud e Sud-Sud allo scopo di formare gli attori decentralizzati, e condurre le Ong e le collettività locali europee e del Sud ad associare risorse ed iniziative sempre maggiori attorno alle priorità locali.

3.3 La storia

Nel corso degli anni '80 e '90 le due tipologie di intervento, macro e micro, convissero finchè lo sviluppo non venne più percepito soltanto nella sua dimensione economica, ma come un processo multidimensionale in cui convivono economia, politica e cultura.

Questo tipo di nuova visione viene riconosciuta ufficialmente nel Vertice Mondiale di Copenaghen sullo "Sviluppo Sociale" (1995), in tale occasione viene infatti sottolineata la necessità di una partecipazione sociale più intensa e viene riconosciuta l'esistenza di una "questione sociale mondiale".

Lo sviluppo sociale è indissociabile dalla democrazia; il rispetto dei diritti dell'uomo implica la partecipazione della società civile, in primo luogo tramite il dialogo fra parti sociali.

È necessario che, a livello nazionale e internazionale, vengano svolte, in seno alle politiche economiche, azioni strutturali volte a garantire la durevolezza dello sviluppo e a prevenire la formazione di eccessive disparità.

L'Unione attribuisce una particolare importanza agli obiettivi seguenti:

- *tutti i paesi devono stabilire obiettivi di sviluppo sociale concreti e scaglionati nel tempo in funzione del rispettivo livello di sviluppo;*

- *far progredire i diritti sociali incitando gli Stati a ratificare le convenzioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro e a garantire l'effettivo rispetto della loro applicazione;*
- *la riduzione delle disparità eccessive deve costituire un obiettivo specifico delle politiche di sviluppo sociale;*
- *migliore coordinamento delle politiche di cooperazione e di assistenza;*
- *le politiche raccomandate dalle istituzioni internazionali, in particolare dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale, devono comprendere esplicitamente lo sviluppo sociale;*
- *la libera circolazione internazionale dei capitali deve contribuire efficacemente allo sviluppo.*

A livello bilaterale l'Unione Europea dovrebbe impegnarsi a:

- *concedere, nei programmi di cooperazione allo sviluppo concordati con i suoi partner, la priorità alla creazione di posti di lavoro e alla lotta contro la povertà;*
- *dare la priorità, nell'assegnazione dell'aiuto e delle preferenze commerciali, ai paesi che si impegnino efficacemente in strategie di sviluppo sociale concrete e proficue.*

La relazione costo/efficacia e la selettività del contributo pubblico allo sviluppo (APS) devono essere migliorate.

Il problema delle risorse per lo sviluppo deve essere affrontato in modo più oculato in base agli orientamenti seguenti:

- *attuazione di politiche interne basate sull'efficacia e sull'equità (garantire un accesso reale alle risorse produttive e al mercato, ristrutturare le spese pubbliche verso obiettivi precisi di sviluppo sociale, ecc.);*
- *incoraggiare i flussi di capitali, i trasferimenti di tecnologia e di know-how verso i paesi in via di sviluppo e in fase di transizione.*

L'Unione Europea porterà avanti i propri sforzi volti all'eliminazione della povertà e all'inserimento di tutti i componenti delle sue società (creazione massiccia di posti di lavoro, prevenzione dell'emarginazione sociale, rivitalizzazione dei sistemi di protezione sociale).

L'Unione Europea, primo fornitore di aiuto allo sviluppo, è decisa nel continuare a fornire un contributo concreto all'azione internazionale.

Atti connessi

Raccomandazione 2000/581/CE della Commissione, del 15 settembre 2000, relativa alla ratifica della convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), del 17 giugno 1999, riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro dei bambini e l'azione immediata in vista dell'eliminazione di tali forme [Gazzetta ufficiale L 243 del 28.09.2000]

Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) relativa ai principi e ai diritti fondamentali del lavoro 1998

La dichiarazione ricorda le norme fondamentali del lavoro indicate in occasione del vertice di Copenaghen e ne enuncia l'applicazione universale. In altre parole, i membri dell'OIL, anche quando non hanno ratificato le convenzioni di base, per il solo fatto di far parte dell'OIL, sono tenuti a promuovere e a realizzare i principi riguardanti i diritti fondamentali oggetto di tali convenzioni.

Al fine di promuovere l'applicazione universale delle norme fondamentali del lavoro, vengono approntati un meccanismo di controllo, un sistema di monitoraggio e un'assistenza tecnica.

Risultato del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen, marzo 1995 (dichiarazione e programma d'azione)

Il vertice ha in particolare offerto l'occasione per individuare per la prima volta le norme fondamentali del lavoro a carattere universale: libertà d'associazione e riconoscimento effettivo del diritto di negoziazione collettiva, eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio, abolizione effettiva del lavoro dei bambini ed eliminazione di ogni discriminazione in materia di occupazione e di professioni.

La Commissione per lo sviluppo sociale è responsabile, all'interno del Comitato economico e sociale delle Nazioni unite, degli sviluppi del Vertice mondiale per lo sviluppo sociale, segnatamente dell'esame dell'applicazione della dichiarazione di Copenaghen e del programma d'azione del Vertice.

Il 14 febbraio 1997, la Commissione ha adottato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento sulle misure adottate dall'Unione europea in seguito al Vertice mondiale per lo sviluppo sociale [COM (96) 724 def.- Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].

Dal momento che le politiche attuate in Europa rispondono già largamente agli impegni presi a Copenaghen, l'oggetto della comunicazione è di esaminare le misure concrete che l'Unione europea dovrà adottare in cinque settori particolarmente sensibili:

A. Sviluppare la dimensione sociale nel contesto istituzionale internazionale: la mondializzazione comporta una perdita d'autonomia delle politiche, che, a sua volta, richiede un'accresciuta cooperazione internazionale nell'ambito delle grandi istituzioni (ONU, OIL, FMI, Banca mondiale, OMC, G7).

B. Introdurre il rispetto dei diritti sociali fondamentali e promuovere lo sviluppo sociale e umano negli accordi bilaterali: nelle sue relazioni bilaterali e nella concessione di aiuti e di preferenze commerciali, la Comunità dovrebbe attribuire la priorità ai paesi che adottano misure concrete per rispettare gli impegni di Copenaghen (promozione dei diritti fondamentali dei lavoratori, applicazione delle convenzioni dell'OIL o rispetto dei suoi principi). La Commissione propone di attribuire ai programmi sociali di base, di comune accordo, almeno il 20% dell'aiuto comunitario pubblico allo sviluppo, con almeno il 20% delle spese pubbliche dei paesi in via di sviluppo destinato agli stessi obiettivi.

C. Integrare la lotta contro la povertà nelle azioni di sviluppo e proseguire le iniziative contro l'esclusione sociale all'interno della Comunità. Nel dialogo con i paesi in via di sviluppo, la Comunità potrebbe prendere sistematicamente in considerazione un'analisi della situazione in materia di povertà e una valutazione dell'azione politica nazionale a favore della lotta contro le ineguaglianze. D'altro canto, nell'ambito dell'Unione, è opportuno garantire che i progressi economici vadano a vantaggio di tutti.

D. Mantenere l'occupazione come priorità delle politiche economiche e sociali: la priorità attribuita dall'Unione alla lotta contro la disoccupazione potrebbe essere utilmente confrontata con altre iniziative su un piano internazionale più vasto (OIL, G7, ecc.).

E. Garantire il rispetto e la protezione degli immigrati, la lotta contro il razzismo e la xenofobia: la Comunità intende adottare altre iniziative nell'ambito dell'Anno europeo contro il razzismo (1997).

Nello spirito del vertice di Copenhagen, la Commissione consulta, nel quadro di un forum organizzato ogni 18 mesi, la società civile su tutta una serie di questioni sociali. Un bilancio comprendente gli aspetti interni ed esterni delle politiche dell'Unione sarà presentato nell'anno 2000.

Il programma d'azione sociale a medio termine approvato dalla Commissione il 12 aprile 1995 [COM(95) 134 def.] comprende numerose proposte corrispondenti agli impegni assunti in occasione del vertice di Copenhagen.

Il Parlamento europeo ha adottato in data 3 febbraio 1995 una "risoluzione sulle priorità dell'Unione europea al Vertice mondiale per lo sviluppo sociale (Copenaghen, marzo 1995)".

La cooperazione decentrata viene però introdotta ufficialmente nelle relazioni internazionali con le disposizioni generali della IV Convenzione di Lomé nel 1989, all'interno delle quali è stabilito un accordo di cooperazione tra Europa e paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. L'art. 20 afferma il principio di una cooperazione decentrata realizzata con il concorso delle parti sociali in campo economico, sociale e culturale e sottolinea, esplicitandolo, l'apporto dei poteri pubblici locali.

Nel 1992 questo approccio viene esteso anche ai paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia.

Nel 1995 a conclusione della Conferenza Euromediterranea di Barcellona i paesi partecipanti manifestarono la volontà di rafforzare i programmi e gli strumenti della cooperazione decentrata. In questa occasione si concretizzò la creazione, in sede europea, di una linea finanziaria specifica per la promozione della cooperazione di tipo decentrato che passasse attraverso il finanziamento di azioni di mobilitazione, d'informazione e di azioni-pilota.

Ulteriori disposizioni specifiche sono state adottate nella Convenzione di Lomé IV bis del 1995 all'interno della quale viene riaffermata nuovamente e con ancora maggiore convinzione l'importanza di questo tipo di attività internazionale.

3.4 Tipologie di cooperazione decentrata e caratteristiche fondamentali.

Le modalità di attuazione dell'approccio decentrato sono grosso modo riconducibili a 3 modelli:

- 1) modalità territoriale che ha come elemento centrale il territorio intorno al quale si sviluppa un'azione che ha come protagonisti fondamentali da un lato le amministrazioni locali e dall'altro la società civile.
- 2) Modalità orizzontale ha come elemento centrale la difesa di un interesse settoriale e determina collaborazione tra soggetti omologhi dell'unione europea e dei paesi in via di sviluppo, come ad esempio tra autorità territoriali, associazioni professionali, sindacati, università etc
- 3) Modalità localista che rappresenta una semplificazione del metodo della decentrata, che corrisponde ad un'insieme di cosiddette iniziative "micro", in risposta a specifiche e puntuali questioni senza alcun collegamento a programmi di più ampio respiro, secondo una logica di finanziamento a pioggia, che era dominante nei primi anni successivi alla guerra.

La più completa e complessa forma di cooperazione decentrata è rappresentata dalla modalità collegata ai programmi di sviluppo, ripresa, come già detto, anche dal legislatore europeo. Fulcro centrale delle strategie d'intervento collegate a programmi pluriennali è il territorio, intorno al quale si fanno ruotare una pluralità di attori

eterogenei con una concertazione tra autorità pubblica ed iniziativa privata ed un impegno costante nella direzione del dialogo tra comunità sia a livello locale, che nazionale ed internazionale. In concreto tali propositi si manifestano mediante l'incessante connessione tra progetti e programmi, laddove con il primo termine s'intende l'insieme di azioni tra loro coordinate e tese al conseguimento di un obiettivo specifico, in un tempo determinato e con un budget limitato, mentre con il secondo s'intende il sistema di progetti relativi ad un settore (programma settoriale) oppure ad un'area geografica (progetti paese), teso al conseguimento di un obiettivo generale.

La cooperazione decentrata collegata a programmi di sviluppo pone a livello paritario le parti del rapporto e presuppone che queste perseguano parallelamente i medesimi obiettivi. In particolare per quanto riguarda il rapporto tra Unione europea ed i suoi partners, mentre da un lato l'impegno è nella lotta all'esclusione sociale, dall'altro l'obiettivo da raggiungere è quello dello sviluppo integrato, cioè in cui si abbiano parallelamente progressi sia dal punto di vista economico, che sociale e culturale.

Tre sono gli elementi fondamentali intorno ai quali ruota la cooperazione decentrata: territorialità, sostenibilità e partecipazione.

a) Territorialità:

- la centralità che tale dimensione assume che comporta il superamento della vecchia diarchia cooperazione governativa / cooperazione non governativa, a favore di una nuova complementarità degli strumenti a disposizione. In relazione al territorio si definiscono i limiti e dei contenuti dei progetti e dei programmi nonché i confini dall'azione svolta da ciascun soggetto, ossia all'operatività di autorità amministrative locali o di attori della società civile intorno e la conseguente concertazione delle risorse a disposizione.

- Il riferimento al territorio permette una maggiore efficienza ed efficacia dell'intervento data la migliore capacità per così dire *istruttoria* derivante dalla prossimità dei soggetti operanti. Il collegamento ai programmi pluriennali di queste iniziative, neutralizza in parte le tendenze ad una pura segmentazione dell'azione o mera somma sordinata di iniziative "micro" isolate, non comunicanti ed incapaci di garantire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

b) sostenibilità: Gli obiettivi che le singole iniziative devono conseguire devono contribuire alla diffusione di un buon livello di sviluppo cosiddetto "integrato" cioè in cui a fianco ad una crescita di tipo economico si possano riscontrare anche "progressi" dal punto di vista sociale e culturale. Tali finalità sono realizzate dalla Comunità, come abbiamo visto, facendo viaggiare simmetricamente programmi di sostegno ed incentivazione dell'economia con iniziative volte alla diffusione, nel rispetto del substrato sociale e culturale esistente, dei principi democratici e di rispetto dei diritti dell'uomo.

c) partecipazione: Tale concetto sottende l'idea di un "processo negoziale"²⁹ perpetuo che coinvolge enti pubblici, soggetti privati, persone fisiche ed altre componenti della società civile, nel perseguimento di punti d'arrivo nell'ambito dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico. La cooperazione decentrata attraverso la partecipazione, garantisce un certo livello di concertazione tra la pluralità dei soggetti che si fanno attori della cooperazione, generando fenomeni di ownership, cioè di senso di appartenenza rispetto ai processi di sviluppo avviati.

²⁹ V. Ianni, "la cooperazione decentrata allo sviluppo umano", op. cit., pag 88

3.5 La normativa europea

“L’Unione Europea contribuisce alla riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo fissando le modalità di gestione della cooperazione decentrata, la quale si concentra sul potenziamento delle capacità di dialogo delle società civili dei paesi in via di sviluppo al fine di favorire l’emergere della democrazia.”

Il preambolo della normativa europea sulla cooperazione decentrata presenta gli elementi caratteristici di questi progetti sottolineando lo scopo primo della cooperazione: la riduzione della povertà, da raggiungere attraverso la gestione degli organismi internazionali di processi tesi al potenziamento delle realtà locali.

L’Unione Europea ha prodotto il regolamento n.1659/98 (e successivi atti modificativi) allo scopo di fornire un quadro di riferimento legislativo completo ed esaustivo del fenomeno della cooperazione decentrata.

Il Regolamento procede a specificare una lista piuttosto lunga di attori interessati dalla cooperazione, sottolineando come il loro obiettivo finale debba essere quello di favorire il dialogo delle parti sociali al fine di renderle interlocutori validi all’interno del processo democratico.

Tutte le iniziative e le azioni sostenute dalla Comunità Europea, a norma di Regolamento, devono essere intese a promuovere uno sviluppo più partecipativo delle popolazioni dei P.V.S. e devono altresì contribuire alla diversificazione e al potenziamento della società civile, nonché alla democratizzazione di tali paesi.

La Commissione europea deve esaminare ogni progetto sottoposto alla sua valutazione utilizzando criteri predeterminati dal Regolamento stesso: pertinenza, efficacia e sostenibilità delle azioni; aspetti culturali, sociali e relativi all’uguaglianza di genere; il rispetto dell’ambiente; lo sviluppo istituzionale necessario ed eventualmente le strategie di sviluppo dello stesso; l’esperienza pregressa; le necessità specifiche del paese in cui si intende operare.

Il Regolamento procede anche ad individuare i settori primari di intervento nei seguenti: sviluppo delle risorse umane e tecniche; sviluppo sociale ed economico in ambito locale, rurale o urbano; informazione e mobilitazione degli operatori della cooperazione e partecipazione ai forum internazionali; assistenza al rafforzamento istituzionale degli operatori e alla loro capacità d’azione; potenziamento delle reti di organizzazioni e movimenti sociali nell’ambito dello sviluppo sostenibile e dei diritti umani e sociali; sostegno e follow-up metodologici dei progetti.

Il sostegno finanziario previsto dal Regolamento è costituito di aiuti non rimborsabili, e per il biennio 2004-06 l’ammontare è stato di 18 milioni di euro, per importi massimi per ogni contratto di 100.000 euro. Per ogni progetto viene anche richiesto un contributo dei partner (tenuto conto delle loro possibilità e della natura del progetto stesso).

Nel quadro del Regolamento gli strumenti finanziati dagli organismi europei sono compresi tra i seguenti: studi, assistenza tecnica, attività di informazione e formazione, forniture e lavori, revisione dei conti, missioni di valutazione e controllo, spese di investimenti (eccetto beni immobili), spese ricorrenti.

La Commissione in base al Regolamento ha il compito di istruire, decidere e gestire le azioni finanziate dall’U.E.

La Commissione deve inoltre coordinare e garantire la coerenza e la complementarità di tali progetti. Assistita da un comitato comprendente i rappresentanti degli Stati membri (Comitato di cofinanziamento O.N.G.) può prendere misure di coordinamento quali la

creazione di un sistema per lo scambio e l'analisi costante di informazioni sulle azioni finanziate; può anche occuparsi di organizzare incontri periodici e scambi di informazioni, direttamente sui luoghi d'intervento, tra i rappresentanti della Commissione e quelli degli Stati partecipanti al progetto.

Nell'ambito della relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio la Commissione presenta una sintesi dei progetti e delle azioni finanziate, il loro risultato e il loro impatto, una valutazione indipendente sulle modalità di esecuzione del Regolamento e informazioni sugli attori con i quali si è concluso un contratto.

In occasione invece del comitato O.N.G. la Commissione provvede a dare comunicazione agli Stati membri delle azioni e dei progetti approvati, del loro importo, natura, paese beneficiario e partner.

Precisa altresì il Regolamento che tale normativa va inquadrata e considerata a tutti gli effetti parte del contesto europeo di partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo dell'U.E.

3.6 Gli attori

I protagonisti della cooperazione decentrata possono essere le amministrazioni locali, le organizzazioni non governative, le associazioni (compresi sindacati e cooperative), gli istituti di ricerca, le organizzazioni religiose e di carattere culturale.

Nel nostro paese gli enti locali quali Regioni, Province e Comuni svolgono attività di cooperazione decentrata in partenariato con enti omologhi nei paesi in via di sviluppo, coinvolgendo le società civili di entrambi i territori.

Il Ministero degli Affari Esteri ha competenza primaria in materia, in quanto ogni programma nell'ambito della cooperazione decentrata deve essere sottoposto ad approvazione dello stesso, considerate le attività di cooperazione come parte integrante della politica estera. In tale contesto va evidenziata anche la significativa partecipazione delle Regioni italiane ai programmi di cooperazione finanziati dall'Unione Europea.

Il ruolo del Ministero degli Affari Esteri, oltre a funzioni di controllo e consultive, tende anche a fornire dei quadri di riferimento per gli enti locali attraverso lo scambio di informazioni tramite banche dati condivise, una formazione mirata e costante rivolta agli amministratori locali coinvolti in queste attività, l'istituzione di programmi quadro concordati e l'affidamento alle Regioni di progetti per i quali dispongono di strutture ed esperienze specifiche.

Il nuovo regolamento (CE) n. [625/2004](#) proroga fino al 31 dicembre 2006 il regolamento di base (CE) n. [1659/98](#) relativo alla cooperazione decentralizzata, apportandovi inoltre alcune modifiche e precisazioni. In particolare specifica che gli attori della cooperazione decentrata non provengono soltanto dai paesi in via di sviluppo ma anche dalla Comunità europea e aggiunge altri tipi di organizzazioni all'elenco dei partner. Intende inoltre favorire la capacità di dialogo delle società civili affinché diventino interlocutori validi nel processo democratico.

Iniziative e azioni sostenute

Le iniziative e le azioni sostenute dalla Comunità nel quadro della cooperazione decentrata riguardano la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile, in particolare in situazioni di partenariato difficile, che intendono promuovere:

- uno sviluppo più partecipativo rispondente alle esigenze e iniziative delle popolazioni in via di sviluppo;
- un contributo alla diversificazione e al potenziamento della società civile e alla democratizzazione di tali paesi.

In questa prospettiva, la Commissione deve tener conto, valutando i progetti e i programmi proposti, dei fattori seguenti:

- la pertinenza, l'efficacia e la sostenibilità delle azioni;
- gli aspetti culturali e sociali, gli aspetti relativi all'uguaglianza fra uomini e donne nonché l'ambiente;
- lo sviluppo istituzionale necessario al raggiungimento degli obiettivi dell'azione;
- l'esperienza acquisita nel quadro delle azioni dello stesso genere;
- le necessità specifiche dei paesi nei quali la cooperazione ufficiale non è in grado di contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo sostenibile.

•

Settori prioritari

Le attività da realizzare prioritariamente riguardano i settori seguenti:

- sviluppo delle risorse umane e tecniche, sviluppo locale, rurale o urbano, nei settori sociale ed economico dei paesi in via di sviluppo;
- informazione e mobilitazione degli operatori della cooperazione decentrata e partecipazione ai forum internazionali al fine di favorire il dialogo per l'emergere della democrazia;
- sostegno al potenziamento istituzionale e al rafforzamento della capacità d'azione di tali operatori;
- potenziamento delle reti di organizzazioni e di movimenti sociali che lottano per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, in particolare quelli sociali, e la democrazia;
- sostegno e follow-up metodologici delle azioni.

•

Partner

Al fine di non far partecipare soltanto le organizzazioni non governative tradizionali, la cooperazione decentrata ed il sostegno finanziario a titolo del citato regolamento sono aperti a tutti gli operatori della cooperazione decentrata della Comunità o dei paesi in via di sviluppo, vale a dire:

- i poteri pubblici locali (compresi quelli comunali);
- le organizzazioni non governative ;
- le organizzazioni delle popolazioni autoctone;
- le associazioni professionali;
- i gruppi d'iniziativa locali;
- le cooperative;
- i sindacati;
- le organizzazioni rappresentative degli operatori economici e sociali;
- le organizzazioni locali (comprese le reti) che operano in materia di cooperazione e di integrazione regionali decentrate;
- le organizzazioni di consumatori;
- le organizzazioni di donne o di giovani;
- le organizzazioni d'insegnamento, culturali, di ricerca e scientifiche;
- le università;
- le chiese;

- le associazioni o comunità religiose;
- i media;
- qualsiasi associazione non governativa o fondazione indipendente in grado di fornire un contributo allo sviluppo.

La partecipazione alle gare d'appalto è aperta a tutte le persone giuridiche degli Stati membri e del paese beneficiario che hanno esperienza in materia di sviluppo, e può essere estesa ad altri paesi in via di sviluppo. Deve trattarsi di organizzazioni senza scopo di lucro.

Disposizioni finanziarie

7. Il pacchetto finanziario per il periodo 2004-2006 ammonta a 18 milioni di euro. Per ogni contratto è previsto un importo massimo di 100.000 euro.

L'atto originale si applicava fino al 31 dicembre 2001 ma è stato prorogato fino al 31 dicembre 2006.

Il sostegno finanziario è costituito da aiuti non rimborsabili; gli stanziamenti annui sono autorizzati dall'autorità di bilancio.

Il regolamento prevede contributi finanziari diversi da quelli della Comunità europea. Per ciascuna attività di cooperazione viene chiesto un contributo dei partner. Ciononostante, tale contributo tiene conto delle possibilità dei partner e della natura dei progetti. Inoltre, possono essere ricercate possibilità di cofinanziamento con altri finanziatori, in particolare con gli Stati membri.

Tutti i contratti di finanziamento conclusi nel quadro del regolamento possono essere sottoposti a controlli in loco da parte della Commissione e della Corte dei conti europea, conformemente alle disposizioni comunitarie in materia.

Mezzi di attuazione delle azioni

12. I mezzi contemplati dal finanziamento comunitario per l'attuazione delle azioni nel quadro del regolamento comprendono in particolare:

- studi;
- assistenza tecnica;
- attività d'informazione, formazione o altri servizi;
- forniture e lavori;
- revisioni dei conti;
- missioni di valutazione e di controllo;
- spese di investimenti (escluso l'acquisto dei beni immobili);
- spese ricorrenti, per esempio le spese di amministrazione, manutenzione e funzionamento.

Le forniture devono essere originarie degli Stati membri, del paese beneficiario, di altri paesi in via di sviluppo o, in casi eccezionali, di altri paesi terzi.

Ruolo della Commissione nell'attuazione delle azioni

La Commissione ha il compito di istruire, decidere e gestire le azioni di cui al regolamento.

Ha inoltre un ruolo di coordinamento e deve garantire la coerenza e la complementarità di tali azioni. La Commissione può prendere misure di coordinamento quali:

- *la creazione di un sistema per lo scambio e l'analisi costante di informazioni sulle azioni finanziate e su quelle per cui è previsto il finanziamento da parte della Comunità e degli Stati membri;*
- *il coordinamento nel luogo di attuazione delle azioni, mediante incontri periodici e scambi di informazioni tra i rappresentanti della Commissione e degli Stati membri nel paese beneficiario.*

Nell'attuazione la Commissione è assistita da un comitato comprendente i rappresentanti degli Stati membri (comitato di cofinanziamento ONG).

Relazione annuale e valutazione

Nel quadro della relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della politica di sviluppo, la Commissione presenta una sintesi delle azioni finanziate, il loro impatto e i loro risultati, una valutazione indipendente dell'esecuzione del regolamento nonché informazioni sugli attori della cooperazione decentrata con i quali sono stati conclusi i contratti.

Inoltre, in occasione del comitato ONG la Commissione comunica agli Stati membri le azioni e i progetti approvati, precisandone importo, natura, paese beneficiario e partner.

Contesto

Il regolamento di base costituisce il seguito di numerose misure della Comunità che sottolineano l'importanza della cooperazione decentrata in materia di sviluppo. Il principio è stato introdotto nella Quarta Convenzione di Lomé nel 1989 ed è stato sottolineato in particolare nel regolamento (CEE) n. [443/92](#) del Consiglio riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi. Nel 1992 l'autorità di bilancio ha creato una linea di bilancio volta a promuovere questo approccio in tutti i paesi in via di sviluppo.

Il regolamento va inserito nel contesto della [partecipazione degli attori non statali](#) alla politica di sviluppo dell'UE.

4. Il substrato istituzionale

4.1 La riforma Relex

In contemporanea alla chiusura del negoziato che ha portato all'accordo di Cotonou, l'UE allo scopo di migliorare le politiche di sviluppo e di assistenza esterna ha attuato la Riforma Relex al fine di migliorare la qualità dei progetti di cooperazione allo sviluppo. Nello specifico, la Commissione, alla luce dei lavori che stavano portando all'accordo di Cotonou decise di riformare le varie strategie di cooperazione per la gestione dei progetti ed accelerarne l'esecuzione cercando di migliorare qualità ed adattabilità dei progetti, ridurre il tempo per attuare i progetti approvati nel quadro generale di un miglioramento dell'impatto e della visibilità della cooperazione e dell'assistenza allo sviluppo dell'Ue.

Il binomio Cotonou-Relex si propone di dare alla politica di cooperazione e sviluppo comunitaria:

- Maggiore coerenza con le altre politiche comunitarie
- Maggiore coordinazione delle politiche di aiuto
- Maggiore complementarietà tra le politiche comunitarie allo sviluppo e quelle nazionali.

4.2 L'aiuto allo sviluppo

All'interno del contesto di Cooperazione allo sviluppo a livello europeo va aggiunto per spirito di completezza che gli Stati membri hanno con i PVS accordi bilaterali propri e portano avanti iniziative proprie; tra queste l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) con cui si fa riferimento ad ogni azione realizzata, finanziata, programmata o promossa dal Governo, messa a disposizione e/o finanziata da fondi pubblici, destinata alla promozione dei Paesi in via di sviluppo.

L'ammontare dell'APS viene determinato in sede politica in rapporto al PIL.

4.3 L'Ufficio di cooperazione ECHO

L'ufficio ECHO (l'ufficio della Commissione europea per l'aiuto umanitario), fu istituito nel 1992 con il compito di potenziare le capacità d'intervento della Comunità di fronte ad eventi eccezionali. Si occupa degli aiuti d'urgenza ai rifugiati ed ai rimpatriati, dell'aiuto alimentare d'urgenza, l'aiuto d'urgenza nel quadro della ristrutturazione economica dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, insomma della gestione, in caso di crisi improrogabili, degli aiuti diretti ai paesi terzi.

Degno di nota è inoltre anche l'istituzione del Comitato sullo sviluppo e la cooperazione, che s'inserisce, invece, nel complesso organigramma del Parlamento europeo, svolge compiti di promozione, applicazione e verifica delle modalità di attuazione della politica europea in materia di sviluppo e di cooperazione, di negoziazione e conclusione degli accordi con paesi terzi, di mantenimento delle relazioni con le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative.

Il Comitato è, poi, incaricato di esaminare annualmente la pianificazione finanziaria degli interventi comunitari e di discutere gli indirizzi politici della cooperazione europea

4.4 L'Ufficio di cooperazione EuropeAid

Ufficio istituito il 1 gennaio 2001 al fine di:

- Garantire l'efficacia, la qualità, la rapidità delle emissioni degli aiuti comunitari
- Predisporre meccanismi per una gestione finanziaria sana, favorendo la coerenza e la trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti e di assegnazione delle sovvenzioni, assicurando al contempo la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure di gestione dell'assistenza esterna
- Gestire il processo di delega verso le delegazioni della Commissione nei paesi beneficiari di tutte quelle operazioni che possono essere gestite meglio a livello locale
- Promuovere una cultura basata sulla responsabilità individuale e collettiva, assegnando al suo personale responsabilità precise e chiaramente definite e fornendo la formazione iniziale e successiva necessaria a mantenere un livello elevato di abilità professionali.

L'ufficio collabora con gli altri servizi della Commissione attivi nell'ambito delle relazioni esterne, sia a Bruxelles che nelle delegazioni, e con gli Stati membri, in particolare con le loro agenzie di assistenza; inoltre coopera strettamente con le agenzie e gli organismi della Comunità che assistono la Commissione nelle sue attività e con altri donatori bilaterali e multilaterali e promuove inoltre il dialogo con i numerosi partner (imprese, società civile e amministrazioni) incaricati di attuare le misure di assistenza per la Commissione europea e per i paesi beneficiari.

Le attività di EuropeAid contano sul FES per all'incirca 80 linee di finanziamento di cui beneficiano circa 160 stati.

L'UE è il principale fornitore di assistenza esterna a livello mondiale e la spesa rappresenta più della metà (circa il 55%) dell'APS mondiale.

Recenti sviluppi della disciplina

Gli ultimi più recenti indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo possono rintracciarsi in particolare in tre recenti documenti prodotti dalle istituzioni comunitarie:

- la Dichiarazione del Consiglio e della Commissione del 20 novembre 2000, relativa alla politica di sviluppo della Comunità europea, basata sulla comunicazione della Commissione, del 26 aprile 2000, al Consiglio ed al Parlamento europeo, sullo stesso argomento. In cui tali istituzioni si prefiggono di definire una strategia chiara e coerente per la politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea.

- La Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo". Con quest'atto si proclama l'intenzione di procedere ad un'armonizzazione delle diverse politiche di cooperazione allo sviluppo promosse dai diversi stati membri e si indicano i principi comuni verso i quali deve tendere questo sforzo di coordinamento.

- La Comunicazione della Commissione - Piano d'azione: gli aiuti dell'Unione europea. Con cui s'indicano le azioni concrete per attuare tale visione a livello comunitario

Con il primo dei su indicati atti si tracciano le linee generali della strategia di cooperazione allo sviluppo attualmente in atto. Le istituzioni ribadiscono, in questo documento di ampio respiro, la loro volontà di continuare nel solco della di una cooperazione incentrata sull'UOMO, come valore assoluto di riferimento. Indicano, infatti, nel rispetto dei diritti dell'uomo, i principi democratici, dello Stato di diritto e della buona gestione della cosa pubblica, i capi fondamentali cui deve ispirarsi l'attività connessa a tale politica, confermando pertanto la regola della clausola elemento essenziale/clausola inadempienza, con cui si è recepita la precedente prassi della c.d. clausola fondamento di cui alle pag. precedenti.

Inoltre tale dichiarazione rilancia l'obiettivo generale della riduzione della povertà, da attuarsi però mediante rapporti di *partnerariato*, in cui cioè si guarda ai paesi cooperanti non più in una prospettiva di evoluzione *darwiniana*, in cui si ha un primo ed un terzo mondo oppure si hanno paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, ma in una prospettiva di uguaglianza sostanziale tra partner impegnati nella promozione di valori di altissimo profilo. Conseguentemente le istituzioni ribadiscono la loro preferenza per il modello di cooperazione decentrata, in cui come abbiamo avuto modo di osservare un rapporto di *partnerariato* può trovare applicazione rispondente a criteri di efficacia ed efficienza

Il consenso europeo"costituisce un altro importante manifesto programmatico della nuova politica di cooperazione allo sviluppo europea. In esso si definisce per la prima volta in cinquant'anni di cooperazione il quadro dei principi comuni entro cui l'Unione e i suoi venticinque Stati membri realizzeranno le rispettive politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità. In tal modo, nell'ambito di relazioni esterne UE, s'intendono realizzare entro il 2015 gli obiettivi del III millennio, ribadendo la funzionalità reciproca tra tutela diritti dell'uomo, i principi democratici, dello Stato di diritto e della buona gestione della cosa pubblica con qualsiasi obiettivo materiale di riduzione della povertà. Al suo interno L'UE promuove, con quest'atto, un rafforzamento della politica di cooperazione allo sviluppo che potrebbe lentamente andare a collocarsi, perciò, tra le competenze concorrenti complementari abbandonando la precedente classificazione di competenza concorrente di sostegno.

Quest'intensa attività di definizione di cui i su indicati atti si fanno espressione, trova infine il suo sfogo nell'ultimo atto che sarà oggetto della nostra analisi: il Piano d'azione. Il piano d'azione è suddiviso in tre parti: la prima, oltre a includere il calendario, riassume le nove misure che l'UE deve adottare in quanto gruppo; la seconda presenta le prime quattro misure che sono già state elaborate e possono essere adottate e attuate immediatamente in alcuni dei paesi partner; la terza descrive le cinque restanti misure che devono essere elaborate nel 2006 ed attuate entro il 2010. Gli impegni dell'UE relativi all'efficacia degli aiuti possono essere suddivisi in tre assi interconnessi, che riguardano rispettivamente:

- una mappatura e un controllo trasparenti;
- l'attuazione degli impegni comuni adottati dalla dichiarazione di Parigi sull'armonizzazione e l'allineamento;
- l'esecuzione del pilastro relativo all'efficacia degli aiuti del nuovo quadro strategico dell'UE, come definito dalla dichiarazione sulla nuova politica di sviluppo (il "consenso europeo").