



IAI

Istituto Affari Internazionali

Proposte di riforma della Politica europea di vicinato

di Nicoletta Pirozzi e Lorenzo Vai

ABSTRACT

Questo documento raccoglie le raccomandazioni e le proposte per la revisione attualmente in corso della Politica europea di vicinato (Pev), emerse durante un ciclo di dibattiti pubblici promosso dalla Rappresentanza della Commissione europea in Italia in collaborazione con l'Istituto Affari Internazionali, all'interno dell'iniziativa *Citizens' Dialogues*. Attraverso l'analisi del caso libico ed ucraino, gli incontri hanno messo in evidenza i principali limiti ed inefficienze che hanno contraddistinto la Pev sin dal suo lancio. Sulla base di queste considerazioni, sono state formulate delle proposte di revisione tese a ripensare la natura della Pev – rafforzandone la sua dimensione politica – e ad assicurare una più efficiente gestione e definizione degli obiettivi – lavorando sugli incentivi offerti ai paesi partner. Le raccomandazioni proposte cercano di delineare una nuova Pev in grado di rispondere ad esigenze di breve periodo come ad obiettivi di lungo termine, nella probabile prospettiva di un arco di instabilità e crisi ai confini dell'Europa che si protrarrà nei prossimi anni.

Unione europea | Politica di vicinato Ue | Libia | Russia | Ucraina



Proposte di riforma della Politica europea di vicinato

di Nicoletta Pirozzi e Lorenzo Vai*

Introduzione

La Politica europea di vicinato (Pev) fu lanciata nel 2003 dall'Unione europea (Ue), alla vigilia del più grande allargamento della sua storia a dieci nuovi paesi, con l'obiettivo – nelle parole dell'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi – di circondarsi di una "cerchia di amici" con i quali "condividere tutto tranne le istituzioni"¹. La stessa Strategia europea di sicurezza, frutto del lavoro del primo Alto rappresentante dell'Ue, Javier Solana, e adottata nel dicembre del 2003, aveva individuato tra gli obiettivi strategici prioritari quello di "creare un cerchio di paesi ben governati ad est dell'Unione europea e lungo il Mediterraneo con cui [...] intrattenere rapporti stretti e cooperativi"². Obiettivi ribaditi poi con maggior forza e fatti simbolicamente propri dall'Unione durante l'ultima revisione dei Trattati, che ha introdotto precise disposizioni sull'azione esterna dell'Ue nel suo vicinato all'articolo 8 del Trattato di Lisbona sull'Unione europea.

La prospettiva di un vicinato stabile e potenzialmente favorevole all'approccio politico adottato dall'Ue si è rivelata però troppo ottimistica. In questi 12 anni che ci separano dal lancio della Pev, il vicinato è radicalmente cambiato trasformandosi nei casi estremi da un "ring of friends" in un "ring of fire", e cioè in un vero e proprio arco di crisi, dove i temi di sicurezza prevalgono su quelli prettamente economici. In effetti, la storia recente ha messo l'Unione di fronte ad una realtà diversa e più

¹ Romano Prodi, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità* (Speech/02/619), discorso pronunciato in occasione della sesta conferenza Ecsa "Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of EU", Bruxelles, 5-6 dicembre 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_it.htm.

² Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, 12 dicembre 2003, p. 8, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

* Nicoletta Pirozzi è responsabile di ricerca del programma Europa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e docente presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "Roma Tre". Lorenzo Vai è ricercatore del Centro Studi sul Federalismo (CSF) e dello IAI.

· Documento conclusivo di un progetto di ricerca condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito dell'iniziativa "Citizens' Dialogues" promossa dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea e svolto in collaborazione con l'Università di Catania, l'Università di Trento e il Centro Studi sul Federalismo (CSF) di Torino.

conflittuale, che ha evidenziato le carenze della sua strategia per il vicinato e la sua incapacità di reagire con efficacia ai cambiamenti di scenario che si sono susseguiti, dalla crisi libica del 2011 al conflitto ucraino del 2013, dalle odierne dinamiche in termini di pressione migratoria alla radicalizzazione terroristica.

I nuovi vertici europei nominati nel 2014 hanno preso atto dell'inadeguatezza dell'approccio europeo e hanno lanciato due processi paralleli di revisione della Pev e della Strategia europea di sicurezza, che dovrebbero concludersi rispettivamente nell'autunno del 2015, con una comunicazione congiunta del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) e della Commissione europea, e a giugno 2016, con la presentazione di una nuova Strategia globale dell'Ue da parte dell'Alto rappresentante Federica Mogherini.

Questa pubblicazione raccoglie le proposte dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) per la revisione della Politica europea di vicinato, alla luce in particolare delle crisi in Libia e Ucraina che hanno evidenziato in modo fortemente negativo i gravi limiti e l'inadeguatezza della Pev. Si è cercato di offrire un quadro coerente di proposte di riforma che sembrano necessarie per ridare credibilità ad una politica che ha sempre sofferto di un certo grado di ambiguità. In effetti la Pev non è la politica di allargamento, né rappresenta l'aspetto prevalente della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), e non è neppure una semplice politica di associazione. Il nostro auspicio, visto in un'ottica italiana, è quello di radicare la futura Pev nell'insieme delle politiche esterne dell'Unione, siano esse economiche o di sicurezza. Dal punto di vista politico-istituzionale vediamo quindi l'esigenza di una saldatura fra una nuova Pev e una nuova Strategia europea di sicurezza.

Si tratta del prodotto finale di un esercizio di consultazione e dibattito con esponenti della società civile, delle istituzioni italiane e di cittadini interessati al tema in oggetto e desiderosi di contribuire alla revisione con le proprie riflessioni e proposte. Tale esercizio è stato condotto nell'ambito dei *Citizens' Dialogues* sponsorizzati e promossi dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea, attraverso una serie di incontri tenutisi a Trento, Catania e Torino, e organizzati in collaborazione con partner locali.³

1. Dalla Libia all'Ucraina, le ragioni del fallimento della Pev

A partire dal 2010, il vicinato europeo è stato scosso da profondi cambiamenti che hanno portato alla ribalta dinamiche latenti, determinato radicali mutamenti delle società ed evidenziato il ruolo di attori regionali e globali. La politica disegnata dall'Unione per strutturare le sue relazioni con i vicini orientali e meridionali non

³ Il Centro Jean Monnet (CJM) dell'Università di Trento, il Research Project on International Politics and Conflict Resolution (CeRPIC) della Fondazione Bruno Kessler di Trento, l'Osservatorio Balcani e Caucaso (OBC) di Rovereto, l'Università di Catania e il Centro Studi sul Federalismo (CSF) di Torino.

è stata in grado di anticipare queste trasformazioni, né di adattarsi e reagire al loro avvento per coglierne le opportunità e scongiurarne i rischi.

A sud, nel 2010 le sollevazioni delle "primavere arabe" hanno sconvolto il Medio Oriente e il Nord Africa, alimentando rivoluzioni, conflitti e cambi di regime in Libia, Tunisia ed Egitto, con pesanti implicazioni di sicurezza nell'immediato vicinato dell'Europa. La Pev e l'Unione per il Mediterraneo (UpM), lanciata nel 2008 su iniziativa francese per rafforzarne la dimensione meridionale, avrebbero potuto costituire canali privilegiati di intervento politico e diplomatico per l'Ue, di concerto con i suoi Stati membri. Tuttavia le istituzioni europee, ed i nuovi attori comunitari creati o rafforzati dal Trattato di Lisbona, come l'Alto rappresentante e il Seae, non sono stati in grado di articolare una risposta europea condivisa, mentre gli Stati membri hanno risposto in maniera divergente ai rivolgimenti in atto, alcuni sostenendo apertamente i leader autoritari travolti dalle rivolte popolari. In Egitto, la politica dell'Ue non ha saputo promuovere adeguatamente la transizione democratica, soprattutto attraverso l'appoggio alle istituzioni della società civile e alle forze politiche moderate, assistendo così, inerme, al ritorno di un regime repressivo in seguito al colpo di Stato attuato dal generale al-Sisi nel luglio del 2013. In Tunisia, le istituzioni democratiche in fase di consolidamento non hanno trovato ancora un supporto decisivo dell'Ue in ambito commerciale, di mobilità e di sostegno nella lotta al terrorismo. La storia recente della Libia (dal 2011 ad oggi) ha visto realizzarsi un cambio di regime eterodiretto attraverso lo strumento militare, con un intervento dapprima guidato da Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna, e infine condotto in ambito Nato. Un interventismo occidentale a cui è seguito un inefficace tentativo di impiantare processi democratici attraverso dinamiche puramente elettorali, a cui è oltremodo mancata un'azione politica coordinata della comunità internazionale finalizzata a sostenere un difficile processo di riconciliazione, e che avrebbe dovuto vedere l'Unione europea in prima linea. Fino ad oggi, in Libia, l'Ue si è limitata a sostenere il negoziato condotto sotto l'egida delle Nazioni Unite tra i due governi e parlamenti rivali che operano rispettivamente a Tobruk (riconosciuti dalla comunità internazionale ma fortemente indeboliti) e Tripoli (formalmente illegittimi ma in controllo di gran parte del paese). Non sono stati tuttavia compiuti passi fondamentali nella direzione di una strategia che tenga in considerazione gli altri attori della regione, i quali pongono una pesante ipoteca al cammino di pacificazione libico sostenendo politicamente e militarmente le due fazioni in lotta (Egitto ed Emirati Arabi Uniti con Tobruk, Turchia e Qatar con Tripoli).⁴

Nella sua direttrice mediterranea la Pev ha indubbiamente sofferto di molteplici mancanze. Nell'affrontare minacce alla sicurezza (come il terrorismo) o gli effetti di crisi umanitarie (come l'accoglienza dei rifugiati), la cooperazione regionale tra gli stati arabi e tra questi e l'Ue risulta imprescindibile. La dimensione multilaterale è tuttavia apparsa debole se non fallimentare, come testimonia la profonda crisi che caratterizza l'UpM. Inoltre, se alcuni paesi del vicinato meridionale hanno criticato

⁴ Si veda Silvia Colombo, "La crisi libica e il ruolo dell'Europa", in *Documenti IAI*, n. 15|16 (luglio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4442>.

la Pev per il suo approccio fortemente unilaterale nella stesura dei documenti programmatici e dei rapporti, l'utilizzo della condizionalità nella definizione degli incentivi ed allocazione degli aiuti solleva non poche perplessità riguardanti la natura paritaria della cooperazione – apparsa tale solo nella retorica ufficiale – e la sua efficacia nel promuovere valori, diritti ed istituzioni democratiche. Come riconosciuto da molti partecipanti agli incontri *Citizens' Dialogues*, la Pev ha fallito nell'adattare la propria strategia ai singoli contesti nazionali, spesso diversi per sfide ed esigenze.

A seguito di un minor attivismo americano perseguito dall'amministrazione Obama, l'Ue si è trovata impreparata di fronte ai primi segni di instabilità nella regione e priva del più importante *security provider*, senza che nessun attore europeo – la stessa Unione o qualcuno dei suoi Stati membri – riuscisse a ricoprire lo stesso ruolo. Le azioni della Pesc sono da considerarsi preliminari o sinergiche a qualsiasi politica dell'Ue che miri allo sviluppo di un paese terzo che si trova o che è minacciato da un contesto di instabilità. Nello specifico, la mancata integrazione a livello istituzionale tra la Pesc e la Pev, unita al loro scarso coordinamento operativo, ha contribuito a compromettere buona parte delle iniziative poste in essere nel vicinato. Perciò, pur tenendo a mente le differenti procedure decisionali, risulta difficile immaginare una nuova e coerente revisione della Politica europea di vicinato (l'ultima risale solo al 2011) svincolata dal processo di revisione della Strategia europea di sicurezza.

Adottando una visione geograficamente più ampia, nel teatro mediterraneo, non si può peraltro ignorare ciò che avviene nel "vicinato del vicinato" europeo (dal Sudan all'Iraq, dai paesi del Corno d'Africa a quelli del Sahel), il cui impatto rischia di compromettere sempre di più il raggiungimento di numerosi obiettivi della Pev. Come già sottolineato, è apparso anche insufficiente il coinvolgimento nel dialogo politico ed il sostegno finanziario ai soggetti della società civile (dalle Ong alle imprese private), il cui ruolo risulta in molti paesi fondamentale sia per la promozione di una piena tutela dei diritti umani che per una transizione democratica pienamente legittima. Limiti strutturali che si sono affiancati al mancato coordinamento delle politiche estere dei ventotto Stati membri, più occupati a perseguire i propri interessi nazionali che a coadiuvare l'attuazione della Pev.

Ad est, il nuovo attivismo russo⁵ ha messo in crisi il Partenariato orientale, inaugurato su iniziativa polacco-svedese per rafforzare le relazioni con i partner orientali della Pev (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina). Le relazioni tra l'Unione europea e la Russia sembravano caratterizzate, tra la fine del secolo scorso e gli inizi degli anni Duemila, dal progressivo superamento del confronto aggressivo conosciuto durante gli anni della Guerra fredda verso un dialogo costruttivo, istituzionalizzatosi in un partenariato strategico che teneva

⁵ Si veda Serena Giusti, "La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina", in *Documenti IAI*, n. 15|15 (luglio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4436>.

in considerazione il nuovo contesto multipolare. Il conflitto in Georgia nel 2008 e l'occultato intervento armato russo in Ucraina nel 2014 – spiegabili facendo rispettivamente riferimento all'allargamento della Nato verso est, ipotizzato dall'allora presidente statunitense George W. Bush nel 2008, e alla crescente influenza europea nello spazio post-sovietico – hanno ribaltato completamente questa logica, inducendo molti analisti a parlare di un ritorno alle dinamiche bipolari e alla politica di potenza incentrata nell'area dell'Europa dell'est e dell'Asia centrale. Se la Bielorussia e l'Azerbaijan non hanno mai mostrato un reale interesse per la Pev, l'Armenia ha mantenuto un atteggiamento ambivalente fino al novembre del 2013, quando il governo di Yerevan ha deciso di interrompere le negoziazioni per la firma dell'Accordo di associazione con l'Unione europea e rilanciare i suoi rapporti con la Russia attraverso l'adesione all'Unione economica eurasiatica promossa da Mosca. L'Ue ha peraltro dimostrato di non saper rispondere in maniera adeguata alle aspettative di paesi favorevoli ad una piena integrazione europea come Georgia, Moldavia e Ucraina, con i quali si è limitata a concludere Accordi di associazione nell'ambito della Pev, senza rispondere chiaramente alle loro richieste circa la futura possibilità di avviare il processo di adesione. In particolare la crisi ucraina ha rivelato l'incapacità dell'Unione di adattare gli strumenti della Pev ad obiettivi di breve periodo, sganciando la politica da un'eccessiva burocratizzazione ed offrendo incentivi adeguati in termini di sostegno economico, istituzionale e di sicurezza. Né il conflitto ucraino può considerarsi archiviato o congelato: è piuttosto una polveriera pronta ad esplodere al riacutizzarsi delle tensioni tra Unione europea e Russia, alimentate dalla mancanza di un approccio europeo condiviso nella conduzione della dimensione orientale della politica di vicinato e nella gestione della questione energetica.

La Russia, da parte sua, sembra intenzionata a mantenere una posizione di fermezza in Ucraina anche come strumento di pressione rispetto agli altri paesi della regione desiderosi di una maggiore integrazione nella sfera politica euro-atlantica, Georgia e Moldavia *in primis*. La politica di sanzioni dell'Ue, che ha unito i paesi europei in un'azione comune nonostante le divergenze sulla gestione delle relazioni con la Russia, ha sortito alcuni effetti, provocando una situazione di recessione in Russia che potrebbe sfociare in una vera e propria crisi finanziaria, soprattutto se il prezzo del petrolio si manterrà sugli attuali livelli. D'altro canto, la diplomazia coercitiva delle sanzioni grava sulla già debilitata ripresa economica di molti Stati membri dell'Unione, risultando non sostenibile nel lungo periodo. Il rischio che la situazione di instabilità si protragga per anni, unita alla reciproca dipendenza energetica ed economica tra la Russia e l'Ue (il 70 per cento di tutta la produzione petrolifera russa e il 71 per cento del suo gas sono destinati all'Unione, che importa da Mosca una quota pari rispettivamente al 34 e al 39 per cento del totale delle importazioni di petrolio e gas naturale) rafforzano la necessità che quest'ultima adotti un nuovo approccio geostrategico che non sia meramente tecnico e valoriale.

La forte eterogeneità di interessi che contraddistingue i paesi del vicinato orientale ha rappresentato una delle difficoltà più grandi per la Pev. Non potendo basare l'utilizzo della condizionalità sulla leva della *membership*, a differenza di quanto fatto con la politica di allargamento, la Pev si è rivelata poco attraente per i governi

autoritari di alcuni paesi ad est dell'Unione, maggiormente interessati all'aiuto economico offerto dalla Russia, libero da qualsiasi richiesta di cambiamenti pericolosi per il mantenimento dello *status quo*. Il ricorso allo strumento della condizionalità privo dell'aspettativa di adesione pone anche dei dubbi sulla legittimità del metodo, che è risultato altresì incoerente nella sua applicazione tra i differenti paesi del vicinato. La presenza della Russia ed il suo rinnovato attivismo nello spazio ex-sovietico impongono all'Ue un rilancio delle relazioni con Mosca in grado di prevenire l'escalation di crisi e conflitti. Il tema della sicurezza, centrale negli interessi manifestati dai vicini orientali più europeisti, è oggi assente all'interno della Pev, rivelatasi impreparata dinanzi alle crisi e ai rapidi mutamenti in atto. A est, come a sud, la Politica europea di vicinato si è dimostrata difatti poco flessibile e rapida nel riadattare i suoi strumenti (o crearne di nuovi) sulla base delle esigenze emergenziali del breve periodo. Situazioni nella quali la conduzione della Pev può risultare efficace – secondo tutti i relatori intervenuti ai *Citizens' Dialogues* – solo se sostenuta dagli Stati membri, sia singolarmente che attraverso la Pesc. Una debole coerenza strategica che risente innanzitutto dell'incerta definizione di una chiara e condivisa lista di interessi comuni a livello europeo e dagli ostacoli posti dalle differenti procedure decisionali. Infine, gli obiettivi di crescita economica e stabilità politica di lungo termine non sembrano esser stati dovutamente differenziati a seconda dei casi e della volontà dei paesi partner, all'interno dei quali – come è stato più volte ribadito durante gli incontri – l'Ue non può limitarsi a ricercare interlocutori istituzionali sottovalutando il potenziale detenuto dalla società civile e dal settore privato, che in molti paesi rappresentano i più attivi agenti di sviluppo politico, sociale ed economico.

2. Una nuova politica per il vicinato europeo

La situazione di instabilità e conflitto che caratterizza il vicinato europeo, dalla Libia all'Ucraina, sembra destinata a durare e con essa l'approccio europeo dovrà misurarsi negli anni a venire. Inoltre, le crisi recenti che hanno interessato l'Europa, da quella economica e finanziaria fino a quella migratoria, hanno messo a dura prova l'immagine dell'Ue come modello di riferimento e partner ideale per molti paesi anche del suo vicinato. Da queste premesse deriva la necessità di ripensare radicalmente la natura della Pev, ma anche esplicitarne gli obiettivi per il futuro. Sulla base delle riflessioni emerse durante i *Citizens' Dialogues* sono state avanzate delle raccomandazioni di revisione generale, a cui si sono aggiunte delle proposte concrete e specifiche in merito, principalmente, ai casi ucraino e libico.

2.1 Ripensare la natura della Pev: rafforzare la dimensione politica

Se gli strumenti finanziari, tecnici ed istituzionali di partenariato elaborati nell'ambito della Pev possono dimostrare la loro validità in contesti relativamente stabili e sul lungo periodo, occorre rafforzarne la dimensione politica per metterla nelle condizioni di gestire i mutamenti del contesto di riferimento, sviluppare relazioni con gli attori rilevanti e ricomporre gli interessi nazionali degli Stati

membri.

Definire in modo più specifico e condiviso tra gli Stati membri e le istituzioni europee gli interessi sui quali fondare la nuova Pev. Ciò, insieme alla revisione della Strategia europea di sicurezza, faciliterà una maggior consapevolezza degli obiettivi e delle azioni realisticamente perseguibili da parte dell'azione esterna dell'Unione nel suo vicinato.

In considerazione delle conseguenze scaturite da una lunga crisi economica, quale grado di impegno l'Ue può garantire nel vicinato? E quali sono gli obiettivi di breve e lungo termine che l'Unione si deve porre nei confronti di questi paesi? La promozione della democrazia, dei valori europei e del suo modello sociale non possono prescindere dalla difesa della sua sicurezza – la cui dimensione interna è sempre più legata a quella esterna – e dai tanti interessi economici riposti a sud e ad est. L'Ue necessita di approfondire con gli Stati membri queste riflessioni in modo continuativo, sia per definire l'approccio generale della Pev, sia per poter scegliere la strategia più adatta ad ogni singolo paese, ed evitare così discrepanze tra aspettative e capacità, ed incoerenze tra le azioni a livello europeo e nazionale.

Rivedere la divisione geografica caratterizzante la Pev. La semplice suddivisione in dimensione mediterranea e orientale ha risposto più agli interessi politici degli Stati membri che alle esigenze degli stati partner. Una differenziazione degli approcci rivolti ai singoli paesi terzi non può che iniziare da una nuova categorizzazione dei paesi del vicinato, che non si limiti a contemplare la collocazione geografica ma consideri anche il contesto domestico, le loro ambizioni europee e gli interessi specifici dell'Ue.

L'instabilità dell'Ucraina richiede misure politiche differenti da quelle adatte a soddisfare le aspettative di altri paesi orientali come l'Armenia o l'Azerbaijan, vicini all'Europa ma poco interessati ad approfondire il percorso di cooperazione ed integrazione. Allo stesso modo la crisi in Libia o la guerra in Siria impediscono di collocare questi paesi nella stessa cornice di intervento insieme a realtà relativamente stabili dal punto di vista politico ed istituzionale come quelle marocchina e tunisina. Nell'offrire la propria cooperazione l'Ue deve essere preparata al complesso compito di elaborare, di volta in volta, una strategia ad hoc, che sia il reale prodotto di un dialogo bilaterale e/o multilaterale, paritario ed esteso a tutti i soggetti rilevanti.

Ridefinire il concetto strategico di vicinato, in particolare elaborando una strategia per i "vicini dei vicini" sempre più influenti, direttamente o indirettamente, nelle dinamiche politiche e sociali che contraddistinguono il vicinato europeo. La Pev dovrebbe quindi allargare il suo raggio d'azione a questi paesi oppure, per evitare di estendere l'impegno a sacrificio dell'efficacia, adottare strategie sub-regionali (sul modello delle strategie dell'Ue per il Corno d'Africa e per il Sahel) e potenziare il coordinamento istituzionale di tutte le politiche, incluse la Pesc e la cooperazione allo sviluppo, che interessano la stabilità di questa seconda fascia di paesi.

Fenomeni come le migrazioni e il terrorismo interessano il vicinato europeo ma riguardano allo stesso tempo paesi più distanti, in cui spesso sono rintracciabili le loro cause prime. In tale senso, occorre elaborare strategie inclusive che coinvolgano tutti gli attori rilevanti: in tema di politica migratoria, ad esempio, non è possibile immaginare azioni di sostegno ai paesi della Pev svincolate da azioni dirette verso l'Iraq, l'Eritrea, la Somalia o l'Afghanistan, paesi di origine di un numero cospicuo di rifugiati, e verso il Sahel. Alla luce della natura transnazionale di questi fenomeni è consigliabile anche rafforzare la dimensione multilaterale della Pev, attraverso la promozione di un regionalismo che possa rilanciare gli spazi di dialogo e coordinamento tra i paesi, sul modello dei processi di Rabat e Khartoum.

Abbandonare l'approccio eurocentrico che ha caratterizzato sino ad oggi la Pev. In un vicinato sempre più globalizzato, l'Ue non è l'unico attore rilevante. Altri attori, potenze regionali e non solo, stanno acquistando o riconquistando influenza a discapito di un parziale arretramento del potenziale economico e del soft power europeo. Nell'attuazione efficace della Pev, l'Ue non può ignorare la presenza di questi paesi e di altre organizzazioni regionali e internazionali, con cui esplorare e perseguire possibilità di cooperazione.

Ad est, l'Unione dovrebbe ricominciare a sperimentare nuovi spazi di dialogo e cooperazione con la Russia, cercando di istituzionalizzarli attraverso il rilancio di una partnership strategica in settori che possano realisticamente attrarre gli interessi di Mosca e coinvolgere, quando possibile, i paesi appartenenti allo spazio ex-sovietico. A sud, l'accresciuta influenza di alcuni paesi – Turchia, Arabia Saudita, Iran, Qatar e Emirati Arabi Uniti – in quasi tutte le crisi regionali (si vedano i casi della Libia e della Siria) impone la ricerca di un più ampio coinvolgimento multilaterale nei processi diplomatici e nei possibili interventi di stabilizzazione e pacificazione. In tale senso, l'UE dovrebbe in primo luogo privilegiare il dialogo multilaterale condotto tra blocchi regionali, rinsaldando o approfondendo le relazioni con il Consiglio di cooperazione del Golfo, la Lega araba e l'Unione africana. In secondo luogo, è auspicabile che allarghi il proprio approccio strategico nel Mediterraneo ad un ambito globale, cercando un maggior coinvolgimento di paesi come gli Stati Uniti e la Cina, e approfondendo la collaborazione con le Nazioni Unite.

2.2 Esplicitare gli obiettivi della Pev: lavorare sugli incentivi

La crisi del modello europeo impone all'Unione di adottare un approccio proattivo alla promozione dei propri interessi e valori nel vicinato, uscendo dalla logica del "leading by example" o dalla semplice offerta delle cosiddette "tre m": *money, market, mobility*. Le esperienze maturate dall'Ue rispetto alle "primavere arabe" e al nuovo attivismo russo ad est hanno mostrato che l'ambiguità degli obiettivi e la ristrettezza degli incentivi producono politiche poco efficaci e risultati disfunzionali.

Riformare gli strumenti della Pev. Indipendentemente dalla loro dotazione finanziaria – apparsa comunque limitata rispetto all'elenco degli obiettivi prefissati – gli strumenti della Pev si sono rivelati poco flessibili e differenziati nel rispondere

ai bisogni e alle eterogenee sfide (soprattutto nel breve periodo) affrontate dai paesi partner, aventi a loro volta aspettative ed esigenze diverse. L'approccio di lungo periodo privilegiato dalla Pev deve rimanere prioritario ma non può ignorare la necessità di una pronta risposta dinnanzi al rapido acuirsi delle crisi, peraltro raramente anticipate dagli strumenti di analisi e prevenzione di cui si è dotata l'Ue. Il contrasto all'eccessiva burocratizzazione degli strumenti della Pev e alla loro rigidità di programmazione ed uso andrebbe accompagnato da una costante ricerca di adattamento al contesto specifico e alla realtà attuale, e da un coordinamento con le azioni intraprese dalle altre politiche europee.

A livello operativo, l'Ue dovrà lavorare per garantire un maggior coinvolgimento degli Stati membri nella Pev, una maggiore sinergia con la Pesc, e l'alleggerimento della burocratizzazione amministrativa, spesso causa di rallentamenti ed inefficienze. All'istituzione del nuovo Strumento europeo di vicinato (European Neighbourhood Instrument, Eni) dovrà seguire una più chiara divisione dei compiti tra gli organi coinvolti nella sua gestione (Commissione, Alto rappresentante e Seae), ed un costante coordinamento con gli altri strumenti di cooperazione ad indirizzo tematico che vanta l'Ue (ad es. lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani e lo Strumento per la stabilità e la pace). Essenziale per il raggiungimento di questi risultati sarà il lavoro di iniziativa e coordinamento svolto dall'Alto rappresentante.

Rivedere l'uso della condizionalità al fine di evitare un'applicazione tra i paesi incoerente e selettiva. L'efficacia e la legittimità della condizionalità nei confronti del paese partner andrebbero valutate sulla base di un più pragmatico e realistico equilibrio tra valori promossi ed interessi perseguiti dall'Ue e dai suoi Stati membri. Gli incentivi offerti sulla base delle riforme effettuate e delle condizioni rispettate andrebbero definiti insieme ai paesi partner, dimostratisi sempre più interessati all'apertura del mercato europeo e alla mobilità dei propri cittadini piuttosto che al semplice aiuto finanziario.

L'Ue deve evitare di ripetere gli errori commessi in passato in termini di applicazione incoerente del principio di condizionalità, come nel caso delle violazioni dei diritti umani e delle regole democratiche riscontrate in Bielorussia e Siria, ma anche in Egitto, Algeria, Azerbaigian, ed Armenia. Non di rado l'Ue è apparsa più o meno severa nell'applicazione del principio di condizionalità, in base agli interessi economici e politici in gioco. Ad esempio l'Egitto, nonostante le violazioni del nuovo regime, secondo la programmazione 2014-2020 continuerà a ricevere aiuti per un importo (tra i 756 e i 924 milioni di euro) pari se non superiore a quello degli aiuti destinati alla Tunisia (tra i 725 e i 886 milioni di euro), unico paese in cui le sommosse popolari hanno condotto all'instaurazione di un legittimo governo democratico. L'applicazione della "condizionalità selettiva" non può che risultare dannosa per il raggiungimento degli obiettivi della Pev e l'immagine dell'Unione, che si trova anche a dover competere con la politica di aiuti "incondizionati" messa in atto dai nuovi attori regionali (dopo la deposizione di Morsi in Egitto, l'Arabia Saudita, gli Emirati e il Kuwait hanno offerto al nuovo governo del Cairo 14 miliardi di dollari in aiuti, una cifra di poco inferiore alla dotazione finanziaria dell'intera Pev, pari a 15,4 miliardi di euro).

Sostenere la società civile e il settore privato attraverso aiuti economici e l'inclusione nel dialogo politico con gli attori istituzionali. In molti paesi del vicinato gli attori della società civile – organizzazioni non governative, ma anche aziende private, università, fondazioni – rappresentano i più attivi attori di sviluppo politico, sociale ed economico. Una maggior considerazione del ruolo di questi attori e dei loro interessi permetterebbe di aggirare le resistenze dei governi e delle élite sulla strada delle riforme, assicurare una più ampia legittimità ai cambiamenti e maggiori benefici diretti per i cittadini.

In paesi quali Bielorussia, Egitto, Azerbaigian o Armenia i governi si sono rivelati inaffidabili nel sostegno al consolidamento democratico promosso dalla Pev. In questi paesi l'operato della società civile è da considerarsi uno dei più importanti alleati nel perseguimento di standard democratici. Come ha dimostrato il caso ucraino, il sostegno diretto ai cittadini possiede anche il merito di alimentare direttamente la reputazione e l'attrattività dell'Ue tra i cittadini dei paesi terzi, con ricadute politiche ed economiche da non sottovalutare. La percezione dell'Ue e del suo modello politico, economico e sociale rimane estremamente positiva tra le popolazioni dei paesi terzi, risultando una componente essenziale per l'azione esterna dell'Unione.

Rafforzare le cooperazioni in materia di sicurezza all'interno della Pev. Sebbene diversi paesi leghino la Pev alla ricerca di una più solida sicurezza di fronte alle minacce e alle sfide esterne, i capitoli riguardanti la sicurezza sono quasi del tutto assenti nella Politica europea di vicinato. La promozione di riforme nel settore della sicurezza rispettose delle prerogative nazionali risponderebbe alle richieste provenienti dai paesi partner e produrrebbe effetti positivi per la loro stabilità, preconditione per qualsiasi successivo sviluppo economico e politico.

Sostegno alle riforme nel settore della sicurezza e della giustizia, corsi di addestramento rivolti alle forze militari e di polizia, aiuto nella gestione delle frontiere, sono alcuni esempi delle possibili cooperazioni in materia di sicurezza integrabili in maniera più efficace nella Pev. Si tratterebbe di cooperazioni direttamente funzionali a contrastare minacce quali il terrorismo ed i traffici illeciti, da coordinare con le altre politiche Ue nei settori di sicurezza e difesa, commercio e cooperazione allo sviluppo.

Aggiornato 25 settembre 2015

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 15 | 18 Nicoletta Pirozzi e Lorenzo Vai, *Proposte di riforma della Politica europea di vicinato*
- 15 | 17 Pier Domenico Tortola and Lorenzo Vai, *What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action*
- 15 | 16 Silvia Colombo, *La crisi libica e il ruolo dell'Europa*
- 15 | 15 Serena Giusti, *La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina*
- 15 | 14 Fabrizio Saccomanni, *The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity*
- 15 | 13 Luca Barana, *Promoting Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: Building a Private-Public Partnership*
- 15 | 12 Umberto Marengo, *Il Piano Juncker per gli investimenti: potenzialità e problemi dell'implementazione*
- 15 | 11 Ramzi Ben Amara, *Changing Migration Patterns in the Mediterranean Region*
- 15 | 10 Andrea Dessì, *A Multilateral Approach to Ungoverned Spaces: Libya and Beyond*
- 15 | 09E Alessandro Marrone (ed.), *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*