



SSDD

Società per lo Studio della Diffusione della Democrazia

www.cires.eu

WORKING PAPER SERIES

Elena Baracani

L'UNIONE EUROPEA: ANCORA PER LA DEMOCRAZIA?

WP 3/2007

SSDD

Società per lo Studio della Diffusione della Democrazia

ABSTRACT

Il paper si propone di valutare l'ancoraggio democratico esercitato dall'Unione europea in quattro casi di studio (Turchia, Serbia, Ucraina, e Marocco) appartenenti a diverse aree geografiche ai confini dell'Unione europea. In particolare, per ogni caso di studio sarà ricostruito l'ancoraggio democratico esercitato dall'Unione europea attraverso il dialogo politico, l'assistenza economica e la condizionalità politica. Tale descrizione, ci consentirà di comparare l'ancoraggio democratico esercitato dall'Unione europea – ovvero controllare come variano dialogo politico, assistenza economica e condizionalità politica – in paesi terzi appartenenti a diverse aree geografiche e con diverse relazioni bilaterali con l'Unione europea; di controllare se attraverso tale ancoraggio democratico l'Unione europea si comporti come un attore credibile di democratizzazione, e di verificare se la credibilità o meno dell'ancoraggio democratico esercitato dall'Unione europea vari nel caso che sia prevista, oppure no, la prospettiva dell'adesione all'Unione.

SOMMARIO

Introduzione	4
1. Le relazioni contrattuali	5
1.1 Ue-Turchia	5
1.2 Ue-Serbia	7
1.3 Ue-Marocco	9
1.4 Ue-Ucraina	10
2. L'assistenza economica	11
2.1 Ue-Turchia	11
2.2 Ue-Serbia	12
2.3 Ue-Marocco	12
2.4 Ue-Ucraina	13
3. La condizionalità politica formale	13
3.1 Turchia (politica di pre-adesione)	13
3.2 Serbia (PSA)	14
3.3 Marocco (PEM)	14
3.4 Ucraina (ACP)	14
3.5 Marocco e Ucraina (PEV)	15
4. La condizionalità politica sostanziale	15
4.1 Turchia	15
4.2 Serbia	18
4.3 Marocco	20
4.4 Ucraina	22
Conclusioni	23
Letteratura	24
Abbreviazioni	25

Introduzione

Il concetto di ancoraggio esterno viene solitamente utilizzato dalla letteratura economica per controllare la natura della relazione con le riforme portate avanti nei c.d. paesi in corso di riforme, intendendo per ancora un'istituzione esterna di natura economica (Tovias e Ugur 2004, 396; Dodini e Fantini 2006, 514). Il concetto di ancora, interna al regime politico, viene utilizzato anche dalla letteratura politologica per spiegare il processo di consolidamento democratico. Inoltre, tale letteratura non esclude che, anche ancora esterne al regime politico, possano favorire processi di democratizzazione (Morlino 2005, 750). Prendendo spunto da questa letteratura ci proponiamo di controllare se l'Unione europea (Ue) può essere considerata come un'ancora per la democrazia nei paesi ai suoi confini. Si tratta di un primo passo per poter verificare se tra ancoraggio democratico dell'Ue e democratizzazione dei c.d. *anchor seeking governments* c'è oppure no una correlazione positiva.

Per poter controllare se l'Unione europea può essere considerata come un'ancora per la democrazia nei paesi ai suoi confini, occorre misurare in qualche modo l'ancoraggio democratico esercitato da questo attore internazionale. Proponiamo di misurarlo facendo riferimento a due aspetti principali: da un lato cosa l'Ue offre al paese vicino e dall'altro cosa essa gli chiede. Per analizzare cosa l'Unione europea offre ai paesi, proponiamo di prendere in considerazione sia le relazioni contrattuali che l'assistenza economica. In particolare, le relazioni contrattuali variano a seconda che esse prevedano oppure no l'integrazione politica con l'Unione. Per descrivere la varietà nelle relazioni contrattuali si può pensare ad una sorta di *continuum* dove il massimo è rappresentato dall'integrazione politica con l'Unione e il minimo dalla presenza di dialogo politico. Alcuni punti intermedi possono essere l'integrazione economica oppure alcune forme di cooperazione o partenariato. L'assistenza economica, invece, può essere esaminata facendo riferimento alle elargizioni da parte dell'Unione europea a questi paesi¹. Per analizzare cosa l'Unione europea chiede ai paesi vicini, proponiamo di concentrarci sugli aspetti sia formali che sostanziali della condizionalità politica. Per aspetti formali si intendono le clausole di condizionalità, solitamente presenti nei regolamenti sull'assistenza finanziaria, ma anche eventuali clausole di sospensione presenti in altri accordi. Mentre per quanto riguarda gli aspetti sostanziali è necessario soffermarsi su diversi aspetti. Innanzitutto, occorre verificare se eventuali clausole di condizionalità o di sospensione sono state applicate. In secondo luogo, laddove sono state indicate specifiche condizioni politiche (per esempio nei partenariati di adesione, partenariati europei, o piani di azione), occorre analizzare il loro contenuto, ponendosi una serie di domande: come sono state elaborate (solo dall'Ue o insieme al paese)? Sono utili al processo di democratizzazione del paese? Gli obiettivi che stabiliscono sono specifici o vaghi? Sono presenti riferimenti agli standard democratici europei e internazionali?

Abbiamo scelto di focalizzare l'analisi su Turchia, Serbia, Marocco e Ucraina essenzialmente per tre motivi. Innanzitutto si tratta di paesi che hanno diverse relazioni contrattuali con l'Unione: la Turchia è un paese candidato all'adesione, la Serbia è un potenziale candidato all'adesione, e il Marocco e l'Ucraina sono partner della nuova Politica Europea di Vicinato (PEV). In secondo luogo, tali casi di studio appartengono a diverse aree geografiche ai confini dell'Unione europea: Medio Oriente, Balcani, Nord Africa ed Europa orientale. Infine, i paesi selezionati hanno

¹ In realtà anche i prestiti da parte della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) rientrano nell'assistenza economica dell'Ue.

dimensioni territoriali e della popolazioni maggiori rispetto agli altri paesi della stessa area².

1. Le relazioni contrattuali

1.1 Ue-Turchia

Sin dalla fine della seconda guerra mondiale la Turchia è stata membro di diverse organizzazioni occidentali³. Le sue relazioni con la Comunità europea risalgono al 1963 quando viene firmato un Accordo di associazione (il cosiddetto Accordo di Ankara)⁴. L'aspetto principale di questo accordo riguarda l'istituzione di un'unione doganale in tre fasi⁵, inoltre l'articolo 28 dell'accordo contiene già allora una prospettiva di adesione alla Comunità⁶. A seguito del colpo di stato del 1980, le relazioni peggiorano e la Comunità europea decide di bloccare il quarto protocollo finanziario. Tuttavia, dopo la restaurazione di un governo civile nel 1983, le relazioni iniziano gradualmente a normalizzarsi. Il 14 aprile 1987 la Turchia presenta la sua domanda di adesione alla Comunità, ma l'opinione della Commissione del 1989 suggerisce che "non sarebbe stato utile aprire in questo momento i negoziati di adesione con la Turchia" per motivi sia politici che economici, osservando tra l'altro gli effetti negativi del contenzioso tra la Grecia e la Turchia e la situazione di Cipro.

Nel frattempo, nel 1995 si realizza l'unione doganale con l'Unione europea che copre tuttora essenzialmente i prodotti industriali⁷. A proposito dell'Unione doganale vale la pena osservare la particolarità del caso turco rispetto agli altri paesi coinvolti nell'allargamento. Infatti, attraverso l'Unione doganale, la Turchia diventa parte del mercato interno per quanto riguarda le merci e deve adottare gran parte dell'*acquis* indipendentemente dalla prospettiva di adesione. È importante soffermarsi anche sulla diversa percezione da parte della Turchia e dell'Unione europea dell'Unione doganale. Infatti, mentre essa veniva percepita dalle autorità turche come un primo passo di un cammino irreversibile che avrebbe portato all'adesione, per l'Unione europea si trattava di uno strumento per sviluppare relazioni strette con la Turchia, ma del tutto indipendenti dalla questione dell'adesione. A questo proposito, l'ex ambasciatore dell'Unione europea in Turchia, Michael Lake, ha spiegato che l'Unione doganale ha creato dei fraintendimenti da entrambi i lati. Da un lato, infatti, l'Unione europea riteneva che la Turchia si sarebbe impegnata nel far funzionare l'Unione doganale senza premere sull'adesione, dall'altro lato, invece, la Turchia credeva che l'Unione doganale fosse un passo fondamentale per la piena adesione,

² Ad eccezione del Marocco, infatti l'Egitto ha dimensioni maggiori, tuttavia è stato scelto il Marocco in quanto in quest'ultimo il processo di democratizzazione è in una fase più avanzata.

³ OEEC/EOCD nel 1948, il Consiglio d'Europa (1949), e la NATO (1952).

⁴ La domanda di associazione alla Comunità europea era stata presentata il 31 luglio 1959.

⁵ Un periodo di preparazione di cinque anni, un periodo di transizione ed un periodo finale.

⁶ In base all'articolo 28 « *Lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les Parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté* ».

⁷ Decisione del Consiglio No 1/95 del Consiglio di Associazione CE-Turchia del 22 dicembre 1995 sull'implementazione della fase finale dell'Unione doganale (92/142/EC, *Official Journal of the European Communities*, 13.2.96, No L 35/1).

che sarebbe avvenuta, secondo le proprie previsioni, dopo due anni al massimo (Arikan 2003, 82). Nonostante la realizzazione dell'Unione doganale, il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 decide che le "condizioni politiche ed economiche che avrebbero permesso di prevedere l'apertura dei negoziati non erano state soddisfatte", sebbene confermando "la possibilità per la Turchia di aderire all'Ue ... sulla base degli stessi criteri degli altri paesi candidati". È stato opportunamente osservato che a seguito del Consiglio europeo di Lussemburgo l'influenza dell'Ue sulla Turchia diminuì" (Smith 2003, 132). Ciononostante, già in luglio le autorità turche accettano le proposte operative della Commissione europea per una "strategia europea per la Turchia", ed in ottobre la Commissione presenta la prima relazione periodica sul progresso della Turchia verso l'adesione.

Il Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999 rappresenta l'inizio di una nuova era per quanto riguarda le relazioni tra la Turchia e l'Unione europea. Viene infatti deciso che "la Turchia è un paese candidato destinato ad unirsi all'Unione sulla base degli stessi criteri degli altri paesi candidati"⁸. Diversi autori sostengono che questa decisione sia stata l'incipit per i cambiamenti politici che si sarebbero realizzati negli anni successivi avvicinando così il paese all'Unione europea (Sozen e Shaw 2003, 115; Ugur 2003, 177; Müftüler Bac 2005, 21). Il processo di avvicinamento della Turchia all'Unione europea sembra tuttavia rallentare in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002, quando i leader dell'Unione europea decidono di allargare l'Unione da 15 a 25 membri e allo stesso tempo decidono – nonostante le forti pressioni degli Stati Uniti (Dorrnsoro 2004, 58) – di rimandare la decisione di aprire i negoziati di adesione con la Turchia a dicembre 2004 (Aras e Gökay 2003)⁹. Il 16-17 dicembre 2004 il Consiglio europeo, sulla base di una raccomandazione positiva della Commissione¹⁰, invita la Commissione a presentare una proposta di negoziati con la Turchia, e richiede al Consiglio di approvarla in vista dell'apertura dei negoziati.

Il 3 ottobre 2005, a Lussemburgo, il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dell'Unione europea approva la proposta di negoziati con la Turchia, consentendo così l'apertura dei negoziati di adesione. È importante soffermarsi su alcuni punti principali dell'accordo raggiunto tra la Turchia e l'Unione europea in questa occasione¹¹. In particolare, sull'obiettivo dei negoziati (punto 2 dell'accordo quadro), sulla sospensione dei negoziati (punto 5 dell'accordo quadro), sui requisiti affinché i negoziati possano progredire (punto 6 dell'accordo quadro) e sul quadro finanziario (punto 13 dell'accordo quadro). Tre considerazioni vengono fatte a proposito dell'obiettivo. Innanzitutto, se da un lato "l'obiettivo comune dei negoziati è

⁸ "Conclusioni della Presidenza", Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

⁹ La motivazione indicata al paragrafo 18 delle conclusioni del Consiglio consisteva nel fatto che, sebbene la Turchia avesse fatto molto per soddisfare i criteri di Copenaghen e il nuovo governo turco avesse mostrato la sua determinazione nel portare avanti il processo di riforma, dovevano ancora essere risolti alcuni problemi relativi ai criteri politici, non soltanto a livello di legislazione, ma anche e soprattutto a proposito dell'implementazione, ("Conclusioni della Presidenza", Consiglio europeo di Copenaghen, 12-13 dicembre 2002).

¹⁰ Comunicazione dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Raccomandazione della Commissione europea sul progresso della Turchia verso l'adesione, Bruxelles, 6.10.2004, COM(2004) 656 final, p. 10.

¹¹ Si veda "Negotiating framework. Principles governing the negotiations", all'indirizzo : http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf, oppure «Les principaux points de l'accord entre la Turquie et l'UE », *Le Monde*, 4 ottobre 2005, www.lemonde.fr.

l'adesione", dall'altro viene chiarito che "i negoziati sono un processo aperto, il cui risultato non può essere garantito a priori". Inoltre, viene affermato che: "tenendo presenti tutti i criteri di Copenaghen, se la Turchia non sarà pronta ad assumersi tutti gli obblighi per poter diventare membro, dovrà esserle assicurato un forte ancoraggio a tutte le strutture europee attraverso un legame il più forte possibile". Per quanto riguarda la sospensione dei negoziati, viene ribadito quanto già affermato nella raccomandazione della Commissione dell'ottobre 2004, ovvero che "in caso di violazione grave e persistente da parte della Turchia dei principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, sui quali l'Unione si fonda, la Commissione europea raccomanderà la sospensione dei negoziati di adesione", e spetterà poi al Consiglio decidere su tale raccomandazione, a maggioranza qualificata. Di particolare importanza il punto 6 dell'accordo quadro, nel quale vengono stabiliti quattro requisiti, in base ai quali viene misurato il progresso della Turchia nel prepararsi per l'adesione. Tali requisiti sono: (1) "i criteri di Copenaghen", (2) l'impegno ad avere buone relazioni di vicinato e nel risolvere pacificamente le dispute di confine, (3) il continuo sostegno agli sforzi per giungere ad una risoluzione del problema di Cipro nel quadro delle disposizioni delle Nazioni Unite e "progredire nella normalizzazione delle relazioni bilaterali tra la Turchia e tutti gli stati membri dell'Ue, compresa la Repubblica di Cipro", e (4) "il soddisfacimento degli obblighi per la Turchia derivanti dall'Accordo di associazione e dal suo protocollo aggiuntivo che estende l'accordo di associazione a tutti i nuovi stati membri dell'Ue, ... così come l'implementazione del partenariato di adesione". Infine, nel paragrafo 13, viene sottolineato che, "poiché l'adesione della Turchia può avere delle conseguenze finanziarie sostanziali, i negoziati potranno concludersi soltanto dopo aver deciso il quadro finanziario per il periodo che inizia nel 2014".

1.2 Ue-Serbia

Nel giugno del 2000 il Consiglio europeo di Feira riconosce a tutti i paesi dei Balcani occidentali¹² lo status di potenziali candidati all'adesione, chiarendo quindi che il loro futuro è nell'Unione europea e che il primo passo di questo cammino è la firma dell'accordo di stabilizzazione ed associazione. Nell'ottobre del 2000, subito dopo la fine del regime di Milosevic, la Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ), composta dalle repubbliche di Serbia e Montenegro, diventa membro a pieno titolo del processo di stabilizzazione e associazione (PSA), e in quanto tale, partecipa al primo *summit*, nel novembre dello stesso anno a Zagabria, tra l'Unione europea e i cinque paesi dei Balcani occidentali. Nella dichiarazione finale di Zagabria, viene affermato che è stata decisa la costituzione di una *task force* consultiva Ue/RFJ e che la Commissione europea sta lavorando sulla possibilità di aprire i negoziati per l'accordo di stabilizzazione e associazione.

Alla fine del 2001, a seguito delle crescenti pressioni da parte del Montenegro per l'indipendenza, l'Unione europea invia il suo Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza, Javier Solana, mostrandosi fin dall'inizio scettica a proposito dell'indipendenza del Montenegro e impegnandosi per preservare l'unione tra le due repubbliche per diversi motivi. Dopo negoziati difficili e protratti a lungo, sotto la

¹² Nella terminologia usata dall'Unione europea ci si riferisce con questa espressione ai seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, FYROM e Serbia-Montenegro.

guida di Solana, il 14 marzo 2002 i leader serbi e montenegrini firmano un accordo di base per ricostruire uno stato comune. Dopo un'altra visita di Solana, a novembre, è finalmente possibile concludere i negoziati sulla nuova Carta costituzionale che sostituisce la Repubblica Federale di Jugoslavia con l'Unione di Serbia e Montenegro (*Srbija-Crna Gora, SCG*).

Nel frattempo, nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione, a partire dal 2002, la Commissione europea pubblica tre relazioni annuali¹³, in cui analizza gli sviluppi politici ed economici della regione, i punti di forza e di debolezza del processo, le sfide che la regione deve ancora affrontare e il contributo che l'Unione può dare. Ogni relazione viene accompagnata da cinque relazioni specifiche, una per ogni paese, in cui la Commissione valuta se ci sono stati progressi nelle aree chiave dello sviluppo politico ed economico e nella capacità di partecipare al processo di stabilizzazione e associazione. Inoltre, in linea con quanto previsto dall'Agenda di Salonicco per rafforzare il processo di stabilizzazione e associazione, il 14 giugno 2004 il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dell'Unione europea decide i principi, le priorità e le condizioni per il partenariato europeo con la Serbia-Montenegro, incluso il Kosovo. Come nel caso dei partenariati di adesione per i paesi candidati, l'obiettivo del partenariato europeo per la Serbia-Montenegro consiste nell'identificare una serie di priorità di azione per sostenere gli sforzi del paese nel suo processo di avvicinamento all'Unione europea. Le priorità sono suddivise non soltanto a seconda del loro contenuto – relativo alla situazione politica, economica, e agli standard dell'Unione europea – e del fatto che si riferiscano ad obiettivi da raggiungere nel breve oppure nel medio periodo, ma anche a seconda che siano indirizzate allo Stato dell'Unione, ad entrambe le Repubbliche, soltanto alla Repubblica Serba oppure soltanto alla Repubblica Montenegrina, e al Kosovo. Anche in questo caso, come accade per i paesi candidati, il partenariato europeo prevede che la Serbia-Montenegro adotti un piano nazionale in cui viene programmato in che modo intende dare attuazione alle condizioni indicate nello stesso partenariato. Infine, si prevede che la realizzazione di tali priorità sia monitorata dalle relazioni annuali della Commissione europea sul processo di Stabilizzazione e Associazione.

Soltanto alla metà di aprile del 2005 la Commissione europea afferma che la Serbia-Montenegro è sufficientemente pronta per negoziare un Accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione europea¹⁴. Infatti, la Commissione ha potuto iniziare a lavorare ad un progetto di studio di fattibilità soltanto alla fine del 2003, dopo che il 3 febbraio è stata adottata la Carta costituzionale dell'Unione. Dopodiché, nel luglio del 2004 i continui ritardi nell'implementazione della Carta costituzionale, così come degli obblighi internazionali, sono stati superati grazie alla proposta della Commissione di adottare un approccio cosiddetto “twin-track”,

¹³ Commission Staff Working Paper, Federal Republic of Yugoslavia Stabilisation and Association Report, 4 aprile 2002, SEC(2002) 343; Commission Staff Working Paper, Serbia and Montenegro Stabilization and Association Report, 23 marzo 2003, SEC(2003) 343; Commission Staff Working Paper, Serbia and Montenegro Stabilization and Association Report, 30 marzo 2004, SEC(2004) 376.

¹⁴ Tale Comunicazione si basa sulla “Relazione relativa alla preparazione della Serbia-Montenegro a negoziare un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione europea” dello Staff della Commissione, che costituisce la quarta relazione della Commissione nell'ambito del PSA, SEC (2005) 478 final, Bruxelles, 12.04.2005.

approvato nell'ottobre dello stesso anno sia dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea, che dai leader politici della Serbia e del Montenegro¹⁵.

Il 3 ottobre 2005, a seguito della decisione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dell'Unione europea, si aprono i negoziati per l'accordo di stabilizzazione e associazione con la Serbia-Montenegro, tuttavia tali negoziati sono stati sospesi nel maggio del 2006 a causa della scarsa cooperazione con il tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, in particolare perché le autorità serbe non soltanto, da quando si sono aperti i negoziati, non hanno più consegnato alcun indagato all'Aja, ma anche perché non collaborano alla cattura del principale indagato del Tribunale – Mladic.

Il 21 maggio 2006 si è tenuto il referendum sull'indipendenza del Montenegro dall'Unione, che è stata votata dal 55,53 per cento dei votanti montenegrini. Conseguentemente, così come previsto dalla Carta costituzionale dell'Unione, la Serbia è subentrata, come soggetto di diritto internazionale, all'Unione di Serbia e Montenegro. Pertanto, per quanto riguarda le relazioni contrattuali con l'Unione europea dovranno essere negoziati due distinti accordi di associazione e stabilizzazione, uno con la Serbia e uno con il Montenegro.

1.3 Ue-Marocco

Le relazioni tra il Marocco e la Comunità europea risalgono agli anni '60. Nel luglio del 1969 viene firmato un accordo di associazione bilaterale per un periodo di cinque anni, rinnovato nel 1976 con un accordo di cooperazione nell'ambito della Politica Mediterranea della Comunità economica europea iniziata nel 1972. Incoraggiato dall'allargamento della Comunità europea al Mediterraneo per includere la Grecia (1981) e più tardi la Spagna e il Portogallo (1986), nel luglio del 1987 Hassan II decide di presentare formale richiesta di adesione alla Comunità economica europea. Tuttavia, questa domanda di adesione non viene accolta in quanto il Marocco viene definito come un paese non europeo¹⁶. Nel gennaio del 1992 il Marocco diventa oggetto di una nuova disposizione, elaborata nell'ambito della Rinnovata politica mediterranea, in base alla quale il Parlamento europeo può congelare il budget di un protocollo finanziario, in caso di gravi violazioni dei diritti umani. Infatti, il Parlamento europeo decide di congelare il quarto protocollo finanziario del Marocco sulla base degli abusi sui diritti umani (facendo riferimento alla Risoluzione 660 delle Nazioni Unite sul Sahara Occidentale) e alle condizioni disumane dei prigionieri politici. A questa decisione segue una reazione molto forte sia del Marocco che di alcuni governi dell'Ue, in particolare della Spagna, dimostrando che applicare la condizionalità negativa può avere un effetto avverso sulle relazioni con i paesi partner, così come sui governi dell'Ue che hanno legami speciali con loro (Haddadi 2002, 161).

A partire da novembre 1995 le relazioni del Marocco con l'Europa vengono inquadrare nel Partenariato Euro-Mediterraneo o processo di Barcellona. In questo ambito, nel febbraio del 1996 il Marocco e l'Unione europea firmano l'Accordo di

¹⁵ Questo approccio prevedeva che le due repubbliche negoziassero separatamente con l'Unione europea le questioni economiche, che costituiscono circa l'80% del contenuto di un accordo di stabilizzazione e associazione, ma venivano considerate come un unico stato – la SCG – quando si trattava di negoziare le componenti politiche dell'accordo.

¹⁶ Sulla base dell'articolo 237 del Trattato di Roma.

Associazione Euro-Mediterraneo (AAEM), un accordo di associazione bilaterale, esprimendo così la propria intenzione di collaborare per raggiungere gli obiettivi economici, politici e socio-culturali del partenariato. Tale accordo entra in vigore il primo marzo del 2000, rendendo le relazioni tra l'Ue e il Marocco più strutturate.

Secondo la Commissione, il Marocco ha reagito positivamente alla nuova politica europea di vicinato¹⁷, e nell'ambito di questa politica nel luglio del 2005 il Marocco ha sottoscritto un Piano di azione congiunto con l'Unione europea¹⁸.

1.4 Ue-Ucraina

Dal 1991 al 1993, l'Ucraina ha ricevuto una scarsa attenzione dalle capitali del mondo occidentale, poiché tutta l'attenzione della politica occidentale si concentrava sulla Russia e l'Ucraina veniva considerata come non cooperativa sui temi del disarmo nucleare. L'instabilità in Russia del 1993 e il cambio di leadership a Kiev nel 1994 hanno contribuito a interrompere l'isolamento dell'Ucraina. Nel 1994 l'Ucraina diventa, infatti, membro del Partenariato per la Pace della NATO e nel 1995 del Consiglio d'Europa. E' in questo nuovo contesto che, nel giugno del 1994, il Presidente Leonid Kravchuk firma l'Accordo di Partenariato e Cooperazione tra il suo paese e l'Unione europea¹⁹. Comunque, l'accordo entra in vigore soltanto nel marzo 1998, poiché sono stati necessari ben quattro anni affinché tutti i membri dell'Unione europea lo ratificassero. Ancora una volta, questa tarda ratifica sembra riflettere la bassa priorità assegnata all'Ucraina da parte dell'Europa (Kuzio 2003,14). L'Accordo di Partenariato e Cooperazione firmato con l'Ucraina aveva quattro obiettivi principali²⁰: (1) instaurare una cornice per il dialogo politico, (2) promuovere il commercio, gli investimenti e le relazioni economiche, (3) sostenere il consolidamento della democrazia e il passaggio a un'economia di mercato, (4) promuovere la cooperazione culturale, economica, sociale, finanziaria, amministrativa, scientifica e tecnologica²¹. Tale accordo ha anche costituito una cornice istituzionale per le relazioni, compresi gli incontri bilaterali, da tenersi annualmente, tra il Presidente dell'Ucraina e la Presidenza dell'Unione, assieme al Presidente della Commissione e l'Alto Rappresentante dell'Unione. In generale si può affermare che dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, l'Ucraina non ha implementato completamente l'Accordo, insistendo che le relazioni avrebbero dovuto

¹⁷ Staff della Commissione europea, ENP Working Paper on Morocco, SEC(2004 529), p. 5.

¹⁸ European Commission, "Plan Proposé d'Action Ue/Maroc", 9.12.2004, (http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moroco_FR.pdf).

¹⁹ L'Ucraina è stata il primo paese della Comunità degli Stati Indipendenti a firmare questo tipo di accordo.

²⁰ L'Accordo di Partenariato e Cooperazione con l'Ucraina scade nel 2008 ed è rinnovabile soltanto con il consenso di entrambe le parti. A questo proposito l'Ucraina ha dichiarato che non ha alcuna intenzione di rinnovarlo, perché a suo avviso si tratta di un accordo insoddisfacente. Quindi a Bruxelles hanno due anni di tempo per elaborare un nuovo accordo nell'ambito della nuova politica europea di vicinato, che dovrebbe essere una sorta di accordo di associazione "di seconda generazione", i cui contenuti sono ancora da definire.

²¹ Articolo 1, Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member State, and Ukraine (1998), in *Official Journal of the European Communities*, L 49/3, 19.2.98.

essere elevate a quelle di un Accordo di Associazione. Inoltre, dopo il marzo 1998, quando viene pubblicato il decreto presidenziale intitolato “Strategia dell’integrazione dell’Ucraina nell’Unione europea”, l’implementazione dell’Accordo viene portata avanti insieme alla dichiarazione dell’Ucraina della sua intenzione di voler diventare membro dell’Unione.

Nel dicembre del 1999, Bruxelles ha aggiornato le sue relazioni con Kiev, pubblicando la Strategia Comune sull’Ucraina, che può essere considerata una sorta di “premio di consolazione” dato in sostituzione dell’offerta della *membership* all’Ucraina (Kubicek 2003, 161). La Strategia Comune è divisa in tre parti. Nella prima, sulla visione dell’Unione europea del partenariato con l’Ucraina, si stabilisce da una parte che “l’Unione riconosce le aspirazioni europee dell’Ucraina e saluta favorevolmente la scelta pro-europea dell’Ucraina” e dall’altra che “la maggior responsabilità per il futuro dell’Ucraina risiede nelle mani dell’Ucraina stessa”²². Nella parte successiva vengono indicati i principali obiettivi: (1) sostenere il processo di transizione democratica ed economica in Ucraina, (2) assicurare stabilità e sicurezza, (3) sostenere la cooperazione rafforzata tra l’Unione e l’Ucraina nel contesto dell’allargamento dell’Unione. In particolare, per quanto riguarda il sostegno al processo di transizione democratica viene dichiarato che “l’Unione saluta con favore i risultati dell’Ucraina nello ... stabilire un sistema multipartitico e nell’adottare una costituzione parlamentare ... L’Unione sostiene l’Ucraina in tutti i suoi sforzi miranti al consolidamento della democrazia e del buon governo, dei diritti umani e dello stato di diritto... L’Unione assegna una grande importanza allo sviluppo della società civile... e alla stretta cooperazione con l’Ucraina nella cornice del Consiglio d’Europa e dell’OSCE”.

Dal 2004 le relazioni con l’Ucraina vengono portate avanti anche nell’ambito della PEV, che diversamente da quanto è successo nel caso del Marocco è stata accolta negativamente dall’Ucraina, la quale si aspettava che, almeno in linea di principio, tale politica prevedesse la possibilità di aderire all’Unione. Ciononostante, nel gennaio del 2004 iniziano le consultazioni tra l’Ucraina e l’Ue su un Piano di azione nell’ambito della PEV, che viene congiuntamente adottato nel febbraio del 2005.

2. L’assistenza economica

2.1 Ue-Turchia

L’assistenza economica dell’Unione europea alla Turchia può essere suddivisa in tre periodi: prima dell’Unione doganale (dal 1964 al 1995), dopo l’Unione doganale (dal 1996 al 1999) e nell’ambito della politica di pre-adesione (dal 2000 al 2006). In base ai dati riportati dal Segretariato Generale Turco per gli Affari dell’Unione europea²³ si può osservare che l’assistenza è notevolmente aumentata con l’approfondirsi delle relazioni contrattuali. Infatti, se prima dell’Unione doganale l’assistenza ricevuta in media dalla Turchia ammontava a 2,4 milioni di euro ogni

²² European Council, “Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine”, in *Official Journal of the European Communities*, L 331/1, 23.12.1999.

²³ www.absg.gov.tr.

anno, dopo l'Unione doganale tale assistenza è arrivata a 13 milioni di euro e con la politica di pre-adesione è ulteriormente aumentata arrivando ad una media annuale di 243 milioni di euro. Lo stesso discorso può essere fatto per i prestiti concessi dalla Banca Europea per gli Investimenti²⁴. La media annuale di tali prestiti era 29 milioni di euro prima dell'Unione doganale, è aumentata a 139 milioni di euro dopo l'Unione doganale, ed è ulteriormente aumentata nell'ambito delle pre-adesione arrivando ad una media annuale di 357 milioni di euro.

2.2 Ue-Serbia

In questo caso i dati vengono forniti dall'Agenzia Europea per la Ricostruzione²⁵. L'assistenza economica dell'Unione europea al paese dovrebbe essere suddivisa in due momenti: dall'inizio del processo di stabilizzazione e associazione fino all'apertura dei negoziati per l'accordo di stabilizzazione e associazione (2000-2005), e dopo l'apertura di tali negoziati (2006). Tuttavia, non essendo ancora disponibili i dati sull'assistenza nel 2006, non è possibile fare questa comparazione e dobbiamo limitarci ad osservare che dal 2000 al 2005 alla Serbia sono stati allocati in media ogni anno 190,8 milioni di euro. Si può osservare, invece, per quanto riguarda i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti, che laddove dal 2000 al 2004 la Serbia ha ricevuto in media annualmente 7 milioni di euro, questi sono aumentati significativamente nel 2005, arrivando a ben 148 milioni di euro.

2.3 Ue-Marocco

L'assistenza economica dell'Unione europea al Marocco può essere suddivisa in tre periodi: prima del processo di Barcellona ovvero nel periodo in cui il paese ha beneficiato dei quattro protocolli finanziari (dal 1976 al 1995), dopo l'inizio del Partenariato Euro-Mediterraneo attraverso l'apposito programma MEDA I (dal 1996 al 1999), e dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione con MEDA II (dal 2000 al 2006)²⁶. In base ai dati riportati da EuropeAid²⁷ si può osservare che l'assistenza è aumentata soltanto in piccola parte passando dalla fase dei protocolli finanziari a quella del Partenariato Euro-Mediterraneo (da 28,7 milioni di euro in media l'anno a 31,9). Mentre da quando l'Accordo di Associazione Euro-Mediterraneo è entrato in vigore, tale assistenza è quasi raddoppiata, arrivando a 55,2 milioni di euro in media l'anno. Per quanto riguarda, invece, i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti, questi sono notevolmente aumentati già con l'inizio del processo di Barcellona, passando da 25,9 milioni di euro in media l'anno, durante il periodo dei protocolli finanziari, a 174 milioni di euro.

²⁴ www.eib.org.

²⁵ www.ear.eu.int.

²⁶ A partire dal 2007 l'assistenza finanziaria al Marocco verrà concessa attraverso l'ENPI (European Neighbourhood Policy Instrument) che da quell'anno è lo strumento finanziario della PEV che sostituisce il programma MEDA.

²⁷ <http://ec.europa.eu/comm/europeaid>.

2.4 Ue-Ucraina

L'assistenza economica dell'Unione europea all'Ucraina può essere suddivisa in due momenti: prima dell'entrata in vigore dell'Accordo di Cooperazione e Partenariato (dal 1991 al 1998), e dopo (dal 1999 al 2006). Tale assistenza è sempre stata fornita attraverso il programma TACIS²⁸. In base ai dati riportati da EuropeAid²⁹, e contrariamente agli altri casi qui considerati, si può osservare che, dopo l'entrata in vigore dell'ACP, ovvero con l'approfondirsi delle relazioni contrattuali con l'Unione, la media annuale dell'assistenza è diminuita. Infatti, prima del 1999 all'Ucraina sono stati allocati in media ogni anno 161 milioni di euro che sono diventati 137 dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Per quanto riguarda invece i prestiti, questi sono stati concessi dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo e nel periodo dal 1990 al 2003 ammontano a una media di 100 milioni di euro l'anno.

3. La condizionalità politica formale

3.1 Turchia (politica di pre-adesione)

Così come i partenariati di adesione per i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale del 1998, anche il partenariato di adesione con la Turchia prevede una clausola di condizionalità negativa, in base alla quale l'assistenza della Comunità viene condizionata al soddisfacimento degli "elementi essenziali", ovvero del progresso nel soddisfacimento dei criteri di Copenaghen, spiegando che se un tale elemento essenziale dovesse venire a mancare, il Consiglio, a maggioranza qualificata in base ad una proposta della Commissione, può decidere le misure appropriate relative all'assistenza per la pre-adesione³⁰. Tuttavia, anche per la Turchia, vale il discorso fatto per i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, ovvero che la condizionalità dell'Unione europea non è soltanto negativa, ma anche e soprattutto positiva. Infatti, sin dall'inizio viene chiarito che sarà il progresso realizzato da ogni singolo paese nel rispettare le condizioni indicate dall'Unione europea a farlo progredire nelle fasi successive che condurranno il paese all'adesione all'Unione. Infine, nel caso della Turchia occorre osservare che l'accordo quadro per la conduzione dei negoziati contiene anche una clausola di sospensione, in base alla quale i negoziati possono essere sospesi nel caso in cui si verifichi da parte della Turchia una violazione grave e persistente dei principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto.

²⁸ A partire dal 2007 anche l'assistenza finanziaria all'Ucraina verrà concessa attraverso l'ENPI che sostituirà anche il programma TACIS.

²⁹ <http://ec.europa.eu/comm/europeaid>.

³⁰ "European Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey", (2001/235/EC), *Official Journal of the European Communities*, L 85/13 del 24.3.2001.

3.2 Serbia (PSA)

Similmente ai partenariati di adesione per i paesi candidati, il partenariato europeo per la Serbia-Montenegro prevede al punto cinque dell'annesso una clausola di condizionalità politica negativa, in base alla quale “[l]’assistenza della Comunità prevista dal processo di stabilizzazione e associazione per i paesi dei Balcani occidentali viene condizionata al progresso nel soddisfare i criteri politici di Copenaghen”. Tuttavia, a proposito della condizionalità, occorre precisare che anche per la Serbia vale il discorso fatto per la Turchia, ovvero che la condizionalità dell’Unione europea non è soltanto negativa, ma anche e soprattutto positiva. Infatti, sin dall’inizio viene chiarito che sarà il progresso realizzato da ogni singolo paese nel rispettare le condizioni indicate dall’Unione europea a farlo progredire, nell’ambito del processo di stabilizzazione ed associazione, verso l’adesione all’Unione. Nel caso della Serbia occorre anche osservare che l’Ue ha dato una reazione molto forte nel momento in cui ha deciso di sospendere i negoziati per l’accordo di stabilizzazione ed associazione a causa della scarsa collaborazione delle autorità del paese con il Tribunale Penale Internazionale per l’ex Jugoslavia.

3.3 Marocco (PEM)

Sebbene non sia mai stata applicata, l’Accordo di Associazione con il Marocco contiene, così come tutti gli altri accordi di associazione euro-mediterranei, la clausola di condizionalità, in base alla quale: “il rispetto per i principi democratici e i diritti umani fondamentali stabiliti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo devono ispirare le politiche interne ed esterne della Comunità e del Marocco e deve costituire un elemento essenziale di questo Accordo”³¹. Inoltre, il Regolamento sull’assistenza finanziaria attraverso il programma MEDA prevede che una violazione del rispetto per i principi democratici, lo stato di diritto, i diritti umani e le libertà fondamentali, possa giustificare l’adozione di misure appropriate³². Ciononostante tali clausole non sono mai state applicate.

3.4 Ucraina (ACP)

Anche l’Accordo di Cooperazione e Partenariato con l’Ucraina, così come l’Accordo di Associazione con il Marocco, contiene all’articolo 2 una clausola di condizionalità, in base alla quale: “il rispetto per i principi democratici e i diritti umani ... fondano le politiche interne ed esterne delle Parti e costituiscono un elemento essenziale di questo Accordo”. Inoltre, il Regolamento sull’assistenza

³¹ Articolo 2, Euro Mediterranean Association Agreement (2000), in *Official Journal of the European Communities*, L 70/2, 18.3.2000.

³² Articolo 3, Council of the European Union (1996), “Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership”, in *European Union Official Journal*, L 189, 30/07/1996. pp. 1-9, (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1488:EN:HTML>).

finanziaria attraverso il programma TACIS prevede, all'articolo 16, che una violazione del rispetto per i principi democratici e dei diritti umani possa giustificare l'adozione di una misura appropriata relativa all'assistenza al paese partner³³. Ciononostante, anche per l'Ucraina, tali clausole non sono mai state applicate.

3.5 Marocco e Ucraina (PEV)

Nell'ambito della politica europea di vicinato ci sono essenzialmente tre novità per quanto riguarda gli aspetti formali della condizionalità politica. Innanzitutto, tale condizionalità non è più soltanto negativa³⁴, ma anche positiva, così come accade per i paesi candidati e potenziali candidati all'adesione. Viene, infatti, chiarito che più i partner della PEV progrediranno nelle riforme politiche ed economiche concordate, più potranno beneficiare di incentivi di varia natura e più si avvicineranno all'Unione europea. L'altro aspetto innovativo riguarda la c.d. "prioritarization" delle condizioni politiche, ovvero, così come nel caso dei paesi candidati e potenziali candidati all'adesione, le condizioni politiche relative alla "democrazia e allo stato di diritto", ai "diritti umani e alla protezione delle minoranze" e alle "buone relazioni di vicinato" vengono tradotte, nei piani di azione PEV, in specifiche priorità di azione per ogni singolo paese. Infine, così come per i paesi candidati e potenziali candidati all'adesione, viene previsto anche per i partner della PEV il monitoraggio periodico della Commissione europea sul soddisfacimento delle condizioni politiche indicate nei Piani di azione.

4. La condizionalità politica sostanziale

4.1 Turchia

Le specifiche condizioni o priorità politiche che devono essere rispettate dalla Turchia sono state esplicitamente indicate nei partenariati di adesione del 2001 e del 2003, ovvero in documenti unilaterali dell'Unione europea, proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio. Tali priorità possono essere raggruppate in tre ampie categorie: le priorità relative alla democrazia e allo stato di diritto, le priorità relative alla protezione dei diritti umani e delle minoranze, e le priorità relative al rispetto per gli obblighi internazionali e alla partecipazione alla cooperazione internazionale (si veda la figura 1).

³³ Council of the European Union, "Regulation (EC, EURATOM) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia", in *Official Journal of the European Communities*, del 18.1.2000, L 12/1, (http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/reg99_00.pdf).

³⁴ La condizionalità politica negativa rimane, infatti, nella PEV, perché nella proposta di regolamento ENPI viene ripetuta una clausola di condizionalità simile a quelle che abbiamo visto per il Marocco e l'Ucraina rispettivamente nei regolamenti MEDA e TACIS (Si veda: European Commission (2004 d), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, 29.09.2004, COM(2004) 628).

Figura 1: Le priorità/condizioni politiche dell'Unione europea per la Turchia
(fonte: partenariato di adesione per la Turchia, 2001 e 2003)

Democrazia e stato di diritto	funzionamento del giudiziario
	Controllo civile dei militari
Diritti umani e protezione delle minoranze	libertà di espressione e di stampa
	libertà di associazione e di riunione
	libertà di religione
	non discriminazione
	tortura e maltrattamenti
	pena di morte
	condizioni dei detenuti
	trattati internazionali sui diritti umani
	formazione sui diritti umani
	Sud Est
	diritti culturali delle minoranze
Obblighi e cooperazione internazionale	Problema di Cipro
	dispute di confine

Per quanto riguarda la determinatezza o specificità delle condizioni politiche indicate nei partenariati di adesione per la Turchia, è possibile affermare che l'Unione europea, in questi documenti, ha indicato in modo chiaro gli obiettivi da raggiungere per avvicinarsi all'Unione: "rafforzare l'indipendenza e l'efficienza del giudiziario ...", "allineare il ruolo costituzionale del Consiglio per la Sicurezza Nazionale a quello di un organo consultivo del governo ...", "rafforzare le garanzie legali e costituzionali per la libertà di espressione ... affrontare il problema delle persone detenute per aver espresso opinioni non violente ...", "garantire il pieno godimento da parte di tutti gli individui dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali senza alcuna discriminazione ...", "sviluppare le condizioni per il godimento della libertà di pensiero, coscienza e religione ...", "rafforzare le garanzie legali e costituzionali per il diritto alla libertà di associazione e riunione pacifica e incoraggiare lo sviluppo della società civile ...", "ratificare il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e i suoi protocolli facoltativi, il Patto Internazionale per i Diritti Economici, Sociali e Culturali ...", "rafforzare le disposizioni legali ed intraprendere le misure necessarie per migliorare la lotta contro la tortura ...", "abolire la pena di morte ...", "aumentare i programmi di formazione sui diritti umani ...", "migliorare le condizioni dei detenuti ...", "far terminare lo stato di emergenza nel Sud Est ...", "assicurare la diversità culturale e garantire i diritti culturali per tutti i cittadini", "sostenere gli sforzi del Segretario Generale delle Nazioni Unite per risolvere il problema di Cipro ...", "risolvere le dispute territoriali ...". Allo stesso tempo l'Unione europea sembra aver lasciato un certo margine di manovra alle autorità turche per decidere concretamente come raggiungere tali obiettivi. Sennonché, vengono esplicitamente indicati una serie di riferimenti a cui le autorità dovrebbero ispirarsi per raggiungere gli obiettivi dati. Tali riferimenti riguardano i principali strumenti europei e internazionali per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e alcuni standard di comportamento degli stati membri dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite. Più specificatamente l'Unione europea ha fatto diretto riferimento agli articoli 3, 9, 10, 11, 17 e 18 della Convenzione Europea sui Diritti Umani (relativi rispettivamente alla proibizione della tortura, alla libertà di pensiero coscienza e religione, alla libertà di espressione, alla libertà di riunione e associazione,

alla proibizione dell'abuso dei diritti e alla limitazione all'uso di restrizioni sui diritti), ai protocolli numero 1 e 6 di questa Convenzione (relativi rispettivamente alla protezione della libertà, del diritto all'educazione, del diritto a libere elezioni, e all'abolizione della pena di morte), e alla giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani³⁵. Inoltre ha fatto riferimento ad altri strumenti internazionali come la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, ecc. Infine, ha fatto esplicito riferimento agli standard del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite per quanto riguarda le condizioni nelle carceri, e agli standard degli stati membri dell'Unione europea a proposito del controllo civile dei militari. Un discorso parzialmente diverso deve essere fatto a proposito del sistema giudiziario. Infatti, in questo caso, l'Unione europea oltre ad avere indicato nei partenariati di adesione gli obiettivi da raggiungere, ovvero rafforzare l'indipendenza e l'efficienza del giudiziario, promuovere un'interpretazione delle disposizioni sui diritti umani e le libertà fondamentali in linea con la Convenzione Europea per i diritti umani, prendere le misure necessarie per assicurare che venga rispettato l'obbligo da parte di tutte le autorità giudiziarie di tener conto della giurisprudenza della Corte Europea per i diritti umani, allineare il funzionamento delle Corti per la Sicurezza dello Stato agli standard europei, e preparare l'istituzione di corti intermedie di appello, ha anche incaricato due esperti giuristi – Paul Richmond e Kjell Björnberg – di effettuare due visite nel paese per valutare il progresso realizzato dalla Turchia nel soddisfacimento delle priorità indicate nel partenariato³⁶. I risultati di queste missioni sono stati riportati dagli esperti in due relazioni, nelle quali vengono fatte raccomandazioni molto specifiche e puntuali per aiutare le autorità turche ad allineare ulteriormente il funzionamento del sistema giudiziario con gli standard dell'Unione europea e quindi a soddisfare le condizioni indicate nel partenariato.

Le priorità politiche indicate nei partenariati di adesione del 2001 e del 2003 sembrano essere in linea con le esigenze del processo di democratizzazione turco, senonché mancano alcune priorità importanti. Due di queste – la lotta alla corruzione³⁷ e la garanzia dell'autonomia associativa dei partiti politici³⁸ - sono state indicate soltanto nel partenariato del 2005. Quelle che ancora mancano riguardano invece la legge elettorale che non garantisce il diritto delle minoranze ad essere

³⁵ Tra l'altro abbiamo visto che l'Unione europea ha anche esplicitamente richiesto alle autorità turche di effettuare programmi di formazione relativi all'applicazione della Convenzione Europea per i diritti umani e della giurisprudenza della Corte Europea per i diritti umani.

³⁶ Per l'esattezza è stato il Direttorato generale per la giustizia e gli affari interni insieme al Direttorato generale per l'allargamento della Commissione europea ad autorizzare le due visite. Le due visite si sono tenute rispettivamente dal 28 settembre al 10 ottobre 2003 e dall'11 al 19 luglio 2004.

³⁷ Sebbene attraverso il monitoraggio della situazione politica, la Commissione europea già nella relazione del 2000 avesse indicato che la diffusione della corruzione era fonte di preoccupazione, i partenariati di adesione con la Turchia del 2001 e del 2003 non contengono alcuna priorità per combattere la corruzione.

³⁸ La Corte costituzionale turca utilizza il paragrafo quarto dell'articolo 68 della Costituzione per dissolvere i partiti politici ritenuti sostenitori del separatismo oppure promotori del fondamentalismo islamico, poiché accusati di attentare all'integrità indivisibile dello stato e della nazione, e alla laicità della repubblica.

rappresentate in parlamento; il riconoscimento di Cipro; e il riconoscimento del genocidio armeno. Una disposizione della legge elettorale, introdotta dai militari nel 1982, prevede infatti che soltanto i partiti che ricevono il 10% del voto nazionale possano ottenere seggi in parlamento. Questo significa che per le minoranze, in particolare quella curda nel sud est del paese, è estremamente difficile farsi rappresentare in parlamento dai loro partiti politici. A proposito del riconoscimento di Cipro occorre osservare che, sebbene non sia mai stato chiesto alla Turchia sia nei partenariati di adesione del 2001 e del 2003 di riconoscere la Repubblica di Cipro, nell'Accordo quadro per l'apertura dei negoziati di adesione sembra esserci una richiesta implicita di riconoscimento della Repubblica di Cipro per poter diventare membro dell'Unione. Infatti, in questo documento viene chiesto alla Turchia non soltanto di continuare gli sforzi per risolvere la questione cipriota, nel quadro delle disposizioni delle Nazioni Unite, ma anche di progredire nella "normalizzazione" delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro e di rispettare gli obblighi derivanti dall'Accordo di associazione e dal suo Protocollo aggiuntivo che estende l'Accordo a tutti i nuovi membri dell'Unione europea, compresa la Repubblica di Cipro, senza tuttavia utilizzare l'espressione "riconoscimento". Per quanto riguarda la questione degli armeni, come è noto, nonostante nella deportazione ed il conseguente massacro compiuto dai Giovani turchi negli anni 1915-17 siano stati uccisi circa un milione e mezzo di armeni, la Turchia si rifiuta di riconoscere questo eccidio, poiché la Comunità internazionale non ha riconosciuto le violenze compiute dagli armeni contro i civili turchi e curdi mussulmani. Tuttavia a fronte di ciò dobbiamo constatare che sia nei partenariati di adesione, che nell'accordo quadro relativo all'apertura dei negoziati per l'adesione non c'è alcun riferimento alla necessità per la Turchia di riconoscere il genocidio degli armeni³⁹.

4.2 Serbia

Le condizioni politiche che devono essere rispettate dalla Serbia sono state esplicitamente indicate nel partenariato europeo del 14 giugno 2004, ovvero, anche in questo caso, in un documento unilaterale dell'Unione europea, proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio. Anche per la Serbia le condizioni o priorità politiche che il paese deve rispettare possono essere suddivise in tre categorie: quelle relative alla democrazia e allo stato di diritto, quelle relative ai diritti umani e delle minoranze, e quelle relative al rispetto per gli obblighi internazionali e alla partecipazione alla cooperazione internazionale (si veda la figura 2).

³⁹ Ciononostante, è opportuno riportare che il 23 settembre 2005 la Commissione europea ha duramente condannato la decisione di una corte turca di cancellare una conferenza accademica per discutere dell'accuratezza della versione turca degli eventi tra il 1915 e il 1917, affermando, inoltre, che se la sentenza non fosse stata annullata, avrebbe avuto un effetto negativo sulla possibilità della Turchia di diventare membro dell'Unione. Due giorni dopo, il 25 settembre 2005, la conferenza sul genocidio degli armeni si apre. La sentenza viene superata spostando la sede dell'incontro dall'Università di Bilgi a un istituto privato di Istanbul. Anche il Parlamento europeo, il 28 settembre 2005, ha adottato una risoluzione in cui afferma di considerare il riconoscimento da parte della Turchia del genocidio armeno come un pre-requisito per l'adesione (si veda: <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2005/09/eu-parliament-postpones-key-turkey.php>).

Figura 2: Le priorità/condizioni politiche dell'Unione europea per la Serbia
(fonte: partenariato europeo per la Serbia-Montenegro, 2004)

Democrazia e stato di diritto	Aspetti costituzionali
	Riforma della difesa
	Legislazione elettorale
	Riforma pubblica amministrazione
	Riforma sistema giudiziario
	Corruzione e crimine organizzato
Diritti umani e protezione delle minoranze	Rispetto obblighi Consiglio d'Europa
	Difensore civico
	Tortura
	Libertà di espressione
	Libertà di associazione
	Diritti di proprietà
	Diritti dei rifugiati, delle persone disperse e delle minoranze
Obblighi e cooperazione internazionale	Cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia
	Piena attuazione risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Nel complesso si può affermare che nel partenariato europeo per la Serbia-Montenegro sono stati indicati in modo chiaro gli obiettivi che la Repubblica di Serbia così come l'Unione delle due repubbliche avrebbero dovuto realizzare⁴⁰. Per esempio è stato chiesto alla Serbia di “revisionare la Costituzione in linea con la Carta costituzionale dell'Unione”, di “completare la riforma della legislazione elettorale ...”, di “adottare una strategia per la riforma della capacità amministrativa ...”, di “migliorare l'efficienza e l'indipendenza del sistema giudiziario ...”, di “preparare una strategia contro la corruzione ...”, di “adottare la legislazione sul difensore civico”, di “depenalizzare la diffamazione ...”, di “... adottare la legge sulle associazioni ...”, di “adottare la legge sulla restituzione della proprietà”, e di “emendare la legislazione per eliminare tutte le disposizioni discriminatorie nei confronti delle minoranze”. Così facendo l'Unione europea sembra aver voluto lasciare una certa libertà alle autorità serbe per decidere come realizzare concretamente tali obiettivi. Tuttavia, ha esplicitamente indicato una serie di standard internazionali ai quali le autorità avrebbero dovuto ispirarsi per raggiungere tali obiettivi. Tali standard sono quelli elettorali dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e per i diritti umani dell'OSCE, gli standard per combattere la corruzione del Consiglio d'Europa, e gli standard del Consiglio d'Europa relativi al libero accesso all'informazione di rilevanza pubblica.

In generale si può sostenere che le priorità politiche indicate dall'Unione europea sono in linea con le esigenze del processo di democratizzazione del paese, visto che hanno cercato di rafforzare le istituzioni dello stato, di tutelare i diritti umani

⁴⁰ Risulta meno chiara invece la priorità relativa alla tortura in quanto viene affermato che la Serbia deve “intraprendere un'azione generale e trasparente nei sospetti casi di tortura”.

e di far rispettare i principali obblighi internazionali del paese. Allo stesso tempo però dobbiamo fare alcune considerazioni principali. Abbiamo visto, infatti, che l'Unione europea, insieme al Consiglio d'Europa, sin dalla fine del 2001 si è impegnata attivamente per preservare l'unione tra la Serbia e il Montenegro essenzialmente per evitare di destabilizzare l'intera regione. Tuttavia, come dimostrato dal risultato del recente referendum sull'indipendenza del Montenegro, la creazione dell'Unione di Serbia-Montenegro – alla fine del 2002 – sembra aver soltanto rimandato piuttosto che risolto il problema delle relazioni tra le due repubbliche, con tutte le conseguenze che ne sono derivate in termini di malfunzionamento delle istituzioni dell'Unione e di incertezza relativa alla sovranità delle due repubbliche. In secondo luogo, occorre notare che per quanto riguarda la provincia serba del Kosovo, per il momento l'Unione europea si è limitata a chiedere alle autorità del paese di rispettare la risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, piuttosto che chiedere di riconoscere il diritto del popolo albanese e serbo kosovaro all'autodeterminazione. La situazione nel Kosovo è strettamente collegata al problema del riemergere del nazionalismo serbo e i leader serbi non hanno alcuna intenzione di concedere l'indipendenza al Kosovo, visto che il loro vero obiettivo è la divisione etnica della provincia, che continuerebbe così ad essere parte della Serbia, ma sarebbe suddivisa in una parte albanese con piena autonomia e una parte serba strettamente legata a Belgrado.

4.3 Marocco

Per quanto riguarda il caso del Marocco, per esaminare gli aspetti sostanziali della condizionalità politica bisogna analizzare le specifiche priorità indicate nel Piano di azione (PEV). A questo proposito occorre soffermarsi sul fatto che, diversamente dai partenariati di adesione per i paesi candidati e dai partenariati europei per i potenziali candidati che sono documenti unilaterali dell'Unione europea, i piani di azione devono essere concordati con le autorità del paese. Pertanto, se le autorità di un paese non vogliono che siano indicate alcune priorità nel Piano di Azione, tali priorità non ci saranno. Questo è, come vedremo, quanto è successo nel caso del Marocco.

Nella relazione PEV sul Marocco, del 12 maggio 2004, lo staff della Commissione descrive e valuta la situazione corrente per quanto riguarda lo sviluppo delle istituzioni politiche basate sui valori della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. È importante concentrarsi sui problemi sottolineati dallo staff della Commissione in questa relazione, per analizzare se e come sono stati tradotti in priorità politiche nel Piano di azione del luglio 2005. Nella parte su “democrazia e stato di diritto” lo staff della Commissione riporta sei problemi principali. Innanzitutto, viene osservato che il principio della separazione dei poteri – stabilito dalla costituzione del 1962 – non è rispettato in pratica poiché il sovrano detiene un numero significativo di prerogative ed esercita alcuni poteri legislativi. Inoltre, viene sottolineato che i poteri del parlamento sono ancora limitati, nonostante ne siano stati conferiti di nuovi dagli emendamenti costituzionali del 1992 e 1996. In terzo luogo, i partiti politici vengono definiti come altamente centralizzati e istituzionalmente deboli. Quarto, viene indicata la necessità di assicurare l'imparzialità dei giudici e di migliorare l'accesso alla giustizia. Infine, la capacità amministrativa del Marocco viene definita come povera e viene sottolineato che la corruzione costituisce un serio problema e una delle principali cause dell'arretratezza economica del paese. Nella parte sui “diritti umani e le libertà fondamentali” lo staff

della Commissione sottolinea diverse problematiche: l'iniqua implementazione della legislazione sui diritti umani, la mancanza della ratifica di alcuni strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani, la parziale implementazione delle nuove leggi dell'ottobre 2002 sul diritto di associazione e di pubblica riunione, i limiti legislativi alla libertà di stampa, la definizione di tortura nella legge penale non conforme a quanto richiesto dalla Convenzione delle Nazioni Unite di cui il Marocco è parte, la discriminazione contro le donne, il non rispetto delle leggi sul lavoro minorile, i limiti ai diritti di formare e diventare membri di sindacati per certe categorie di lavoratori, e il non riconoscimento dei diritti culturali e linguistici della comunità berbera. Infine, nella parte sulla "stabilità regionale e globale", viene menzionato il conflitto tra il Marocco e il Fronte Polisario sul Sahara occidentale.

Prima di analizzare le priorità politiche indicate nel Piano di azione, si deve notare che lo staff della Commissione non sempre è veritiero per quanto riguarda la descrizione della situazione politica del paese. Per esempio, non viene detto che le elezioni sono un meccanismo per cooptare le elite, piuttosto che uno strumento sincero di rappresentanza politica. Inoltre, sebbene lo staff della Commissione osservi che i partiti politici sono deboli, non viene detto che essi sono soliti concordare le loro mosse con il ministro dell'interno, piuttosto che svolgere la loro funzione di rappresentanza politica. Ed ancora, la Commissione non menziona la necessità di garantire l'indipendenza della magistratura, preferendo parlare della necessità di assicurarne l'imparzialità e di migliorare l'accesso alla giustizia. Infine, per quanto riguarda la corruzione, lo staff della Commissione non riporta che essa coinvolge gli interessi di attori importanti come le forze armate, le grandi industrie, e la monarchia, preferendo parlare delle iniziative del governo per combattere la corruzione, anche se queste iniziative devono ancora essere implementate.

Nel Piano di azione per il Marocco, nella parte sulla democrazia e lo stato di diritto, la Commissione non sviluppa in priorità la necessità di correggere l'assenza di una reale garanzia della separazione dei poteri e di sufficienti poteri parlamentari.⁴¹ Essa traduce soltanto in priorità la necessità di migliorare l'accesso alla giustizia, la capacità amministrativa e la lotta alla corruzione. Per quanto riguarda la parte sui diritti umani, il Piano di azione elenca diverse priorità al fine di rispettare le convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti umani, di garantire la libertà di associazione e di espressione, e di rafforzare la protezione delle donne, dei bambini e di altri gruppi sociali scarsamente tutelati. Tuttavia, esso non indica alcuna priorità per risolvere il problema dell'iniqua implementazione della legislazione sui diritti umani. Infine, nella parte sugli aspetti regionali e internazionali, non c'è alcuna priorità relativa alla disputa del Sahara occidentale. Infatti, in termini molto generali, viene soltanto chiesto al paese di "contribuire agli sforzi delle Nazioni Unite per risolvere i conflitti regionali".

Sulla base di questa analisi è possibile affermare che le priorità politiche del Piano di azione per il Marocco non rispondono alle principali esigenze del processo di democratizzazione del paese. Infatti, in questo documento non è stato chiesto di rispettare il principio della separazione dei poteri, di aumentare i poteri del parlamento, di rafforzare il ruolo dei partiti politici, di garantire l'indipendenza del giudiziario e la sua responsabilità legale, e di garantire un'equa implementazione dei diritti umani. Inoltre, molto spesso tali priorità non sono sufficientemente specifiche.

⁴¹ Per quanto riguarda la debolezza dei partiti politici, il Piano di azione indica un'unica priorità relative allo scambio di esperienze e conoscenze nell'ambito dell'evoluzione del regolamento sui partiti politici.

Vengono, infatti, utilizzate espressioni vaghe, come per esempio “esaminare la possibilità di ...” oppure “prendere in considerazione la possibilità di ...” oppure ancora “continuare ...”. Infine, non c'è alcun riferimento a standard europei o internazionali, ad eccezione della Convenzione delle NU contro la tortura.

4.4 Ucraina

Anche nel caso dell'Ucraina, per esaminare gli aspetti sostanziali della condizionalità politica bisogna analizzare le specifiche priorità indicate nel Piano di azione (PEV) che, come abbiamo visto per il Marocco, è stato concordato con le autorità ucraine, che lo hanno approvato nel febbraio del 2005⁴². Prima di fare questo è interessante soffermarsi sull'analisi della situazione politica ucraina, fatta dallo staff della Commissione nella relazione PEV sull'Ucraina⁴³, per valutarne la sua oggettività. Nella parte su “democrazia e stato di diritto” lo staff della Commissione menziona sette problematiche: il basso livello di trasparenza procedurale e di sostegno pubblico alle riforme costituzionali, il mancato rispetto degli standard internazionali sullo svolgimento di elezioni democratiche, i limitati poteri degli organi regionali e locali di auto-governo, nessun miglioramento nell'efficienza del giudiziario, la necessità di progredire per quanto riguarda l'imparzialità e l'integrità dei funzionari pubblici, il livello percepito di corruzione, e il fatto che il paese non fa ancora parte del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO). Nella parte su “diritti umani e libertà fondamentali”, lo staff della Commissione riporta diversi problemi relativi al soddisfacimento degli obblighi che derivano dallo status di membro del Consiglio d'Europa, alla ratifica di alcune convenzioni delle Nazioni Unite, alla libertà dei mezzi di comunicazione, alla protezione dei bambini, alla protezione delle minoranze, alla tortura e ai maltrattamenti, ai diritti dei detenuti e alle loro condizioni nelle carceri, alla ratifica dello statuto della Corte Internazionale di Giustizia, alla discriminazione femminile, alla debolezza delle organizzazioni non governative, e ai diritti dei sindacati. Infine, nella parte sulla “stabilità regionale e globale”, lo staff della Commissione afferma che “l'Ucraina ha firmato ma non ancora ratificato la Convenzione del 1997 sulla proibizione dell'uso, stoccaggio, produzione e trasferimento di mine anti-uomo e sulla loro distruzione (Convenzione di Ottawa)”, e che “[i]l numero di mine anti-uomo immagazzinate dall'Ucraina ammonta a diversi milioni”. Non ci sono dubbi che, in questo caso, l'analisi fatta dallo staff della Commissione rispecchia i principali problemi politici del paese. Inoltre, diversamente dal caso del Marocco, nel Piano di azione per l'Ucraina vengono elencate specifiche priorità allo scopo di affrontare e risolvere tutte le problematiche indicate nella relazione PEV dello staff della Commissione. Infine, si deve osservare che tali priorità sono molto specifiche nell'indicare obiettivi da raggiungere e fanno costante riferimento agli standard democratici europei e internazionali.

⁴² European Commission, “Proposal for Council Decision on the position to be adopted by the Communities and its Member States within the Cooperation Council established by the Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and its Members States, of the one part, and Ukraine, of the other part, with regard to the adoption of a Recommendation on the implementation of the EU-Ukraine Action Plan”, 9.12.2004, COM(2004) 791 final.

⁴³ European Commission, ENP Country Report Ukraine, SEC(2004) 566, 12.05.2004.

Conclusioni

Abbiamo visto che, dal lato dell'offerta, l'ancoraggio democratico dell'Unione europea varia a seconda che sia prevista la possibilità di diventare membro dell'Unione (Turchia e Serbia) oppure no (Marocco e Ucraina). Anche dai dati sull'assistenza economica si evince che la priorità per l'Ue è la Serbia, alla quale vengono allocati in media, per abitante, 14,4 euro l'anno, seguita da Turchia (3,5 euro), Ucraina (2,8) e Marocco (1,9). Per quanto riguarda invece le richieste dell'Unione europea, abbiamo visto che gli aspetti formali della condizionalità politica sono essenzialmente simili per tutti i casi di studio. Un discorso diverso deve essere fatto però a proposito degli aspetti sostanziali della condizionalità politica. Infatti, sebbene in tutti i casi le clausole di condizionalità non siano mai state applicate, soltanto nel caso della Serbia è stato deciso di sospendere i negoziati, indicando anche questa volta l'attenzione dell'Unione europea nei confronti di questo paese. Infine, abbiamo osservato che le specifiche condizioni politiche sono decisamente in linea con le esigenze del processo di democratizzazione della Serbia e dell'Ucraina, lo sono quasi anche per quanto riguarda la Turchia, mentre non lo sono per niente per il Marocco.

Pertanto è possibile affermare che, sebbene con intensità minore, l'Unione europea si comporta come un attore credibile di democratizzazione verso Serbia, Turchia e Ucraina, mentre non lo è nel caso del Marocco. Questo significa che la credibilità dell'ancoraggio democratico dell'Unione non dipende soltanto e principalmente dal fatto che sia prevista la possibilità di diventare membro dell'Unione, ma anche e in ugual misura dalla volontà del paese di progredire nel processo di democratizzazione.

Letteratura

Aras, B. and Gökay, B. (2003) "Turkey after Copenhagen: walking a tightrope", in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 5, Number 2, pp. 147-163.

Arikan, H. (2003) *Turkey and the EU – An Awkward Candidate for EU membership?*, Aldershot: Ashgate Publishing.

Dodini, M. and Fantini, M. (2006) "The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability", in *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 3, pp. 507-532.

Dorronsoro, G. (2004) "The EU and Turkey. Between geopolitics and social engineering", in R. Dannreuther (ed.) *European Union Foreign and Security Policies*, London: Routledge, pp. 48-61.

Haddadi, S. (2002) "Two Cheers for Whom? The European Union and Democratization in Morocco", in *Democratization*, Volume 9, Number 1, pp. 149-169.

Kubicek, P. J. (2003) "The European Union and Ukraine. Real partners of relationship of convenience?", in Paul J. Kubicek (ed.) *The European Union and democratization*, London: Routledge, pp. 150-173.

Kuzio, T. (2003) "EU and Ukraine: a turning point in 2004?", in *Institute for Security Studies Occasional Papers*, N. 47.

Müftüler Bac, M. (2005) "Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union", in *South European Society & Politics*, Volume 10, Number 1, pp. 17-31.

Morlino, L. (2005) "Anchors and Democratic Change", in *Comparative Political Studies*, Volume 38, Number. 7, pp. 743-770.

Smith, K. (2003) "The Evolution and Application of EU Membership Conditionality", in Marise Cremona (ed.) *The Enlargement of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 105-139.

Sozen, S., Shaw, I. (2003) "Turkey and the European Union: Modernizing a Traditional State", in *Social Policy and Administration*, Volume 37, Number 2, pp. 108-120.

Tovias, A., Ugur, M. (2004) "Can the EU Anchor Policy Reform in Third Countries", in *European Union Politics*, Volume 5 (4), pp. 395-418.

Ugur, M. (2003) "Testing times in the EU-Turkey relations: the road to Copenhagen and beyond", in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 5, Number 2, pp. 165-183.

Abbreviazioni

AAEM	Accordo di Associazione Euro-Mediterraneo
ACP	Accordo di Cooperazione e Partenariato
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stability</i>
CEDU	Convenzione europea per i diritti umani
EMP	<i>Euro Mediterranean Partnership</i>
ENP	<i>European Neighbourhood Policy</i>
ENPI	<i>European Neighbourhood Policy Instrument</i>
GRECO	<i>Council of Europe Group of States against corruption</i>
NU	Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PEM	Partenariato Euro Mediterraneo
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PEV	Politica Europea di Vicinato
PHARE	<i>Poland and Hungary Aid for Restructuring the Economy</i>
PSA	Processo di Stabilizzazione ed Associazione
RFJ	Repubblica Federale di Jugoslavia
SCG	Unione statale di Serbia e Montenegro
TACIS	<i>Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States</i>
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea