

# L'impatto dell'allargamento sulle politiche esterne dell'Unione Europea

DI ANDREA MOGNI

La costruzione europea è, per spirito e definizione, di natura “aperta”. L'Unione Europea ha infatti accolto nel corso della sua storia via via nuovi stati membri che si impegnino a rispettarne i principi di base nonché i suoi valori politici, etici e culturali più importanti, che coincidono con quelli della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale ed Europea dei Diritti dell'Uomo. In tal senso la UE ha svolto un ruolo essenziale di ancoraggio a principi economici e politici ispirati a valori di apertura dei mercati e di democrazia politica.

Per poter aderire all'Unione Europea, i paesi candidati, poi, si debbono impegnare a porre in atto riforme e a introdurre progressivamente nella legislazione nazionale il *corpus* legislativo e regolamentare derivante da sessant'anni di processo di integrazione europea. Ciò al fine di accelerare la loro convergenza verso gli standard europei. Sui temi più propriamente politici tale convergenza si traduce in un progressivo allineamento delle politiche nazionali rispetto alle posizioni politiche comuni concordate in sede UE o assunte dalla UE in sede internazionale (ONU, OSCE, Consiglio d'Europa ecc.).

## Il processo di allargamento oggi

Attualmente il processo di allargamento della UE coinvolge i paesi dell'area balcanica nonché la Turchia e l'Islanda. Allo stato attuale dei negoziati non è possibile avanzare pronostici circa i tempi di questo ulteriore allargamento dello spazio comunitario europeo. I negoziati di adesione avvengono su un piano strettamente bilaterale in base a “capitoli” ben precisi, così come è avvenuto nel corso del recente allargamento dell'Unione Europea ai 12 paesi del Centro ed Est Europa e del Mediterraneo (2004-2006).

Lo stato di avanzamento dei negoziati di adesione nonché gli impegni assunti dai vari paesi candidati vengono valutati *ex ante* paese per paese e settore per settore sulla base di rapporti regolari di monitoraggio e di attuazione che vengono finalizzati

ogni anno dalla Commissione Europea per ognuno dei paesi candidati in questione, in stretto coordinamento con le varie autorità nazionali.

Il calendario di adesione sarà deciso paese per paese in funzione dello stato di avanzamento dei negoziati. In ogni caso (e nonostante vari e prevedibili ostacoli), si può ragionevolmente assumere che alcuni paesi dell'area balcanica potranno diventare membri effettivi dell'Unione Europea in un arco temporale abbastanza breve, nel corso del prossimo decennio. Nel caso specifico della Croazia e dell'Islanda, l'adesione di questi due paesi potrebbe avvenire addirittura nel corso dei prossimi due-quattro anni. Per altri paesi, e in particolare per la Turchia, il processo di adesione potrebbe essere ben più lungo, ma ciò evidentemente dipenderà dalla velocità dei negoziati, dalla loro complessità e dalla forte determinazione e volontà politica dei vari attori coinvolti in tale processo.

## Impatto dell'allargamento sulle politiche esterne dell'Unione Europea

A seguito di questo ulteriore allargamento, l'Unione Europea (che avrà così 600 milioni di cittadini-consumatori) dovrà accettare nuove sfide sul piano sia economico (i paesi balcanici sono più poveri rispetto alla media europea) che politico e di sicurezza collettiva (controllo delle frontiere, lotta al crimine organizzato, lotta al terrorismo *ecc.*).

L'allargamento della UE avrà anche riflessi importanti sulla futura evoluzione delle politiche esterne della UE, soprattutto nei confronti del suo "Vicinato", dei suoi partner bilaterali più importanti (Russia, Stati Uniti), nonché sul piano delle sue relazioni multilaterali.

### *Rapporti bilaterali*

L'allargamento dell'Unione Europea all'area balcanica contribuirà a stabilizzare una regione caratterizzata da un alto livello di frammentazione politica e tensioni latenti, da varie forme di discriminazione e da rischi di conflitto che hanno radici antiche. In questo senso un ancoraggio all'Europa, al suo metodo di lavoro e ai suoi valori potrà senza dubbio favorire il consolidamento della democrazia in questi nuovi stati, una maggiore stabilità politica, un migliore controllo democratico da parte della società civile nonché un più alto livello di trasparenza ed efficienza amministrativa.

Sul piano dei rapporti politici bilaterali, l'adesione dei paesi candidati alla UE presuppone tuttavia la risoluzione di tutta una serie di problemi di natura politica che incidono sui rapporti tra la UE e ogni paese candidato e tra la UE e l'intera regione. In primo luogo l'allargamento dell'Unione Europea sarà fattibile negli anni a venire solo se i criteri politici meglio noti come "criteri di Lussemburgo" saranno rispettati da parte di ognuno dei paesi candidati. Questo è un importante elemento

della “condizionalità” politica che ogni paese candidato dovrà rispettare per poter diventare membro dell’Unione Europea. I “criteri di Lussemburgo” si riferiscono al rispetto dei diritti dell’uomo, alla risoluzione pacifica dei conflitti secondo i principi della Carta dell’ONU, alla protezione delle minoranze, allo sviluppo della vita democratica in ogni paese, nonché al rispetto delle libertà individuali e dei diritti della società civile.

Inoltre vi sono questioni particolari che dovranno essere affrontate e risolte dalla UE prima di procedere a un suo ulteriore allargamento. Mi riferisco alla definizione dello *status* internazionale del Kosovo, alla prospettiva di una riunificazione politica di Cipro (che è una condizione *sine qua non* per l’adesione della Turchia alla UE), alla stabilizzazione e rafforzamento delle strutture federali della Federazione della Bosnia, alla democratizzazione della Serbia, al ruolo regionale dell’Albania, al contenzioso di frontiera tra la Croazia e la Slovenia, nonché al difficile rapporto attualmente esistente tra Macedonia e Grecia.

Un altro aspetto politico importante che dovrà essere opportunamente monitorato concerne la capacità di ognuno dei paesi candidati coinvolti nel conflitto interetnico durante gli anni Novanta a far fronte alle richieste del Tribunale Internazionale per i crimini di guerra nell’ex-Jugoslavia di poter giudicare i criminali di guerra attualmente ancora non consegnati alla giustizia. Questo è un aspetto di diritto internazionale e di diritto umanitario essenziale per l’Unione Europea.



© Carl Jani, *Bandiera europea appesa al muro di un castello*, 2007, iStockPhoto

*Rapporti sul piano regionale*

Sul piano delle relazioni regionali, è evidente che l'allargamento della UE avrà notevoli implicazioni soprattutto per quanto concerne i rapporti tra l'Unione Europea e i paesi del suo "Vicinato" sia nell'Est Europa che nell'area mediterranea.

A seguito dell'allargamento all'area balcanica e alla Turchia, la UE diventerà un polo di riferimento essenziale per la stabilità e la prosperità dell'intero continente europeo. In particolare la UE è destinata a divenire una presenza fondamentale e influente nel Mar Nero e nella regione del Caucaso. Sarà a più diretto contatto con tutta una serie di conflitti "a bassa intensità" attualmente in corso in questa regione (Transistria, Abkazia, Ossetia, Nagorno-Karabach *ecc.*). Sia la risoluzione pacifica dei conflitti che la stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto diventeranno politiche prioritarie per l'Unione Europea in questa regione. Anche i rapporti tra UE e NATO ne saranno influenzati.

L'allargamento della UE alla Turchia porrà ulteriori sfide all'azione esterna dell'Unione Europea. La UE avrà una frontiera comune con la Siria e l'Iraq. Il problema curdo diventerà un problema europeo. La UE sarà portata ad essere molto più coinvolta nella stabilizzazione e ricostruzione dell'Iraq nonché nel processo di pace in Medio Oriente. Inoltre l'adesione della Turchia potrebbe indurre questo paese a svolgere un ruolo più attivo nell'area balcanica come "motore" di sviluppo economico e di integrazione regionale e favorire una soluzione in chiave europea e NATO dell'annoso contenzioso bilaterale con la vicina Grecia. Anche il dialogo con il mondo islamico moderato in Turchia dovrebbe contribuire a una maggiore stabilità dell'area e allo stesso tempo rappresentare un modello per gli altri paesi arabi in via di democratizzazione e alla ricerca di un rapporto privilegiato con l'Europa.

Anche il ruolo dell'Unione Europea nei confronti dell'Ucraina e dell'Asia Centrale è destinato ad allargarsi e ad approfondirsi.

I paesi candidati dell'area balcanica che si affacciano sull'Adriatico nonché la Turchia partecipano al programma di integrazione regionale della UE noto come "Unione del Mediterraneo", avviato solo di recente. Questi paesi quindi contribuiranno positivamente al dialogo euro-mediterraneo di stabilizzazione, crescita economica, sviluppo sociale, dialogo interculturale e integrazione regionale.

*Rapporti con partner privilegiati come Russia e Stati Uniti*

A seguito dell'allargamento, i rapporti tra l'Unione Europea e i suoi partner privilegiati sono altresì destinati a mutare. Il peso politico della UE nei confronti della Russia e degli Stati Uniti è destinato ad aumentare. L'Europa si porrà come punto di "ancoraggio" essenziale per "giovani" stati e "giovani" democrazie, contribuendo a un maggior livello di stabilità e governabilità regionale. La Russia e gli Stati Uniti non potranno che apprezzare il ruolo positivo di stabilizzazione democratica svolto dal-

l'Unione Europea in una regione di prossimità tradizionalmente instabile. Questo dovrebbe assicurare non solo la Russia che ha interessi storici, economici, culturali e religiosi da difendere o proteggere nei Balcani, ma anche gli Stati Uniti che da tempo incoraggiano la UE a svolgere un ruolo più importante e diretto in una regione afflitta da volatilità e da considerevoli rischi politici.

### *Rapporti multilaterali*

Sul piano delle relazioni multilaterali è chiaro che un'Europa allargata ai Balcani (e all'Islanda) avrebbe un peso maggiore in seno alle Nazioni Unite (dove ogni stato membro della UE ha un seggio), nel G-20 e negli altri organismi finanziari internazionali. In questo senso l'influenza e la visibilità dell'Unione Europea nonché l'efficacia della sua azione esterna comune si troverà rafforzata solo se si potranno produrre posizioni europee comuni condivise da tutti, sui temi e problemi più importanti e solo se l'Europa sarà capace di parlare, in un futuro più o meno ravvicinato, con una sua unica "voce" nei vari contesti multilaterali.

## Conclusioni

L'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dei Balcani e alla Turchia porrà nuove sfide all'Europa sia in termini economici che di attuazione di politiche esterne. In particolare le politiche europee di "Vicinato", di partenariato e di relazioni multilaterali ne saranno fortemente influenzate.

L'adozione del Trattato di Lisbona, la creazione di un'unica funzione di Alto Rappresentante del Consiglio della UE e allo stesso tempo di Vice-Presidente della Commissione Europea responsabile per la Politica Estera e di Sicurezza Comune della UE, nonché la costituzione del Servizio Europeo di Azione Esterna come primo nucleo di un futuro servizio diplomatico europeo unificato dovrebbero contribuire a migliorare l'efficacia, l'impatto e la visibilità dell'azione esterna negli anni a venire di una UE allargata a nuovi stati membri. ◆