
La politica europea di prossimità: aspetti economici e politici

MAURO VACCARO

La *european neighbourhood policy* (ENP), spesso tradotta in italiano indifferentemente come politica europea di vicinato o politica europea di prossimità, riguarda i rapporti intensi e privilegiati che l'Unione Europea intende stabilire con i Paesi che la circondano. Si tratta di una politica nuova, inaugurata soltanto nel 2004 e per molti versi ancora in fase embrionale: un processo di grandi dimensioni e ambizioni, certamente ancora ricco di incognite, ma che non manca di interessanti e concrete potenzialità.

La politica di vicinato è una delle conseguenze del grande allargamento dell'Unione Europea del primo maggio del 2004 completato il primo gennaio 2007 con l'ingresso di Romania e Bulgaria: con l'adesione di molti Paesi dell'Europa centro-orientale, l'Unione si trova oggi a confinare direttamente con Paesi una volta considerati 'lontani' sotto tutti i punti di vista, come l'Ucraina, la Russia e la Bielorussia. La politica di vicinato intende dunque costruire attorno all'Unione un «anello di amici», offrendo ai Paesi coinvolti una grande opportunità di integrazione con l'Europa dei Ventisette: una *partnership* talmente forte da interessare, come disse nel 2004 l'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi, «*everything but institutions*», cioè tutto tranne le istituzioni¹. Si tratta quindi di una politica non settoriale, che arricchisce il complesso sistema della politica estera europea, sommandosi alle numerose iniziative già esistenti che riguardano i rapporti con le regioni vicine. Anche il partenariato euromediterraneo, nato nel 1995 con la famosa dichiarazione di Barcellona, pur continuando ad esistere, va ad inserirsi nel più vasto quadro della politica di vicinato.

LA POLITICA ESTERA EUROPEA: I RAPPORTI CON LA RUSSIA E CON I VICINI
MEDITERRANEI

Il ruolo dell'Europa nel mondo potrebbe essere immensamente più forte e incisivo di quanto non sia oggi, con effetti benefici non so-

¹ Cfr. ROMANO PRODI, *The Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, Sixth ECSA World Conference “*Peace, security and stability, international dialogue and the role of the EU*”, Brussels, 5-6 December 2002.

lo per l'Europa stessa, ma verosimilmente anche per il complessivo assetto internazionale. In questo senso la politica di vicinato dovrebbe rappresentare nel lungo periodo un elemento fondamentale nella definizione dell'Unione Europea come *global player*. Nello *strategy paper* pubblicato dalla Commissione nel 2004 vengono elencati alcuni dei vantaggi che l'iniziativa di vicinato potrebbe portare all'Unione Europea. Tra questi, il primo è costituito proprio dal contributo della politica di vicinato nel «sostenere e portare avanti gli obiettivi di politica estera dell'UE»². La politica di vicinato si presenta, dunque, come il tentativo di raggiungere gli obiettivi strutturali di sempre (garantire la sicurezza, promuovere la prosperità e mantenere la pace), al di fuori del sistema dell'allargamento che è stato finora utilizzato.

Certamente, rispetto ad una politica estera tradizionale, si mantiene ad un livello decisamente più basso, anche perché è limitata dal suo scopo regionale e dalla autonomia più scarsa che l'Unione possiede nelle sue relazioni esterne rispetto a quella di uno Stato sovrano. Nonostante questi limiti, non si può non evidenziare come lo scopo strutturale della politica di vicinato sia qualitativamente superiore alle finalità tipiche della politica estera degli Stati, perché non punta soltanto alla creazione di rapporti cordiali, di accordi commerciali o alleanze strategiche, ma al contrario si propone la realizzazione di una cooperazione a tutto campo, che in alcuni settori potrebbe portare addirittura a qualche forma di integrazione. Essa rappresenta un'evoluzione coerente delle attività esterne dell'Unione Europea e tenta inoltre di superare la difficile convivenza tra l'approccio comunitario delle relazioni esterne e quello classicamente intergovernativo della PESC.

Secondo uno studioso autorevole come Michael Emerson, concentrarsi sulla politica di prossimità è una mossa strategicamente valida per l'Unione Europea, per un motivo che lui riconduce alla teoria, utilizzata in economia, dei vantaggi comparati: il sistema della politica estera europea, ancora estremamente fragile ed incompleto, impone all'Europa di concentrarsi soltanto su ciò che verosimilmente può fare meglio nel vasto campo delle relazioni esterne. Ciò significa privilegiare l'europeizzazione del vicinato, piuttosto che lanciarsi in una velleitaria proiezione di potenza globale³. Questo potrebbe anche essere il modo più ragionevole ed appropriato per ricominciare ad avan-

² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, COM(2004) 373, Brussels, 12 May 2004, p. 8.

³ Cfr. MICHAEL EMERSON, *The Wider Europe Matrix*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004, p. 4.

zare sulla strada di una politica estera, di sicurezza e difesa comune, dopo la profonda spaccatura causata dal conflitto iracheno.

Allargando la propria influenza a est e a sud-est, tuttavia, l'Unione Europea inevitabilmente sovrappone la propria azione a quella degli altri grandi attori che sono presenti in quell'area, trovandosi coinvolta in un gioco di sovrapposte influenze che è piuttosto nuovo per la politica comunitaria. Lo stesso Emerson ha proposto una interessante visione geometrica della situazione geopolitica internazionale, che contribuisce molto a far comprendere la complessità del contesto su cui si inserisce la nuova politica di vicinato. L'Europa costituisce un'area geografica non chiaramente definita e i cui confini non coincidono con un'area geopolitica omogenea: esistono spazi geopolitici diversi che in parte si sovrappongono e si collegano, creando un'area senza dubbio attraente per molti Paesi, ma con intensità, motivazioni e aspettative diverse. Egli ha teorizzato uno schema estremamente complicato, secondo il quale l'Europa allargata è vista come una matrice in cui si intrecciano tendenze geopolitiche diverse, di cui l'Unione Europea è promotrice, a volte da sola e a volte in collaborazione o competizione con la Russia e gli Stati Uniti⁴.

Con la fine della guerra fredda l'Europa ha perso la sua centralità nel contesto strategico, con la progressiva emersione di un dibattito sul significato politico del processo d'integrazione, sul suo futuro e sulla capacità dell'Europa di diffondere i suoi valori. I problemi di sicurezza che si pongono di fronte all'Europa devono far riflettere sulle reali possibilità dell'Europa come potenza regionale e come potenza che utilizza il *soft-power* come principale strumento di diffusione del 'modello europeo' all'estero. In questo senso, l'impegno dell'Unione Europea nel suo *near abroad* costituirebbe la più importante sfida geopolitica dell'Unione Europea, in quanto attore protagonista della fase successiva alla fine della guerra fredda⁵.

In un quadro geopolitico così articolato ed in evoluzione, l'Unione Europea deve innanzitutto confrontare le sue azioni nell'area del vicinato con le ambizioni del grande Paese vicino, la Russia, che ha manifestato un sensibile cambiamento di rotta in politica estera a partire dalla fine del 2003, in coincidenza con la 'rivoluzione delle rose' in Georgia, con la 'rivoluzione arancione' in Ucraina, per non parlare della questione iraniana. Questi episodi hanno evidenziato tutte le ambiguità del riavvicinamento che pure la Russia aveva mostrato nei confronti degli Stati Uniti (e in parte con l'Unione Europea) soprat-

⁴ *Idem*, pp. 20-24.

⁵ Cfr. ROLAND DANNREUTHER, *European Union Foreign and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy*, London, Routledge, 2004, p. 2.

tutto dopo l'11 settembre 2001. Gli esperti e i responsabili diplomatici e politici russi si chiedono ora se la Russia debba portare avanti il suo partenariato strategico con gli Stati Uniti e l'Europa, o piuttosto avvicinarsi alla Cina, e studiano le diverse possibili soluzioni per contenere il sempre più forte declino dell'influenza russa nello spazio post-sovietico.

La Russia non ha interpretato gli avvenimenti in Georgia e in Ucraina come il risultato della mobilitazione della società civile di quei Paesi contro dei regimi corrotti, bensì come il risultato di un complotto incoraggiato dall'Occidente, con l'obiettivo di indebolire l'influenza della Russia nel suo *near abroad* e di assicurarsi le ricchezze di quelle zone.

Rispetto all'allargamento della Nato, la Russia ha forse sottovalutato inizialmente l'allargamento dell'Unione Europea, le cui conseguenze sono di fatto molto più rilevanti, sia per quanto riguarda gli scambi commerciali che per la circolazione delle persone o le relazioni con gli Stati post-sovietici. In seguito, invece, i negoziati che hanno preceduto l'allargamento hanno causato varie tensioni tra la Russia e l'UE, che hanno coinvolto, dal 2003-2004, anche la politica europea di vicinato⁶.

La necessità di affermare con maggiore forza gli aumentati interessi nell'area del vicinato comune ha spinto nel corso del tempo i Paesi europei a sostenere posizioni il più possibile omogenee e in questa ricerca di maggiore efficacia la Commissione europea ha pubblicato nel febbraio 2005 una comunicazione in cui si nota, in generale, un certo cambiamento nell'atteggiamento europeo, dovuto evidentemente all'influenza dell'allargamento. In particolare, si legge che «*the EU should demonstrate its readiness to engage with the Newly Independent States on the basis of its own strategic objectives, cooperating with Russia whenever possible*»⁷. L'espressione «*whenever possible*» è in questo caso estremamente significativa, in quanto sta a sottolineare, neanche tanto velatamente, l'intenzione dell'Unione europea di tutelare i propri interessi nell'area, anche se dovessero essere in contrasto con quelli della Russia.

Sulla base di tutti questi progressivi cambiamenti di atteggiamento, alcuni analisti hanno recentemente cominciato a parlare dell'Eu-

⁶ ISABELLE FACON, *La politique européenne de la Russie: ambitions anciennes, nouveaux enjeux*, in «Questions Internationales», Paris, Septembre/Octobre 2005, n° 15, pp. 84 -90.

⁷ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia*, COM(2004) 106, 9 February 2004, p. 5.

ropa orientale come «*a region of overlapping influence of two different empires, deeply different one from the other, but nonetheless both trying to exert an high degree of authority over their neighbouring Countries. But these two bureaucratic apparatus are willing to co-operate as well, especially because they are dependent on each other, in terms of natural resources and technological and financial assets. As a consequence, there is not a real intention to reach a new division of the Continent in spheres of influence*»⁸.

Tuttavia, secondo alcuni commentatori, dopo le rivoluzioni in Ucraina e Georgia la strategia russa potrebbe tornare in vantaggio nel prossimo futuro, in quanto la Russia, che a differenza dell'Unione Europea è dotata di una politica estera unica e coerente, è in grado di offrire ai Paesi vicini delle prospettive più concrete, immediate ed economicamente attraenti nel breve periodo, chiedendo in cambio molto meno, rispetto a quanto chiede la politica europea di vicinato.

Inizialmente la Commissione europea sperava che la nascente politica di prossimità potesse costituire un nuovo pilastro della *partnership* strategica bilaterale con la Russia. Questa proposta, però, è stata nettamente rifiutata dalla Russia, che ha espresso preoccupazione e opposizione nei confronti dell'iniziativa europea, vista come un modo per spostare il centro gravitazionale in Europa, attirando i Paesi del vicinato verso Bruxelles e isolando, di conseguenza, la Russia. L'allora vice ministro degli Esteri, Vladimir Chizhov, ha avuto modo di spiegare in modo molto chiaro che la Russia ha una sua propria politica di vicinato, accusando nello stesso tempo la politica di vicinato europea di accomunare Paesi troppo diversi in un'area geografica troppo vasta⁹. E' chiaro, dunque, che la Russia non è disposta a trattare con l'Unione Europea forme di collaborazione legate ad un qualsiasi tipo di condizionalità. Al contrario, preferisce una strategia di basso profilo e su scala regionale più limitata. Non sembra positivo, tra le altre cose, che proprio Vladimir Chizhov, dopo aver espresso in modo costante ed esplicito la sua opposizione alla politica di prossimità, sia stato scelto nel 2005 come nuovo rappresentante permanente della Russia presso l'Unione Europea.

Per quanto riguarda i rapporti con i Paesi mediterranei, già nel maggio del 2003, in un incontro a livello di ministri degli Esteri, i

⁸ ANDREA GRAZIOSO, *CSI and Eastern Europe in 2005. Trends and Perspectives*, in «CeMiSS Quarterly», Roma, Centro Militare di Studi Strategici, Winter 2004/2005, n° 4, p. 28.

⁹ Cfr. VLADIMIR CHIZHOV, Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Statement at the International Conference "Wider Europe: enlarging trans-border cooperation in Central and Eastern Europe"*, Moscow, 11 November 2003, <http://www.russiaeu.org/pr32-03.htm>.

membri del processo di Barcellona hanno avuto la possibilità di discutere in modo approfondito il ruolo dei Paesi mediterranei rispetto alla comunicazione della Commissione europea sulla prossimità del marzo 2003. Uno dei problemi principali per i *partners* mediterranei è il rischio di una 'diluizione' della relazione euromediterranea, specifica e privilegiata, all'interno di una struttura estremamente più vasta che comprende Paesi molto diversi. È chiaro che dopo oltre dieci anni di storia del partenariato euromediterraneo (anche se i dieci anni sono stati festeggiati con la constatazione di risultati non soddisfacenti rispetto agli obiettivi originari e della necessità di un rilancio) la prospettiva di una politica di vicinato che pone perfettamente sullo stesso piano le relazioni dell'Unione Europea con il Mediterraneo e con i vicini orientali non può non far preoccupare i Paesi mediterranei di un sostanziale 'riorientamento' delle relazioni esterne europee, a loro svantaggio.

In altre parole, si ripresentano nel quadro della prossimità le stesse preoccupazioni di isolamento che i Paesi mediterranei hanno manifestato in occasione del recente grande allargamento dell'Unione Europea. In un articolo pubblicato nell'estate del 2003 sulla rivista «Confluences Méditerranée», l'ex primo ministro marocchino Abderrahman Youssoufi ha esplicitato in modo molto chiaro queste preoccupazioni riguardo ai nuovi orientamenti geopolitici dell'Europa allargata, concludendo con queste parole: «*L'élargissement, tel qu'il se dessine, et malgré l'adhésion prévue de Malte et de Chypre, accentue manifestement le tropisme centre et nord-européen de l'Union (...). Dans une Europe à 25, la France, l'Espagne et l'Italie risquent d'avoir de plus en plus de difficultés à faire entendre la voix de la mer intérieure, la voix de la Méditerranée*»¹⁰.

Dopo dodici anni dal lancio del partenariato non si può dire che il bilancio sia un successo: certamente il processo di Barcellona ha costituito un importante avanzamento del sistema istituzionale nelle relazioni euromediterranee, ma non ha avuto la forza sufficiente per fare da catalizzatore di progressi economici, politici e sociali nei Paesi coinvolti. Così l'autorevole *Centre for European Policy Studies* di Bruxelles riassume in poche righe un giudizio pesantemente negativo: «*The economic performance of the region has stagnated and its relative performance in relation to Central and Eastern Europe and most of Asia has deteriorated. Political reform has also been almost non-existent. Societal trends, for example tendencies in favour of ra-*

¹⁰ ABDERRAHMAN YOUSOUFI, *Maroc: Interrogations et inquiétudes*, in «Confluences Méditerranée», Paris, été 2003, n° 46.

dical Islam, are deeply worrying»¹¹. Seguendo questo ragionamento, l'idea che la politica di prossimità offra ai vicini orientali più o meno gli stessi incentivi che ha offerto a quelli mediterranei preoccupa sulla possibilità che i risultati possano essere ugualmente deludenti.

I conflitti nella regione non sono cessati e in particolare è stato il conflitto israelo-palestinese a contribuire a turbare le relazioni dei *partners*. Tutti i momenti in cui i limiti del dialogo euromediterraneo sono sembrati più evidenti hanno avuto origine da questo ormai antico problema. Pur essendo chiaramente una questione che travalica l'ambito della politica di vicinato, è assolutamente evidente che ancora oggi la chiave per sbloccare le riforme politiche ed economiche della regione del Mashreq sta nella soluzione del conflitto israelo-palestinese e nelle prospettive di pace in Medio Oriente. Un successo su questo fronte potrebbe portare l'entusiasmo e la spinta necessari per un progresso verso la democratizzazione e una migliore *governance*.

Di fronte a tutti i limiti evidenziati, con la politica di vicinato l'Unione Europea ha intrapreso nel 2004 una riforma della sua strategia, cercando di gestire le sue nuove frontiere con un approccio che vuole rimanere complementare al processo di Barcellona. Rispetto al partenariato euromediterraneo, però, la prossimità ha dato una netta preferenza alla dimensione bilaterale, per coordinare in modo più efficace le relazioni con Paesi molto diversi tra loro. La nuova iniziativa si propone di incentivare impegni reciproci in favore dei valori comuni, specialmente nel settore dello Stato di diritto, della buona *governance* e del rispetto dei diritti umani. Alcune delle priorità del partenariato euromediterraneo rimangono tali anche nel vicinato, come la lotta contro il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Le prospettive, insomma, sono buone e le ambizioni ci sono, ma è fondamentale che questa innovazione si distingua in concretezza rispetto al passato, per non rischiare di esasperare la sfiducia dei *partners* del sud. Senza dubbio, affinché ciò succeda, queste belle dichiarazioni politiche devono essere accompagnate da adeguati mezzi finanziari e l'Unione deve imparare a lasciare che i Paesi mediterranei siano maggiormente coinvolti e partecipino di più alla definizione dell'agenda delle riforme.

LA DIMENSIONE ECONOMICA DELLA POLITICA DI PROSSIMITÀ

La politica di prossimità è stata voluta dalla Commissione con l'obiettivo di rilanciare le relazioni con i Paesi confinanti a sud e ad est,

¹¹ MICHAEL EMERSON and GERGA NOUTCHEVA, *From Barcelona Process to Neighbourhood policy: assessments and open issues*, Brussels, Centre for European Policy Studies – Working Document, n° 220, March 2005, p. 6.

proprio nel momento in cui l'allargamento da molti veniva percepito come un modo per includere alcuni Paesi e nello stesso tempo lasciarne indietro degli altri. Molti esperti sottolineavano, a questo proposito, il rischio potenziale della creazione di nuove linee divisorie in Europa, questa volta non più basate su differenze ideologiche ma piuttosto su «asimmetrie economiche e sociali»¹².

Evidentemente i Paesi vicini sono diversi sia rispetto all'Unione a Ventisette che tra loro stessi: quasi tutti hanno livelli di reddito più bassi rispetto a quelli dei Paesi dell'Unione Europea, ma ognuno si trova ad un differente livello di sviluppo. È per questo che, promuovendo le relazioni tra l'UE e i Paesi vicini, bisogna tener presente il fondamentale principio di differenziazione: le politiche, pur in un unico quadro complessivo, devono essere calibrate su misura rispetto alle capacità e alle esigenze di ogni Paese.

La creazione di un mercato integrato allargato può creare quelle condizioni di competitività che spesso mancano e che sempre di più sono necessarie nell'attuale economia mondiale: difficilmente l'economia europea potrà concorrere con successo nelle nuove sfide globali se resta ancora così segmentata, sia all'interno che all'esterno dei suoi confini istituzionali. La scelta di proseguire con perseveranza la strada dell'integrazione economica rappresenta dunque per certi versi una scelta obbligata. Si tratta di una strada da imboccare con decisione, per dare un segno di discontinuità rispetto ad altre iniziative simili, pure nate con grandi ambizioni, che non hanno avuto il successo sperato. Le potenzialità di notevoli risultati positivi in termini di *catching-up* dei Paesi vicini ci sono: questi Paesi, rispetto a un'Europa allargata di 450 milioni di abitanti, hanno una popolazione di quasi 385 milioni di persone; molti di essi, però, hanno un reddito lordo pro-capite inferiore ai 2000 euro, cioè meno del 10% della media dell'Unione Europea. A fronte di questi dati, la percentuale di investimenti diretti esteri che essi attirano rispetto al totale mondiale è dell'1,65%, contro il 21,3% dell'Unione Europea allargata¹³.

Attraverso la politica di prossimità l'Unione Europea promuove il graduale rafforzamento dell'integrazione economica con i Paesi vicini attraverso una serie di misure ambiziose: il progressivo abbattimento

¹² Cfr. IRIS KEMPE and WIM VAN MEURS, *Strategic Challenges and Risks of EU Enlargement*, in IRIS KEMPE, *Beyond EU Enlargement: The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation, 2001, pp. 33-36.

¹³ Cfr. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Workshop held on 7 April 2003 on "Trade, business and investment in a wider Europe" – Note by the Secretariat*, Geneva, 1 May 2003, point 15.

delle barriere commerciali, che potrebbe condurre nel medio periodo anche alla creazione di vere e proprie aree di libero scambio (*free trade areas*); la convergenza progressiva di leggi e regolamenti verso l'*acquis communautaire* dell'Unione, che è la condizione indispensabile per realizzare, nel medio periodo, la prospettiva di una partecipazione dei Paesi vicini al mercato interno europeo; l'attuazione di solide politiche macroeconomiche e di un forte progresso delle riforme strutturali nei Paesi vicini, che conducano alla crescita economica e alla stabilità; un miglioramento dei collegamenti con l'Unione Europea in settori cruciali come l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni, e la possibile partecipazione in alcuni specifici programmi europei.

Nonostante le già strette relazioni commerciali, si può notare che la quota delle esportazioni verso l'Unione Europea rispetto al totale delle esportazioni dei Paesi vicini è notevolmente più bassa rispetto ad esempio a quella dei nuovi Paesi membri, cosa da attribuire proprio alla mancanza di un accesso privilegiato al mercato unico europeo da parte di questi Paesi¹⁴. In questo senso, si può dedurre che le politiche commerciali dell'Unione Europea rappresentano un ostacolo alle esportazioni (e quindi alla crescita del PIL) dei Paesi *partners*.

Per quanto riguarda il fondamentale settore dell'agricoltura, i potenziali progressi per i paesi vicini sono decisamente notevoli, in quanto i livelli iniziali di protezione sono molto più elevati rispetto al settore manifatturiero. I Paesi che fanno parte del partenariato euro-mediterraneo già godono di un trattamento particolare, mentre i Paesi dell'est non beneficiano di nessun sistema preferenziale. In ogni caso, sia i Paesi mediterranei che quelli orientali proteggono anch'essi i loro rispettivi settori agricoli dalla competizione esterna. La liberalizzazione commerciale, debole o forte che sia, si tradurrà in un aumento delle esportazioni nette dei Paesi del vicinato, perché il settore agricolo di questi Paesi è di gran lunga più competitivo rispetto a quello europeo. Inoltre, data la grande dimensione del mercato europeo, si può ragionevolmente ipotizzare che anche una leggera apertura commerciale porterà un forte incremento assoluto delle esportazioni dei Paesi *partners* e di conseguenza, essendo alta la loro percentuale dell'agricoltura sul PIL, essi otterranno miglioramenti notevoli nei livelli di benessere.

Allo stesso modo, anche la liberalizzazione nel settore dei servizi può portare potenzialmente ad elevati benefici economici per i Paesi

¹⁴ Cfr. ANDERS ÅSLUND and ANDREW WARNER, *The EU enlargement: consequences for the CIS countries*, in MAREK DABROWSKI, JAREK NENEMAN and BEN SLAY (a cura di), *Beyond transition: development perspectives and dilemmas*, London, Ashgate, 2004.

vicini. Inoltre, essendo ormai certi servizi (come i servizi finanziari, l'energia e le telecomunicazioni) utilizzati come *input* in tutti gli altri settori dell'economia, si potrebbe innescare un effetto 'a cascata' che porterebbe enormi benefici al sistema economico nel suo complesso. C'è da dire, però, che nella stessa Unione Europea il mercato dei servizi è tutt'altro che completato ed è evidente, quindi, che per i Paesi vicini una liberalizzazione nel settore dei servizi, non può che rimanere un obiettivo a lungo termine.

Le regole del mercato interno prevedono, infine, pure la liberalizzazione dei fattori della produzione, cioè lavoro e capitale. Essendo soprattutto i capitali estremamente sensibili, ci troviamo qui di fronte ad un processo che va visto in un'ottica di lungo periodo nell'ambito della politica di vicinato. Questa volta, però, non soltanto per ragioni di necessità, ma anche per considerazioni di natura teorica: una liberalizzazione del mercato dei capitali, infatti, può avere successo solo se è portata avanti all'interno di un ambiente macroeconomico sano e stabile; se questo avviene, essa può portare a grandi guadagni, come una maggiore efficienza nell'allocazione dei risparmi, un migliore accesso ai mercati stranieri per finanziare commercio e investimenti, più possibilità di diversificazioni di portafoglio, e così via¹⁵. In questo settore, quasi tutti i Paesi del vicinato hanno un forte controllo sui movimenti internazionali di capitali e, di conseguenza, i benefici che potrebbero derivare da questo tipo di liberalizzazione sono potenzialmente molto elevati. Per evitare i rischi di crisi finanziarie o macroeconomiche, però, è importante che la liberalizzazione dei movimenti di capitale avvenga in modo molto cauto e soprattutto sia accompagnata da valide politiche macroeconomiche e da istituzioni solide.

In definitiva, la politica di prossimità dell'Unione Europea può avere come principale risultato quello di rappresentare un quadro di riferimento per le riforme strutturali che i Paesi vicini devono compiere, avendo quindi un ruolo di catalizzatore, grazie agli incentivi politici ed economici che offre. Questo, ovviamente, non elimina la constatazione che i risultati finali continueranno a dipendere soprattutto dall'impegno concreto dei singoli Paesi nell'attuazione delle riforme. Come si è visto, l'offerta di partecipare al mercato interno può essere estremamente attraente perché può portare ai Paesi vicini notevoli guadagni. L'esperienza dei Paesi dello Spazio economico europeo, che (senza essere membri dell'Unione) hanno spontaneamente rinunciato alla loro sovranità sulla regolamentazione del mercato per

¹⁵ Cfr. JOSEPH FRANÇOIS and LUDGER SCHUKNECHT, *Trade in Financial Services: Procompetitive Effects and Growth Performance*, London, Centre for European Policy Reform, Discussion Paper n° 2144, May 1999.

integrarsi pienamente a quello europeo, è un esempio interessante dei positivi ritorni economici legati ad un processo di questo tipo. Senza sottovalutare il costo per i Paesi vicini del recepimento ed assorbimento dell'*acquis communautaire* su questa materia, è indubbio che questi benefici costituiscano un buono stimolo ad implementare le riforme necessarie.

Così come è successo molto spesso per i Paesi europei in passato nel corso del processo di integrazione europea (ed avviene ancora oggi), anche la politica di vicinato può rappresentare un vincolo utile per i governi dei Paesi vicini che, facendo riferimento agli accordi internazionali sottoscritti, potranno più facilmente attuare quelle riforme strutturali e adottare quelle politiche orientate alla stabilità, che altrimenti sarebbero più impopolari. I criteri di Maastricht, ad esempio, pur non essendo vincolanti nei Paesi del vicinato, potrebbero costituire un riferimento utile per i deficit pubblici o il debito anche in questi Paesi. L'Unione Europea, inoltre, potrebbe fornire, oltre agli incentivi per le riforme, anche un quadro con i tempi stabiliti per l'implementazione, un sistema di monitoraggio dei risultati raggiunti e l'assistenza tecnica necessaria. Nello stesso tempo, il principio della differenziazione consente l'indispensabile flessibilità tra i vari Paesi *partners*. Da ultimo, la cosiddetta 'europeizzazione' dei Paesi del vicinato e la loro convergenza verso il modello europeo (cioè una maggiore interazione, anche a livello di società civile, con i Paesi dell'Unione Europea) inevitabilmente porterà dei cambiamenti sociali che contribuiranno anch'essi al raggiungimento dei *targets* economici.

L'impegno da parte di tutti gli attori coinvolti dovrà essere massimo, perché, così come è successo e succede per il processo d'integrazione europea, anche nella politica di vicinato il buon risultato economico costituisce il vero stimolo per tutto il resto.

A fronte dei vasti ed ambiziosi obiettivi economici, la politica di vicinato prevede una sostanziale riforma degli strumenti finanziari, con la creazione di un nuovo strumento specifico per la nuova politica. Il 26 febbraio 2004, la Commissione ha presentato un documento per le prospettive finanziarie degli anni 2007-2013 in cui si nota una notevole importanza attribuita all'implementazione della politica di prossimità¹⁶. Dal 2007 è diventato operativo il nuovo strumento di partenariato e vicinato (in inglese ENPI – *European Neighbourhood and Partnership Instrument*) che sostituisce tutti gli altri attualmen-

¹⁶ Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Building our common Future – Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM(2004) 101, Brussels, 26 February 2004, pp. 23-24.

te esistenti, nel quadro di una riforma complessiva dell'assistenza esterna dell'Unione Europea¹⁷.

I Paesi vicini hanno mostrato apprezzamento tanto per il nuovo strumento, quanto per l'intenzione mostrata dalla Commissione di raddoppiare gli stanziamenti per l'assistenza esterna¹⁸: con questi potranno essere finanziati programmi che interessano singoli Paesi, che promuovono l'integrazione e la cooperazione tra più Paesi *partners*, e perfino programmi di cui beneficiano contemporaneamente Paesi *partners* e Paesi membri, con lo scopo di promuovere la cooperazione transfrontaliera ed interregionale. L'importanza della componente transfrontaliera dello strumento non riguarda soltanto una questione meramente tecnica, amministrativa o contabile: al contrario, implica che lo strumento sia in grado di soddisfare contemporaneamente sia gli obiettivi di politica estera che quelli di politica interna della coesione economica e sociale.

La Commissione ha previsto un impegno finanziario per la cooperazione con i Paesi vicini, tramite il nuovo strumento di vicinato e partenariato, pari a circa 15 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, con un andamento crescente nel corso degli anni. Non è semplice valutare in modo preciso l'aumento delle risorse stanziare per la politica di prossimità con il nuovo strumento rispetto ai periodi precedenti, perché i nuovi strumenti copriranno sia l'assistenza esterna che quella interna e non è stata stabilita *ex ante* la percentuale dedicata ai pagamenti esterni. Nonostante questo problema di paragone, però, si possono trarre subito delle considerazioni di ordine generale: malgrado ci sia indubbiamente un notevole aumento rispetto al passato, le cifre indicate dalla Commissione non manifestano, almeno dal punto di vista strettamente quantitativo, una netta inversione di tendenza, e comunque non sembrano adeguate alle ambizioni dichiarate. Inoltre, come si temeva, l'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013 raggiunto tra i capi di Stato e di governo al vertice di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, ha penalizzato pesantemente alcune voci importanti del bilancio comunitario, tra cui proprio la politica di prossimità. La nuova politica paga un prezzo di quasi 3 miliardi di euro, rispetto ai circa 15 inizialmente ipotizzati.

¹⁷ L'esplicito riferimento alla '*partnership*' oltre che al vicinato nella denominazione dello strumento denota il fatto che esso coprirà anche l'assistenza alla Russia, che pure come si è visto non rientra nella politica di prossimità in senso stretto.

¹⁸ Cfr. ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *Report of the Conference "The Challenges of the European Neighbourhood Policy"*, Roma, IAI, 27 Novembre 2004, p. 6.

PROBLEMI E PROSPETTIVE FUTURE

L'idea di creare una politica specifica per i Paesi vicini è complessivamente buona, perché può rispondere contemporaneamente a diverse esigenze: da un lato quella di offrire ai Paesi vicini concreti benefici e prevenire un'eventuale importazione di instabilità da questi; dall'altro lato quella di rinviare in certi casi l'adesione di quei Paesi che al momento si presentano molto lontani dagli *standards* dell'Unione Europea, considerando anche che l'Unione si sta ancora assestando dopo il grande allargamento del maggio 2004.

La politica di prossimità, collocandosi a metà strada tra la logica dell'integrazione e quella della stabilizzazione, può rappresentare una svolta importante nei rapporti con i Paesi vicini, che in passato sono stati regolati in maniera molto differenziata e spesso complessivamente deludente. Tuttavia, nel caso della politica di vicinato, l'Unione ha voluto escludere l'unico incentivo che finora è stato veramente decisivo per il successo dell'approccio integrazionista, e cioè la prospettiva concreta di adesione all'Unione. Gli altri incentivi offerti risultano in alcuni casi poco chiari e spesso non sembrano sufficientemente allettanti, soprattutto in considerazione del grande sforzo in termini di riforme e adeguamento agli *standards* europei che viene chiesto in cambio. Un miglioramento del sistema degli incentivi è dunque assolutamente auspicabile, anche perché l'Unione non sembra particolarmente convinta a concedere proprio quei benefici che sarebbero più graditi ai Paesi vicini, come ad esempio un migliore accesso al mercato agricolo europeo e facilitazioni nel regime dei visti.

Nonostante queste debolezze, inquadrando in una cornice unica le relazioni con i vicini orientali e meridionali, la politica di prossimità può contribuire in modo importante a rendere più razionale, più efficiente e più incisiva la politica estera europea nel suo complesso. La vera cartina di tornasole sarà, però, la sua attuazione concreta, che si protrarrà nei prossimi anni, e che si rivela difficile per molte ragioni non facilmente riassumibili. Una prima ragione è certamente l'opposizione della Russia, che ha dimostrato di preferire le relazioni con Bruxelles sulla base di una *partnership ad-hoc* su base paritaria, e che ha forti interessi politici, economici e strategici nell'area della *wider Europe*, che rischiano di creare contrasti con l'Unione, come si è visto in modo lampante durante la crisi politica in Ucraina nel novembre-dicembre 2004 e nella più recente crisi energetica scoppiata a fine 2005. Un'altra ragione è che il successo della politica di vicinato dipenderà dall'impegno che dimostreranno i Paesi vicini, che potrà variare notevolmente da Paese a Paese, in considerazione di diversi fattori: tra questi, la capacità della politica di vicinato di non essere percepita come alternativa di seconda classe rispetto ad un'eventuale adesione, che per alcuni Paesi confinanti sembra costituire l'obiettivo

prioritario di lungo periodo. Delle diverse esigenze dei Paesi *partners* bisognerà tenere conto in maniera migliore e la cosa non sarà facile: infatti, la stessa idea di vicinato, così come è stata esplicitata in questi ultimi anni, ha suscitato a volte reazioni contrastanti tra gli stessi vicini: ad est è stata generalmente giudicata insufficiente, mentre a sud è stata spesso accusata di essere troppo invasiva e carente in termini di *co-ownership*. Un'ultima ragione, ma certamente la più concreta e consistente, è quella che riguarda l'aspetto economico e finanziario: per raggiungere almeno una parte dei traguardi sperati, questa politica richiede da parte dell'Unione Europea un grosso impegno finanziario, che non tutti gli Stati membri sembrano disposti ad accettare, in una fase non certo brillante per l'Europa né dal punto di vista economico né da quello politico¹⁹.

Certamente è su questo impegno, più di ogni altro, che i Paesi vicini coinvolti misureranno la serietà della proposta europea, anche perché in occasione del lancio della politica di prossimità i trionfalismi retorici non sono mancati ed è quindi ancora più forte il rischio di avere indotto delle aspettative troppo grandi e quindi di innescare ora un pericoloso sentimento di delusione. Non è un caso che il Commissario europeo incaricato di questa politica, l'austriaca Benita Ferrero-Waldner, ripeta in ogni occasione l'importanza dell'iniziativa: «*The European Neighbourhood Policy is not a rhetorical invention of Brussels-speak but a pragmatic response to the challenges Europe faces today*»²⁰.

Dal punto di vista economico, come si è visto, non c'è dubbio che la politica di prossimità abbia delle grandi potenzialità. Non si sa quanto essa riuscirà a coinvolgere e incentivare adeguatamente i Paesi vicini, spingendoli a realizzare le riforme auspiccate e la convergenza verso il modello europeo, ma certamente l'aspetto da sottolineare è che si tratta di una politica di tipo *win-win*, con benefici tutt'altro che trascurabili e che, limitatamente all'aspetto della liberalizzazione commerciale e dell'estensione del mercato unico, possono essere para-

¹⁹ A questo proposito è evidente che il periodo di *impasse* iniziato con la bocciatura del referendum sulla costituzione europea in Francia e Olanda ha avuto ed ha inevitabili riflessi anche sulla politica di prossimità dell'Unione, così come su tutte quelle politiche considerate (spesso a torto) non strettamente necessarie e che rischiano così, a meno di sviluppi rapidi e positivi, di diventare sempre di più un lusso che difficilmente l'Europa potrà permettersi a lungo.

²⁰ BENITA FERRERO-WALDNER, *The European Neighbourhood Policy: helping ourselves through helping our neighbours*, Conference of Foreign Affairs Committee Chairman of EU member and candidate States, London, 31 October 2005, in «EuropaWorld», 4 November 2005.

gonati ai benefici dell'allargamento. Insomma, anche senza arrivare all'auspicata idea di «*everything but institutions*», basterebbe un modesto sforzo di liberalizzazione, soprattutto in certi settori determinanti come l'agricoltura e i servizi, per ottenere dei vantaggi rilevanti. Viste le differenze nelle dimensioni economiche tra Unione Europea e Paesi vicini, questi benefici potrebbero essere decisamente considerevoli per i Paesi *partners* e parallelamente il riaggiustamento richiesto in certi settori del mercato europeo non sarebbe particolarmente traumatico per i Paesi membri. Del resto questi aggiustamenti (nei settori più protetti e segmentati per i quali il mercato unico europeo non è ancora completo) non rappresentano uno sforzo specifico richiesto dalla politica di vicinato: al contrario, sono aggiustamenti di cui l'economia europea necessita da tempo se vuole tornare a crescere e diventare competitiva nel contesto della globalizzazione. In questo senso, gli obiettivi economici della politica di prossimità si coniugano perfettamente con quelli della cosiddetta strategia di Lisbona, la cui importanza viene da molti (spesso invano) sottolineata.

In conclusione, nell'impossibilità di dare giudizi netti o definitivi, si deve sottolineare che la politica di vicinato prospetta all'Europa un vantaggio piuttosto ampio di possibilità: può essere un debole meccanismo per limitare gli effetti negativi del recente allargamento sulle regioni confinanti, oppure può diventare un potente strumento di 'europeizzazione', tendente ad una profonda trasformazione della politica, dell'economia e della società dei Paesi vicini. Una brillante espressione di Michael Emerson riassume in poche parole tutti i dubbi di queste ultime considerazioni sulla politica di vicinato e consente di terminare con un velo di misurato ottimismo per il futuro: «*The optimist can say that this is a case of a glass half full, rather than half empty. At least the glass has been constructed, it is reasonably transparent, and more could be poured into the container in due course*»²¹.

²¹ MICHAEL EMERSON, *Two cheers for the European Neighbourhood Policy*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 27 June 2004.