

L'Europa post-comunista dal crollo del muro di Berlino all'integrazione europea

BARBARA PISCIOTTA

Introduzione

Una delle principali sfide della scienza politica, interna e internazionale, è riuscire a definire con ragionevole precisione le condizioni che possono spiegare l'avvio di un processo di democratizzazione, il suo successo, il possibile fallimento o la stagnazione¹. La rilevanza del tema deriva dalla connessione di due ordini di problemi distinti: da un lato, la presenza di possibili pre-requisiti interni in grado di favorire la naturale evoluzione dei regimi politici verso modelli più avanzati; dall'altro, l'influenza del sistema internazionale nella diffusione della democrazia su scala planetaria. Nel primo caso i politologi hanno analizzato i fattori interni del processo di transizione democratica, sottolineando le specificità di ciascun paese e formulando teorie 'locali' della democratizzazione; nel secondo caso sono stati privilegiati i fattori internazionali allo scopo di ricostruire un contesto comune in grado di facilitare la formulazione di generalizzazioni più significative.

L'incapacità di risolvere contestualmente le due questioni metodologiche è probabilmente una delle ragioni che spiega la difficoltà e il ritardo con i quali si è introdotta la variabile internazionale nello studio dei processi di democratizzazione. Eppure, sul piano empirico gli interventi esterni volti a promuovere la liberalizzazione politica, l'instaurazione e il consolidamento delle democrazie da parte delle organizzazioni internazionali e dei paesi più avanzati costituiscono degli importanti strumenti di politica estera già a partire dalla prima guerra mondiale: i XIV Punti diffusi da Woodrow Wilson e, in seguito, l'elaborazione del piano Marshall, rappresentano gli esempi più calzanti della lunga evoluzione dei percorsi di promozione della democrazia su scala mondiale.

Cosa giustifica tale ritardo?

Innanzitutto bisogna considerare che in questa prima fase, che arriva fino al 1989, il bilancio complessivo delle iniziative poste in essere per favorire l'instaurazione di regimi democratici risulta assai deludente. Nell'Europa meridionale, Spagna, Portogallo e Grecia mantengono delle istituzioni autoritarie fino alla metà

¹ Pietro Grilli di Cortona, *Come e perché gli Stati diventano democratici*, Roma-Bari, Laterza, 2009, in corso di pubblicazione.

degli anni Settanta; i paesi dell'America Latina (con le eccezioni del Venezuela e della Colombia) oscillano fra brevi interludi democratici e dittature militari fino ai primi anni Ottanta; nelle ex-colonie dell'Asia e dell'Africa, escludendo l'India, i tentativi occidentali di trasferire i propri modelli istituzionali non riescono a bloccare la diffusione di riflussi autoritari².

Nelle democrazie avanzate, sia a livello politico che a livello accademico, si comincia così a diffondere il timore che gli interventi destinati a promuovere la democrazia possano raggiungere risultati positivi solo in presenza di determinati pre-requisiti e all'interno di specifici contesti culturali. Fino agli anni Settanta, gli esiti di una lunga serie di studi politologici sottolineano l'esistenza di una stretta relazione tra alti livelli di sviluppo economico e democrazia: i paesi che godono di alti redditi medi pro-capite, consistenti indici di alfabetizzazione e una classe media imprenditoriale risultano i più democratici³. Tale convinzione appare del resto confermata dalla stessa politica estera americana. Per tutta la durata della guerra fredda, gli Stati Uniti, pur di mantenere lo *status quo*, preferiscono sostenere utili dittatori piuttosto che intraprendere operazioni di costruzione e mantenimento della democrazia dall'esito incerto.

Con il *golpe* portoghese, almeno sotto alcuni aspetti, la situazione inizia lentamente a cambiare. Ai fini dell'analisi politologica, in particolare, il fatto che la transizione dall'autoritarismo alla democrazia si verifichi in contesti culturali e strutturali poco favorevoli, per esempio nell'area latinoamericana, contribuisce a dare maggior risalto a specifici fattori interni della democratizzazione, quali l'intervento umano o il tipo di compromesso siglato, nell'ambito di ciascuna sintesi politica nazionale, dalla *leadership* e dalla società civile⁴.

Ma è a partire dal crollo del muro di Berlino che la concezione della variabile internazionale subisce una trasformazione radicale. L'affermazione della democrazia come unico regime politico legittimo, sul piano umanitario giustifica le azioni destinate a diffondere in tutto il mondo il modello occidentale, sul piano della sicurezza militare prevede una progressiva espansione delle zone pacifiche in corrispondenza della più ampia diffusione delle istituzioni e delle pratiche democratiche⁵. Pertanto, negli anni Novanta si comincia a consolidare l'idea che l'ingerenza negli affari interni di un determinato paese a scopi umanitari e/o di sicurezza sia non solo ammissibile, ma doverosa: i *leaders* dei paesi occidentali possono final-

² Samuel P. Huntington, *La terza ondata*, Bologna, il Mulino, 1995; Philippe C. Schmitter, Imco Brouwer, *Promozione e protezione della democrazia. Il concetto, le ricerche, la valutazione*, in «Rivista italiana di scienza politica», 2000, 30, pp. 187-226.

³ Seymour M. Lipset, *Political Man*, Garden City, New York, Double-day, 1960.

⁴ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1986; Leonardo Morlino, *Democracy Between Consolidation and Crises*, Oxford, Oxford University Press, 1998; Juan J. Linz, Alfred Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, il Mulino, 2000.

⁵ Vedi la teoria della *pace separata*: Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993; Bruce Russett, Harvey Starr, *La politica mondiale*, Bologna, il Mulino, 1997.

mente giustificare dinanzi alla comunità internazionale, nonché ai propri elettori qualora l'intervento imponga costi umani e materiali, la necessità di diffondere i modelli istituzionali e normativi democratici negli altri paesi per favorirne la stabilizzazione⁶.

Sulla base di queste premesse, il saggio si propone due obiettivi: 1) ricostruire il contesto teorico e l'evoluzione storica all'interno dei quali matura la consapevolezza di poter influenzare dall'esterno la democratizzazione; 2) valutare la natura e l'intensità delle relazioni che si stabiliscono tra l'Unione europea e il paesi post-comunisti a partire dagli anni Novanta.

La dimensione internazionale delle transizioni democratiche: processi, attori, teorie

Il cambiamento di prospettiva emerso dopo il 1989 nella maggior parte degli studi dedicati alla dimensione internazionale dei processi di democratizzazione può essere interpretato come il frutto tardivo, e al tempo stesso ambizioso, di due strategie di ricerca distinte⁷. La prima, più cospicua sotto il profilo quantitativo dei lavori che ad essa si ispirano, riconosce la natura di «macrofenomeno» delle transizioni democratiche e, pur mantenendo un'impostazione prevalentemente internista, attribuisce ai fattori internazionali la capacità di attivare un processo di mutamento istituzionale⁸ o, in determinati casi, di condizionare la successiva stabilizzazione democratica⁹. La seconda, poco diffusa ma non per questo meno rilevante, ribalta completamente la relazione causale interno/esterno e spiega le democratizzazioni in atto nelle diverse aree del mondo nel corso degli anni Novanta come il risultato dell'impatto di dinamiche strutturali di tipo prevalentemente internazionale¹⁰.

A rafforzare la valenza esplicativa dei fattori internazionali hanno contribuito tanto la maggiore sensibilità manifestata dal filone internista verso gli effetti prodotti dai mezzi di informazione nella diffusione di valori, pratiche, modelli istituzionali occidentali in grado di condizionare i comportamenti della società civile e della classe politica in un contesto non democratico e favorire un cambiamento di regime, quanto la maggiore consapevolezza del ruolo svolto da un attore egemone esterno nel promuovere le trasformazioni economiche e politiche all'interno di una

⁶ Per approfondimenti rinvio a Schmitter, Brouwer, *Op. cit.*

⁷ Daniel Spizzo, Giorgio Giraudi, Barbara Pisciotto, *Bidimensionalità, multisettorialità, multi-livellazione: i processi di democracy-building nell'era globale*, in «Foedus», 2004, 9, pp. 89-100.

⁸ Laurence Whitehead, "Three International Dimensions of Democratization", in Id. (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 5-25; Geoffrey Pridham, "The International Dimension of Democratization: Theory, Practice and Inter-Regional Comparison", in Geoffrey Pridham, Eric Herring, George Sanford (ed.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicestershire, Leicestershire University Press, 1997, pp. 7-29.

⁹ Philippe C. Schmitter, "The Influence of International Context upon the Choice of National Institution and Policies in Neo-Democracies", in Whitehead (a cura di), *Op. cit.*, pp. 27-54.

¹⁰ Luigi Bonanate, *Transizioni democratiche, 1989-1999*, Milano, Franco Angeli, 2000.

determinata area geografica (Stati Uniti in America Latina, Unione europea nell'Europa dell'Est).

Sul versante internazionalista, viceversa, si intuisce non solo la portata globale dei processi di democratizzazione (un mondo più democratico, per i sostenitori della «pace separata», è anche un mondo più pacifico) ma si avverte, giustamente, l'esigenza di spiegare un fenomeno che «non può essere frammentato in mille piccoli rivoli» perché ha avuto origine da «una singola e importantissima occasione»¹¹.

Allo stato attuale, però, non si può ignorare che entrambe le strategie, pur aprendo delle interessanti prospettive di analisi, mettono in evidenza una serie di limiti che meritano di essere discussi. Senza voler effettuare un bilancio esaustivo della letteratura in materia di transizioni di regime, che si rivelerebbe un'impresa assai ardua e poco proficua sul piano scientifico, è possibile richiamare l'attenzione su alcuni punti nodali.

Il problema non è stabilire se i fattori internazionali siano in grado di produrre un cambiamento di regime a livello interno mediante il contagio attraverso la prossimità, la contiguità culturale o gli «effetti dimostrativi». Ipotizzare che un paese in fase di democratizzazione possa contagiare il paese confinante, o che l'imitazione di un determinato modello istituzionale si diffonda all'interno di un'area caratterizzata da culture e tradizioni comuni, o che il bombardamento mediatico proveniente dal mondo occidentale stimoli delle aspettative crescenti nei paesi non democratici è perfettamente plausibile.

Il problema è provarlo¹². Quali sono i canali che favoriscono il contagio? Perché la vicinanza culturale dovrebbe favorire la trasmissione di modelli esterni? Come si misura il condizionamento dei *mass media* sulle preferenze individuali?

È sul piano empirico, infatti, che la variabile internazionale si dissolve in una miriade di effetti apparentemente sconnessi e difficilmente riconducibili ad una causa originaria di natura esterna. Si prenda il caso est-europeo: l'ipotesi di un'unica causa esterna (fine del bipolarismo) in grado di produrre un mutamento istituzionale non può certo essere messa in discussione. Ma perché il processo di democratizzazione si arresta sulle rive del Mar Nero e non coinvolge né la Bielorussia, né il Medio Oriente? Perché cambiano le condizioni di partenza? O, più specificamente, perché la cultura, i valori e le istituzioni nazionali arrestano il flusso della variabile internazionale e impediscono all'ondata di democratizzazione di produrre un effetto uniforme?

È vero che a partire dal 1974 la maggior parte dei paesi in via di democratizzazione è influenzata da processi di diffusione che hanno attraversato le frontiere nazionali e regionali. Ma è anche vero che tali processi si sviluppano con modalità diverse a seconda dei contesti politici e culturali nazionali, sebbene le scelte operate dalle *leadership* e i risultati conseguiti si influenzino a vicenda, superando le barriere dello spazio, della lingua e, in molti casi, del livello di sviluppo. Se già

¹¹ *Idem*, p. 19.

¹² Pridham, *Op. cit.*; Leonardo Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino, 2003.

Deudney e Ikenberry¹³ individuano una linea di demarcazione tra le cause della crisi sovietica, esclusivamente domestiche, e la risposta alla crisi stessa, di origine internazionale, è facile riconoscere che il meccanismo del contagio possa aver attivato le successive transizioni nei paesi satelliti. Per la prima volta dal dopoguerra, le mutate condizioni internazionali garantiscono la non ingerenza di Mosca negli affari interni dei governi est-europei aprendo la strada ad una definitiva trasformazione dei regimi comunisti¹⁴.

Ciò non toglie, tuttavia, che i deludenti risultati economici e la grave crisi di legittimità in cui versano i regimi comunisti prima della transizione costituiscano due fattori esplicativi altrettanto rilevanti. Ferma restando l'influenza del fattore internazionale (fine dell'equilibrio bipolare) come condizione necessaria ma non sufficiente per avviare la transizione, il ruolo delle vecchie *élites* nazionali (Ungheria e Polonia) e la maturità dell'opposizione interna (Cecoslovacchia) giocano in favore di un cambiamento più o meno discontinuo, ma comunque radicale, dei regimi comunisti. Non a caso, dove l'ortodossia della classe dirigente va di pari passo con una opposizione troppo debole ideologicamente e disarticolata dal punto di vista organizzativo, come avviene in Romania e in Bulgaria, la disgregazione dell'Urss non è sufficiente a garantire il successo del consolidamento democratico.

Sul piano comparato, la rimozione dell'ostacolo sovietico assume una rilevanza specifica in relazione al contesto istituzionale e politico nel quale agisce: le caratteristiche del regime cecoslovacco, tra i più ligi ai *diktat* del Cremlino, sottolineano la maggiore efficacia del fattore internazionale proprio in considerazione del fatto che, senza le pressioni sovietiche, il regime di Husák forse non sarebbe collassato dinanzi alle manifestazioni di piazza¹⁵; il graduale cambiamento interno, che in Ungheria e in Polonia viene avviato dalle *élites* comuniste nei decenni che precedono la caduta del muro di Berlino, relega il fattore internazionale al ruolo di semplice acceleratore di un processo già in atto, confermando la maggiore rilevanza delle variabili interne¹⁶; in Romania e in Bulgaria è necessario l'intervento dell'Unione europea per portare a termine il processo di trasformazione istituzionale¹⁷.

Alla ricerca di un modello esplicativo

Anche riconoscendo che queste teorie sollevano più interrogativi di quanti ne risolvano, vale la pena chiedersi se sia preferibile ammainare la vela e ritornare sulle

¹³ Daniel Deudney, G. John Ikenberry, *The International Sources of Soviet Change*, in «International Security», 3, 16, pp. 74-118.

¹⁴ Whitehead, *Op. cit.*.

¹⁵ Judy Batt, "The International Dimension of Democratization in Hungary, Slovakia and Czech Republic", in Pridham, Herring, Sanford, *Op. cit.*, pp. 154-169.

¹⁶ George Sanford, "Communism's Weakest link-Democratic Capitalism's Greatest Challenge: Poland", in *Idem*, pp. 170-196.

¹⁷ Daniel Spizzo, Barbara Pisciotta, "L'impatto dell'Ue sul processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale: performances nazionali e infranazionali", in Gianfranco Baldini (a cura di), *Quale Europa? L'Unione europea oltre la crisi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pp. 53-83.

rotte già tracciate o, al contrario, se sia più opportuno insistere in questa direzione e allargare gli orizzonti della ricerca. A sostegno di questa seconda ipotesi può essere sicuramente chiamato in causa il concetto di condizionalità introdotto da Schmitter. Muovendosi nell'ambito di una prospettiva prevalentemente «macro», finalizzata a comprendere tutto quell'insieme di attività esterne volte a promuovere o a rafforzare i regimi democratici mediante l'introduzione di criteri politici ed economici vincolanti per i paesi in via di democratizzazione, la condizionalità – efficacemente sintetizzata nella formula «crediti contro democrazia» – individua nella relazione tra condizioni e prestazioni il fattore esplicativo in grado di comprendere le modalità e l'intensità del condizionamento esercitato da attori esterni sul processo di democratizzazione a livello nazionale¹⁸. Il rapporto tra il livello delle *performances* dei paesi *on the way* e l'eventuale ricorso a premi o sanzioni da parte degli organismi internazionali consente non solo una verifica comparata dell'efficacia dell'intervento esterno, ma soprattutto la possibilità di valutare di volta in volta come questo intervento viene «processato» dai singoli attori nazionali.

Sotto il profilo prettamente empirico, infatti, la condizionalità si rivela un utile strumento di analisi sia per spiegare il diverso impatto che l'Unione europea ha esercitato sui processi di adeguamento istituzionale dei paesi dell'area post-comunista¹⁹, sia per tracciare un quadro complessivo delle trasformazioni politiche ed economiche avviate nel corso degli anni Ottanta e Novanta dai governi latinoamericani per accedere ai fondi internazionali.

Sebbene prima del 1989 il ricorso alla condizionalità da parte dei singoli paesi occidentali sia stato piuttosto raro, dopo il crollo del muro di Berlino sono soprattutto le organizzazioni internazionali, in particolare l'Unione europea e il Fondo monetario internazionale, che assumono un ruolo cruciale nella fase di consolidamento democratico.

Non va dimenticato, tuttavia, che il rapporto tra la concessione di aiuti allo sviluppo e il rispetto dei diritti umani è il risultato di un processo lungo e complesso che solo di recente ha prodotto dei risultati apprezzabili. Se fino agli anni Ottanta la strategia estera americana, nonostante il tentativo di Carter nel 1975 di introdurre il principio del rispetto dei diritti umani nelle relazioni diplomatiche e commerciali con i paesi dell'America Latina, appare ancora estremamente flessibile nell'applicazione della condizionalità, è anche vero che l'esigenza di prevenire allineamenti favorevoli al blocco comunista spinge gli Stati Uniti a sostenere regimi militari filo-americani²⁰.

¹⁸ Schmitter definisce la condizionalità come la capacità di alcuni organismi internazionali, quali il Fmi o l'Ue, di attuare: a) una forma di imposizione, o la minaccia di una forma di imposizione, di sanzioni per il mancato adeguamento agli *standards* internazionali; b) una forma di concessione, o la promessa di concessione, di una ricompensa per l'adeguamento agli *standards* internazionali (Schmitter, *Op. cit.*).

¹⁹ Jan Zielonka, Alex Pravda (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. International and Transnational Factors*, vol. II, Oxford, Oxford University Press, 2001.

²⁰ Fabio Fossati, *Introduzione alla politica mondiale*, Milano, Franco Angeli, 2006.

Dopo 1989 sono motivazioni di ordine economico e strategico a favorire un'applicazione poco rigorosa della condizionalità da parte dell'amministrazione americana: in seguito ai fatti di Tienanmen, come è noto, la Cina non viene esclusa dall'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) perché prevale la tesi secondo la quale proprio l'ingresso nell'Omc potrebbe rappresentare un forte incentivo per avviare un cambiamento interno. A nulla valgono le proteste di coloro che, barricandosi dietro l'emendamento Jackson-Vanik alla legge commerciale del 1974, che vieta agli Stati Uniti accordi preferenziali con paesi non liberali e ne impedisce l'emigrazione dei propri cittadini, auspicano un'applicazione rigorosa della condizionalità escludendo la Cina dalla *membership* dell'Omc²¹.

In Tailandia, al contrario, gli Stati Uniti nel febbraio del 1991 sospendono gli aiuti a causa delle violazioni dei diritti umani perpetrate dai militari. La stessa strategia viene perseguita in America Latina: nell'autunno del 1991 gli Usa, prima di ricorrere all'intervento militare, sospendono i finanziamenti ad Haiti per costringere la giunta militare ad indire libere elezioni; negli anni immediatamente successivi, ricorrono a sanzioni economiche contro i *golpe* di Fujimori in Perù (aprile 1992) e Serrano in Guatemala (maggio 1993).

Sul fronte europeo la situazione è altrettanto ambigua²². La Gran Bretagna e la Francia, già nel corso degli anni Ottanta, decidono di subordinare gli aiuti allo sviluppo verso le ex-colonie africane al rispetto della condizionalità. In entrambi i casi i risultati sono deludenti, se non negativi (vedi i casi della Nigeria, del Sudan, del Camerun o del Congo), tanto che nel 1993 il governo francese Balladur dichiara addirittura che la democratizzazione non può essere promossa dall'esterno²³. La stessa Comunità europea prima del 1989 non applica rigidamente la condizionalità: gli accordi commerciali istituiti con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico in occasione delle prime convenzioni di Lomè non dimostrano ancora uno stretto legame tra aiuti e rispetto dei diritti umani. Anche dopo la caduta del muro di Berlino, alcuni paesi europei, quali l'Italia, la Spagna e l'Austria continuano a non applicare la condizionalità nei confronti dei paesi in via di sviluppo. La strategia adottata da molti governi scandinavi, sia all'interno dell'Ue, come la Svezia e la Finlandia, sia all'esterno dell'Ue, come la Norvegia, appare anzi più sensibile a privilegiare i paesi poveri anziché favorire quelli in grado di garantire le *performances* democratiche migliori.

Le eccezioni sono rappresentate dal Belgio e dall'Olanda: nel novembre del 1991, in seguito al massacro di Timor Est, i Paesi Bassi tagliano i fondi all'Indonesia; nel corso degli anni Novanta, il genocidio che coinvolge Zaire,

²¹ Filippo Andreatta, *Alla ricerca dell'ordine mondiale*, Bologna, il Mulino, 2004.

²² Basti pensare alla diversa strategia adottata nei confronti del Sudan, dove il mancato rispetto dei diritti umani da parte degli integralisti islamici viene sanzionato anche militarmente (dagli Stati Uniti), e dell'Algeria, dove né la Francia, né la comunità internazionale intervengono contro il regime fondamentalista.

²³ Fabio Fossati, *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, in «Politica Internazionale», 1999, 27, pp. 11-21.

Ruanda e Burundi spinge il governo belga a sospendere i finanziamenti concessi a tali paesi. La Germania e la Danimarca, a loro volta, applicano la condizionalità, rispettivamente, stanziando dei fondi per l'assistenza alla democrazia o sospendendo gli aiuti ai paesi che violano apertamente i diritti umani²⁴.

Con il processo di allargamento dell'Unione europea la relazione «crediti contro democrazia» assume un carattere definitivo e a partire da questa fase la valutazione del rapporto tra condizioni e prestazioni evidenzia una maggiore imparzialità. Le ragioni che spiegano questa evoluzione sono essenzialmente due. La prima si riferisce al processo di adeguamento delle strutture e delle regole nazionali al modello democratico europeo che comincia a delinearsi con i primi accordi commerciali e di cooperazione e, successivamente, si perfeziona con gli accordi di associazione che costituiscono l'ultimo passo che precede l'accesso. Tale processo, a sua volta, è il risultato di una stretta interazione tra dinamiche di tipo consensuale e di tipo coercitivo²⁵. Nel primo caso si assume che la convergenza sia l'esito di una spontanea accettazione delle norme e dei comportamenti democratici da parte delle masse popolari e delle *élites* politiche interne. La graduale interiorizzazione dei valori occidentali attiva un meccanismo di «imitazione» del modello esterno considerato più efficiente: come ha rilevato Offe, l'ipotesi di una progettazione interamente originale costituisce una modalità di cambiamento improbabile e piuttosto rara, cosicché la maggior parte dei processi di trasformazione istituzionale tende a svilupparsi secondo la regola di una trasposizione più o meno fedele di un modello «radicato in un passato rispettabile»²⁶.

La seconda ragione che spiega il carattere sistematico delle relazioni tra Ue e paesi post-comunisti emerge dal fatto che tale convergenza non si esaurisce nel trasferimento volontario o nell'adattamento di arrangiamenti istituzionali sperimentati altrove. Un processo di omogeneizzazione fondato esclusivamente su dinamiche di tipo consensuale può condurre ad una accettazione parziale del modello democratico occidentale, finalizzata all'importazione di quelle regole che non destabilizzano gli equilibri potestativi nazionali. Ne consegue, sia sul piano formale che sul piano sostanziale, la necessità di introdurre l'elemento coercitivo al fine di rendere effettivo il processo di convergenza.

Sul piano formale, la coercizione trae origine da vincoli di carattere costituzionale: l'obbligo di porre in essere delle democrazie stabili è una condizione basilare per l'ingresso nell'Ue; l'armonizzazione legislativa prevede che tutti gli Stati membri siano in grado di garantire l'applicazione delle direttive e dei regolamenti comunitari su tutto il territorio nazionale; i ministri che prendono parte al Consiglio europeo sono eletti democraticamente e sono responsabili dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali.

²⁴ Sul punto si veda Fossati, *Introduzione alla politica mondiale*, cit..

²⁵ Schmitter, *Op. cit.*; Whitehead, *Op. cit.*

²⁶ Claus Offe, *Si possono progettare le istituzioni? Considerazioni sulla transizione nell'Europa dell'Est*, in «Stato e mercato», 44, 2, 1995, pp. 181-212, p. 194.

Sul piano sostanziale, la coercizione prevede il ricorso esplicito alle sanzioni. Con riferimento all'area est-europea, è noto che l'Ue ha imposto delle sanzioni economiche nei confronti degli Stati responsabili di gravi violazioni dei diritti umani: nel 1989 gli accordi commerciali e di cooperazione con la Bulgaria vengono interrotti per circa un anno in seguito agli abusi del regime nei confronti della minoranza turca; l'anno successivo le violente repressioni che si verificano in Romania spingono l'Ue a sospendere gli aiuti economici e l'assistenza tecnica; l'azione militare sovietica nelle repubbliche baltiche è seguita dall'immediata interruzione dei finanziamenti e delle relazioni commerciali; nella ex-Jugoslavia le (tar-dive) sanzioni economiche contro le violazioni dei diritti umani iniziano nel 1992.

La centralità che assume l'elemento coercitivo nell'evoluzione del processo di adeguamento dei nuovi membri ai criteri comunitari trova una immediata conferma empirica nella natura rigorosamente verticale delle relazioni Ue-Peco. Il processo di trasferimento dall'alto (Unione europea) verso il basso (paesi candidati) di norme, tecniche amministrative, paradigmi di politiche pubbliche, singole aree di *policy*, arrangiamenti costituzionali si è finora configurato come il risultato di una serie di pressioni formali e informali esercitate da una organizzazione centrale sulle scelte di sistemi politici nazionali che economicamente e culturalmente dipendono dalla organizzazione-chiave²⁷. Certamente l'azione esterna promossa dall'Ue, soprattutto in alcuni casi (ad es. in Slovacchia, Romania e Bulgaria), ha contribuito ad accelerare il percorso di adattamento istituzionale, allontanando i rischi di una possibile quanto incerta involuzione autoritaria. Tuttavia, un processo di convergenza di tipo *top/down* ha poi costretto gli Stati beneficiari ad accettare le condizioni esterne²⁸.

Al riguardo, la formula adottata nel comunicato finale del vertice di Essen è assai esplicita: i paesi dell'Europa centro-orientale avrebbero fatto il loro ingresso nell'Unione europea non appena fossero stati in grado di adempiere alle necessarie condizioni. Tali condizioni, unite a quelle già fissate durante il vertice di Copenaghen²⁹, fanno riferimento a due principi fondamentali della politica internazionale: il rispetto e la tutela dei diritti delle minoranze e il riconoscimento dei confini territoriali esistenti.

Condizioni e prestazioni: il processo di adattamento dei paesi dell'Europa centro-orientale

In un'ottica generale è possibile affermare che le influenze esercitate dall'Ue sul processo di mutamento istituzionale interno dei paesi candidati siano

²⁷ Paul J. Dimaggio, Walter W. Powell (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

²⁸ Bonanate, *Op. cit.*

²⁹ I requisiti politici prevedono la stabilità delle istituzioni democratiche, la presenza di uno Stato di diritto, la tutela dei diritti umani e delle minoranze. I requisiti economici richiedono l'esistenza di una economia di mercato funzionante e in grado di fronteggiare la concorrenza e la capacità di assumere gli obblighi legislativi legati al funzionamento dell'Unione.

direttamente connesse alla richiesta di *membership*. Fossati riconduce la relazione che si instaura tra Ue e paesi dell'Europa centro-orientale (Peco) alla seguente tipologia (tab.1).

Tab. 1. Tipologia delle relazioni tra Ue e Peco

<i>Domanda (Ue)</i>	<i>Risposta (Peco)</i>	
	differenziata	standardizzata
differenziata	interattivo	passivo
standardizzata	conflittuale	monolitico

Fonte: Fabio Fossati, *Introduzione alla politica mondiale*, Milano, Franco Angeli, 2006.

Dal punto di vista empirico, il modello interattivo prevede che entrambi gli attori optino per modalità di comportamento differenziate. L'esempio più calzante è quello relativo alla forma di governo, dove l'Ue lascia i singoli paesi liberi di scegliere tra l'opzione parlamentare (Ungheria e Repubblica Ceca) e quella semi-presidenziale (Polonia, Slovacchia, Bulgaria e Romania). Nel modello passivo, al contrario, l'Ue lascia possibilità di scelta ma gli attori rispondono in modo uniforme. Questo tipo di interazione si verifica in occasione della scelta dei sistemi elettorali, dove i Peco, con la parziale eccezione dell'Ungheria, privilegiano meccanismi di tipo proporzionale. Il modello conflittuale prevede la contrapposizione tra domande e risposte: l'Ue chiede risposte uniformi ma i Peco rispondono in modo differenziato. Le tensioni emerse nel processo di smantellamento delle aziende di stato possono rientrare in questa categoria. Alla richiesta dell'Ue di avviare un processo di privatizzazione rapido e radicale risponde inizialmente in modo standardizzato solo la Federazione Cecoslovacca, mentre l'Ungheria e la Polonia optano per strategie più gradualiste. La Bulgaria e la Romania, al contrario, solo negli ultimi anni che precedono l'ingresso in Europa introducono delle riforme più incisive per garantire la privatizzazione delle aziende statali. Il modello monolitico, infine, prevede che alla domanda di comportamenti conformi da parte dell'Ue segua una risposta standardizzata. Il riferimento empirico riguarda le norme di tutela della concorrenza, la cui introduzione, in una situazione di incertezza legislativa derivata dall'assenza di un'economia di mercato, favorisce l'adozione della normativa europea dal momento che nessun paese può ispirarsi alla legge nazionale.

Un approfondimento della relazione tra condizioni e prestazioni, con l'obiettivo di valutare se e quanto l'Ue abbia concretamente stimolato il processo di democratizzazione nell'area est-europea, può muovere dai criteri di selezione dei paesi candidati adottati dalla Commissione europea nel biennio 1997-1999³⁰. Nel

³⁰ Cfr. Spizzo, Pisciotta, *Op. cit.*.

1997 la Commissione pubblica il rapporto *Agenda 2000* relativo alla situazione dei 10 paesi candidati e al Consiglio europeo di Lussemburgo apre i negoziati per l'adesione a cinque paesi: Slovenia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca ed Estonia.

L'impressione iniziale è che l'Ue applichi in modo estremamente flessibile la condizionalità politica: in questa fase, solo Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovenia hanno già effettuato le principali trasformazioni economiche (con la parziale eccezione della Slovenia) e politico-istituzionali e non presentano nessuna carenza di rilievo in tema di tutela dei diritti umani e delle minoranze (tab. 2).

Tab. 2. Livelli di soddisfazione della condizionalità

Paesi	CRITERI DI CONDIZIONALITÀ				
	POLITICI		ECONOMICI		
	Democrazia	Diritti umani	Mercato	Pressioni competitive	Fase 3 Uem
Ungheria	3	3	3	3	3
Rep. Ceca	3	3	3	3	3
Polonia	3	3	3	3	3
Slovenia	3	3	3	2	2
Estonia	3	2	3	2	2
Lituania	3	3	2	1	1
Lettonia	3	2	2	1	1
Slovacchia	1	2	3	3	2
Romania	2	1	2	1	0
Bulgaria	2	1	1	0	1

Fonte: Mike Mannin, *Pushing Back the Boundaries. The Eu and Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1999. Dati riferiti al 1998. Legenda: i valori sono espressi in ordine crescente da 0 a 3 e indicano il rispettivo grado di adeguamento di ciascun paese ai parametri comunitari.

A confermare la flessibilità della strategia comunitaria è proprio il caso estone. Come è noto, la decisione della Commissione di privilegiare l'Estonia, nonostante le discutibili *performances* manifestate dal paese in materia di diritti umani, suscita la ferma reazione delle altre due repubbliche baltiche. Gli indici della tab. 2 mettono in evidenza le prestazioni nettamente inferiori dell'Estonia rispetto agli altri candidati del primo *round* nella tutela dei diritti umani e nella capacità di fronteggiare la concorrenza. Ma l'aspetto più interessante emerge dal confronto con la Lituania e la Lettonia: la prima mostra delle *performances* politiche addirittura superiori (3 a 2), mentre la seconda condivide il problema della scarsa tutela accordata alla minoranza russa (2 a 2); le *performances* economiche, al contrario, mostrano la consistente superiorità estone.

In merito al rispetto della condizionalità politica, è bene ricordare che dopo l'indipendenza, sia l'Estonia che la Lettonia decidono di non concedere automaticamente la cittadinanza alle minoranze russe, con la conseguenza che circa un terzo

della popolazione che risiede nel territorio delle repubbliche baltiche resta privo di nazionalità. In Estonia, nel 1992 il nuovo governo democratico ratifica una legge del 1938 che garantisce la cittadinanza solo a coloro che sono già stati riconosciuti come cittadini nel Quaranta, mentre per tutti gli altri è necessario attendere tre anni e dimostrare di conoscere l'estone per poter votare. Nel 1995 entra in vigore una nuova legge che innalza addirittura a sei anni il diritto di ottenere la cittadinanza, almeno per i nuovi immigrati. In reazione a tali provvedimenti, la Russia minaccia di non firmare gli accordi che sanciscono il rispetto dei confini se non fosse stata cambiata la legislazione sulle minoranze. In seguito a tali pressioni, il governo estone nel dicembre del 1997 approva un emendamento che sancisce il diritto per i bambini nati dopo il 26 febbraio del 1992, o sotto i quindici anni, di poter ottenere la cittadinanza se i genitori risiedono nel territorio estone da almeno cinque anni. Circa 6000 bambini possono usufruire di questa legge e tale riforma viene accolta positivamente sia dalla Russia che dalla Commissione europea³¹.

La Lettonia, nel corso degli anni Novanta, tenta inizialmente di colmare le lacune relative alla legislazione sulla tutela delle minoranze russe concedendo il passaporto a coloro che ancora non godono dello *status* di cittadini. Tuttavia, la mancata concessione della cittadinanza automatica ai bambini nati dopo l'indipendenza, come si verifica anche in Estonia, viene sanata solo nel 2000, quando il governo lettone approva gli emendamenti alle leggi sui diritti linguistici richiesti dall'Ue.

Dal momento che le riserve della Commissione sulla tutela dei diritti della minoranza russa vengono definitivamente superate fra il 1999 (Estonia) e il 2000 (Lettonia) grazie ad una serie di riforme che adegua le due repubbliche baltiche alle norme internazionali sui diritti linguistici e sulle concessioni dei permessi di residenza ai lavoratori stranieri, la generosa ammissione dell'Estonia potrebbe confermare l'ipotesi di una applicazione della condizionalità economica nella selezione dei paesi inseriti nel primo gruppo. In questo caso, il diverso trattamento riservato alla Lituania e alla Lettonia sarebbe giustificato dal ritardo manifestato dai due paesi nei processi relativi alle riforme strutturali, in particolar modo nel settore delle privatizzazioni³².

Il caso slovacco, tuttavia, mette in evidenza la ferma volontà della Commissione di penalizzare i paesi che non rispettano i diritti umani. La Slovacchia, pur vantando prestazioni economiche positive (superiori a quelle della Slovenia e dell'Estonia) grazie agli effetti delle politiche di privatizzazione attuate durante gli anni della Federazione Cecoslovacca, viene retrocessa nel secondo gruppo a causa delle pessime *performances* politiche. Nel 1996 il governo Meciar

³¹ Per ulteriori approfondimenti si veda Fabio Fossati, "L'intervento esterno: attori, modalità e strumenti", in Liborio Mattina (a cura di), *La sfida dell'allargamento*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 37-83.

³² La maggiore tempestività dell'Estonia nell'approvazione della legge che riconosce il diritto di cittadinanza ai bambini russi nati dopo il 1992 ha certamente influito sulla valutazione della Commissione, ma è indubbio che le migliori *performances* economiche abbiano fatto la differenza rispetto alla Lettonia e alla Lituania.

approva una legge che limita fortemente l'uso della lingua ungherese, cui si aggiungono una serie di scandali legati alla sua amministrazione, che mettono in evidenza la debolezza delle istituzioni democratiche.

Con la sconfitta di Meciar (1998), il nuovo governo di centro-sinistra approva un emendamento costituzionale che introduce l'elezione diretta del capo di Stato ed elimina i conflitti tra presidenza e governo; firma un trattato con l'Ungheria che tutela la minoranza magiara residente in Slovacchia; garantisce il diritto dell'opposizione di partecipare ai lavori parlamentari; revoca l'amnistia, proposta da Meciar, nei confronti degli esponenti politici coinvolti negli scandali della passata amministrazione.

Fino al 1997, in coincidenza con l'esclusione dal primo gruppo di candidati, la Commissione esprime delle forti riserve anche in merito alle prestazioni politiche della Bulgaria: la pena di morte viene abolita solo nel 1998, sebbene non fosse più applicata dal Novanta; i diritti dei cittadini vengono frequentemente violati sia dagli organi giudiziari che dalle forze di polizia; fino al 1996 le minoranze turche e tzigane non possono esercitare a pieno i propri diritti; i *media* non risultano ancora indipendenti e la libertà di espressione non appare sufficientemente garantita; la condizione delle prigioni non è in grado di soddisfare gli *standards* internazionali. Dopo il 1997, con la sconfitta elettorale del partito socialista, si registrano alcuni cambiamenti positivi. Nel rapporto del 1999 la Commissione continua a segnalare una forte discriminazione socio-economica nei confronti dei rom (che rappresentano il 5% della popolazione), mentre le condizioni della minoranza turca vengono giudicate positivamente.

Anche in Romania le *performances* democratiche appaiono estremamente deboli. I problemi maggiori riguardano gravi violazioni dei diritti umani, quali la scarsa tutela della minoranza ungherese e rom, e le pessime condizioni degli orfanotrofi, nettamente al di sotto degli standard internazionali. La Commissione, inoltre, sottolinea la necessità di limitare l'uso eccessivo dei decreti di emergenza; di riformare gli organi di polizia, la legislazione carceraria e quella in materia di rifugiati³³; di abolire le limitazioni relative alla libertà di espressione e di culto. Ancora oggi, infatti, in Romania continuano ad operare formazioni politiche xenofobe e razziste (sia anti-semitiche che anti-ungheresi). Nel rapporto 1999, tuttavia, la Commissione esprime un giudizio relativamente positivo sulle condizioni della minoranza ungherese. A tale proposito, la presenza del Partito della minoranza ungherese all'interno della coalizione di governo di centro-destra guidata dalla Convenzione democratica certamente favorisce una decisiva inversione di tendenza verso un atteggiamento più rispettoso delle minoranze e dei diritti umani.

Fino al 2002, comunque, la Commissione mantiene delle forti riserve sulla capacità complessiva della Romania e della Bulgaria di rispettare i criteri politici. Nonostante i progressi compiuti durante le legislature di centro-destra, entrambi i

³³ Per quanto riguarda la legislazione sui rifugiati, la Commissione rileva sia la scarsa applicazione della legge esistente, sia la diffusione di traffici illeciti di persone.

paesi sollevano ancora molti dubbi in tema di indipendenza della magistratura e della stampa, di tutela dei diritti civili e di lotta alla criminalità e alla corruzione.

L'inserimento della Slovacchia, della Bulgaria e della Romania nel secondo gruppo confermerebbe dunque l'esistenza di un collegamento diretto tra *performances* politiche e processo di allargamento. Fino al 1999, pertanto, la Commissione, con la parziale eccezione dell'Estonia, decide sostanzialmente di applicare la condizionalità politica. Appare estremamente chiara, inoltre, la capacità dell'Ue di condizionare positivamente le scelte dei governi nazionali, contribuendo a rafforzare le *performances* politiche dei paesi ancora *on the way* nel processo di adeguamento ai criteri di Copenaghen. Più limitato è invece l'impatto che le pressioni sovranazionali hanno esercitato sulla stabilizzazione delle istituzioni e dei comportamenti democratici nei paesi che già dalla metà degli anni Novanta si mostrano in linea con i criteri di Copenaghen. In Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovenia sono le rispettive leadership nazionali ad attuare le principali riforme istituzionali molto prima del 1997.

Nel periodo successivo (2000-2002), il monitoraggio della Commissione si concentra prevalentemente sulla capacità dei paesi candidati di soddisfare sia i criteri politici che quelli economici. La decisione di ammettere dal 1 maggio 2004 solo 8 paesi su 10, formalizzata al vertice di Copenaghen del dicembre 2002, lascia però supporre una strategia più sensibile all'applicazione della condizionalità economica. I dati forniti dalla Bers e dalla Freedom House nel periodo 1997-2001 (tab. 3), pur mettendo in luce un sostanziale miglioramento rispetto alla fase precedente, sottolineano il netto ritardo di Bulgaria e Romania in merito alla crescita del reddito pro-capite e alle riforme strutturali.

Tab. 3. Performance economiche e politiche dei paesi est-europei (2001-2002)

Paesi	Pil annuale pro-capite * (2001)	Punteggio democratico (2002)
Bulgaria	1.679	1,5
Estonia	4.094	1,5
Lettonia	3.269	1,5
Lituania	3.417	1,5
Polonia	4.739	1,5
Rep. Ceca	5.547	1,5
Romania	1.804	2
Slovacchia	3.696	1,5
Slovenia	9.873	1,5
Ungheria	5.083	1,5

Fonte: Bers (redditi pro-capite) e Freedom House (punteggio e status democratico). Dati rielaborati dall'autore. (*) Valori espressi in dollari.

Il trattamento riservato alla Slovacchia trova una plausibile giustificazione nel rendimento evidenziato dagli indicatori economici, che mostrano livelli di reddito

in linea con i tre paesi baltici. La Romania, inoltre, rappresenta il fanalino di coda anche sulle riforme politico-istituzionali.

Conclusioni

L'influenza dell'Ue produce gli effetti più rilevanti nei paesi che presentano le condizioni meno favorevoli allo sviluppo della democrazia. Paradossalmente, nei paesi che evidenziano le *performances* migliori, l'azione dell'Ue sopraggiunge quando le *élites* nazionali hanno già effettuato le riforme fondamentali, mentre nei casi di democratizzazione parziale, le pressioni dell'Ue riescono a produrre una serie di effetti indubbiamente positivi. Sul piano della tutela delle minoranze, come si è visto, l'Unione ottiene i risultati più rilevanti: in Slovacchia, nel biennio 1998-1999, il governo di centro-sinistra approva una serie di riforme che tende a garantire i diritti delle minoranze ungheresi; in Bulgaria e Romania le condizioni delle minoranze turche e magiare migliorano sensibilmente in concomitanza con i successi elettorali delle forze di opposizione; in Estonia e Lettonia le pressioni comunitarie inducono le due repubbliche baltiche ad uniformare le leggi in materia di diritti linguistici e di tutela dei lavoratori stranieri alla normativa internazionale.

Meno incisiva si è invece rivelata l'azione dell'Ue in tema di *institutional building*. In questo settore, agli impulsi provenienti dall'alto si è quasi sempre risposto con *performances* nettamente al di sotto delle aspettative: in Bulgaria e Romania, ad esempio, l'azione dei governi nazionali non ha ancora prodotto quel salto di qualità necessario per uniformare la giustizia, le forze dell'ordine, la legislazione carceraria e le telecomunicazioni.

In definitiva, nonostante l'impegno prodotto dalla Commissione in questi anni, le *performances* più democratiche continuano a mantenere una origine prettamente nazionale che previene la successiva azione comunitaria (vedi i casi dell'Ungheria, della Repubblica Ceca, della Polonia e della Slovenia). Dove invece le pressioni dell'Unione anticipano il processo riformatore a livello nazionale, l'impatto dei fattori esterni è spesso destinato a scontrarsi con i vincoli posti dal passato regime (es. Slovacchia, Romania, Bulgaria).

Non si può ignorare, tuttavia, che senza la prospettiva di ritornare in Europa e partecipare alle decisioni fondamentali per la comunità internazionale, molti governi est-europei non avrebbero neanche intrapreso la via del cambiamento. Sotto questo profilo, l'immagine dell'Unione come 'ancora esterna' rimane quanto mai efficace.

Istituto italo-latino americano (Iila)

L'Istituto italo-latino americano (Iila) è un organismo internazionale con sede in Roma di cui fanno parte l'Italia e le venti Repubbliche latinoamericane. Fondato nel 1966 su iniziativa del senatore Amintore Fanfani, esso ha come obiettivo istituzionale il rafforzamento delle relazioni economiche, scientifiche, culturali e di cooperazione dei paesi latinoamericani con l'Italia e, tramite l'Italia, con l'Europa. Fra le tante iniziative, di particolare rilievo sono:

- l'organizzazione delle *Conferenze nazionali Italia - America Latina e Caraibi*;
- l'allestimento del padiglione dell'America Latina presso la Biennale di Venezia e la presenza alla manifestazione di Roma *Più libri, più liberi*;
- la pubblicazione di volumi dedicati all'approfondimento delle tematiche di carattere economico nell'ambito della *Collana di Studi latinoamericani*;
- l'organizzazione del *Corso di perfezionamento in Affari europei per diplomatici latinoamericani e per funzionari in servizio presso organizzazioni latinoamericane*, in collaborazione con il Centro internazionale di formazione dell'Oil di Torino e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri, della Regione Piemonte e di altri Enti economici piemontesi;
- l'organizzazione del *Corso di alta formazione in Studi latinoamericani*, in collaborazione con gli Atenei di Roma Sapienza, Roma Tre e Tor Vergata e di altre Istituzioni italiane e straniere.



Piazza Benedetto Cairoli, 3 – Palazzo Santacroce – 00186 Roma
Tel. 0039 06684921 – Fax. 0039 066872834