



Munich Personal RePEc Archive

The European Union and the relationship with its neighbours: the development of the European Neighbourhood Policy

Grandi, Silvia

University of Modena and Reggio-Emilia

28 July 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/9591/>
MPRA Paper No. 9591, posted 16 Jul 2008 07:22 UTC

**L'Unione Europea ed i rapporti con i paesi vicini:
lo sviluppo della Politica europea di vicinato**

***The European Union
and the relationship with its neighbours:
The development of the European Neighbourhood Policy***

Silvia Grandi

Università di Modena e Reggio-Emilia

Abstract: This paper introduces to geographical and geopolitical pattern of the relationship with neighbours countries of the enlarged Europe since 2007. In particular, after clustering the countries at the frontiers of the EU according to spatial contiguity and shares of common values, a introductory discussion on the *European Neighbourhood Policy* is done.

Keywords: *Frontiers, European Neighbourhood Policy, Geopolitics*

JEL: F02, F42, O19

1. Prossimità e vicinanza: il mosaico dei confini per l'Unione Europea

Il rapido processo di allargamento ad est dei confini dell'Unione Europea (UE), avviato nel 2004 e conclusosi nel gennaio 2007, è avvenuto in un clima economico e geopolitico mondiale in forte evoluzione.

Per l'Unione comportò importanti cambiamenti nella geografia e nelle relazioni con i suoi paesi prossimi perchè nuovi territori diventarono direttamente confinanti con le sue frontiere terrestri e marittime e, contestualmente, i programmi di cooperazione con alcune regioni volgevano al termine¹. Negli stessi anni, poi, vi fu l'inizio della dibattuta *questione turca*, ovvero i negoziati per l'ingresso della Turchia che aprirono il delicato tema dell'opportunità di estendere l'Unione ai paesi aderenti al Partenariato Euro-Mediterraneo.

La prossimità, in questo contesto, è intesa dalla Commissione sia come elemento di contiguità spaziale sia come frontiera di condivisione di valori ed interessi comuni (Rehn, 2006). Questa visione ha creato un mosaico di approcci assai diversificati che plasmano i confini geografici di influenza e le relazioni internazionali europee. Con questa prospettiva ed in base alle politiche, agli accordi ed ai processi istituzionali attualmente in corso, i paesi prossimi all'Unione Europea si possono distinguere cinque gruppi² che sintetizzano i principali approcci nelle modalità di relazione, di cooperazione e di condivisione con l'UE (Moran, 2007).

Un primo gruppo comprende i paesi non UE che a fanno parte all'Associazione europea di libero scambio (EFTA)³ nata già nel 1960 come alternativa per quegli stati europei che non volevano entrare nell'allora Comunità Economica Europea. Questi paesi - Islanda, Liechtenstein, Norvegia - partecipano al mercato comune europeo grazie all'accordo per la creazione dello Spazio Economico Europeo⁴ firmato nel 1994.

Il secondo ed il terzo gruppo racchiudono l'insieme delle nazioni dell'enclave balcanica che, rispettivamente, hanno avviato le procedure di adesione all'UE (Croazia, Turchia ed l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia), e che quindi rientrano nella rosa dei paesi candidati per l'allargamento, ed i cosiddetti paesi potenziali candidati (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia) firmatari dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione all'EU.

Gli altri paesi, definiti "vicini" (*neighbours*) per l' "Europa ampliata" (*wider Europe*)⁵, in termini generali sono quelli che condividono almeno una frontiera terrestre o marittima con l'attuale Unione Europea. In particolare, secondo la Commissione, sono candidati "vicini": Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Israele, Autorità Palestinese, Giordania, Libano, Siria, Libia, Azerbaigian, Georgia, Armenia, Ucraina, Bielorussia e Moldavia. Inoltre, i paesi vicini sono quelli che costituiscono la cintura periferica dell'UE e che non hanno, almeno

¹ Tra i più significativi ricordiamo: TACIS, MEDA, PHARE ma in quegli anni si registrarono anche le attività di programmazione di tutti i Fondi strutturali e di coesione (2007-2013).

² Si escludono nella trattazione i microstati europei (San Marino, Città del Vaticano, Principato di Monaco ed Andorra), la discussione relativa alle frontiere dell'UE relativa ai territori speciali parte degli stati membri.

³ Dall'acronimo inglese *European Free Trade Association*.

⁴ E' esclusa la Svizzera

⁵ Si richiama qui le espressioni linguistiche che emergono dalla comunicazione della Commissione Europea del 2003: *Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours?* (Europa ampliata – Vicinato: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali).

per il momento, prospettive di adesione, pertanto non interessano le politiche di allargamento, ma rappresentano territori con cui l'Europa intrattiene rapporti privilegiati che vanno oltre a quelli stabiliti dalla politica estera dell'Unione.

Infine, in questa ripartizione, la Russia si configura gruppo a sé stante in cui i rapporti sono gestiti attraverso un partenariato bilaterale strategico siglato nel 2005, preferito da questo paese per meglio rappresentare l'indipendenza e la pariteticità nei rapporti con l'Europa.

L'analisi di queste classificazioni ci permette di osservare che il grado di prossimità si affievolisce man mano che si passa dal primo al quinto gruppo. Sembra, quindi, proponibile una tassonomia in base all'intensità della prossimità in senso europeo che, come si è citato precedentemente, coniuga il fattore spaziale a quello politico. Il primo gruppo è definibile a "prossimità forte", mentre il secondo ed il terzo ad "alto potenziale di prossimità". La Russia si delinea con una "prossimità debole" ed i paesi vicini, oggetto di questo contributo, si configurano a "prossimità media".

Fig. 1 – Carta dei paesi prossimi nel 2005

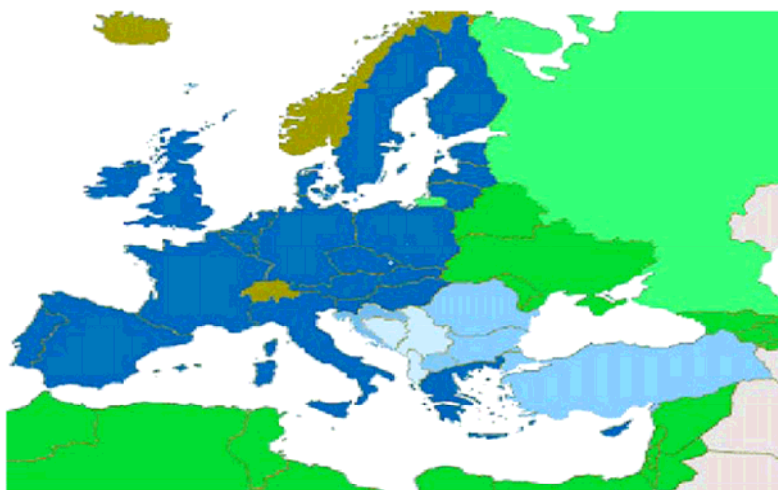
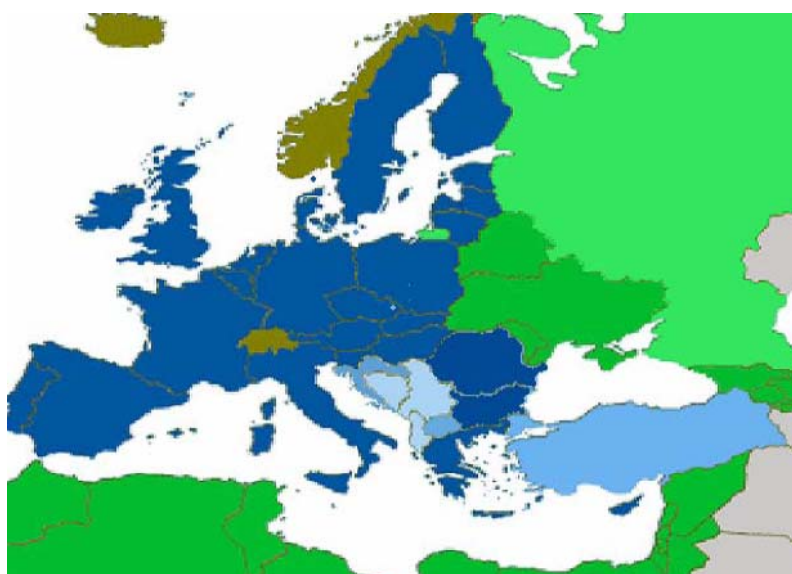


Fig. 2 – Carta dei paesi prossimi nel 2007



2. Prospettiva geografica della politica europea di vicinato (PEV)

Dopo un processo maturato in seno alle istituzioni comunitarie nei primi anni duemila e sotto la spinta soprattutto di Gran Bretagna e Svezia la Politica europea di vicinato (PEV) fu concepita tra il 2003 ed il 2004⁶.

Tra le ragioni che spinsero alla formulazione di questo nuovo approccio si riconoscono gli obiettivi degli organi comunitari di semplificare il sistema di governo dei processi multilaterali e bilaterali in corso con i paesi vicini esclusi dall'allargamento, di rilanciare e rendere più efficaci gli strumenti finanziari e tecnici di cooperazione con i vecchi e nuovi paesi vicini a sud e ad oriente che si erano rivelati spesso poco o mal utilizzati ed, infine, gestire i rapporti con i paesi alle porte dell'UE nel nuovo clima geopolitico internazionale dove la necessità sicurezza è diventata molto più sentita (Balfur, 2006; Balfur e Missiroli, 2007).

I paesi coinvolti attivamente nella PEV attualmente sono:

- i vicini orientali: l'Ucraina e la Moldavia, mentre, per ora, i benefici della PEV non si estendono alla Bielorussia, perché da questo paese l'UE si attende che prima venga adottata una forma democratica di governo attraverso libere elezioni;
- le tre repubbliche transcaucasiche: Georgia, Azerbaigian ed Armenia;
- tutti i paesi della costa sud e sud-est del Mediterraneo con eccezione della Siria che deve ancora ratificare il piano d'azione della PEV e la Libia che dovrebbe prima aderire al Processo di Barcellona⁷.

La PEV si configura come la nuova politica quadro per le relazioni con i paesi orientali e meridionali che ha l'obiettivo di condividere con i paesi vicini i benefici dell'allargamento ed evitare il manifestarsi di nuove divisioni⁸. L'instaurarsi di queste relazioni di cooperazione privilegiata è condizionata all'interesse reciproco a rispettare valori comuni quali quelli della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo, del buon governo, i principi di un'economia di mercato e di sviluppo sostenibile. La condivisione di valori comuni e della partecipazione delle autorità locali nei programmi di cooperazione transfrontaliera si è configurata come una novità importante dell'approccio europeo, che per Stocchiero e Piccarozzi (2007) implica il superamento dei confini tra interno ed esterno e l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale anche nella politica di assistenza esterna.

L'obiettivo di cooperazione dell'Europa va oltre alla tradizionale cooperazione allo sviluppo che intrattiene con i paesi terzi; la motivazione è dichiarata apertamente: è interesse dell'UE ad essere circondata da paesi stabili e prosperi, perché sostenere lo sviluppo politico ed economico dei paesi vicini

⁶ Il primo documento in cui si delineava quella che sarebbe stata la PEV fu la comunicazione della Commissione Europea *'Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'* (COM(2003) 104 final, Brussels: 11 marzo) a cui seguì, nel 2004, *'European Neighbourhood Policy. Strategy Paper'* (COM(2004) 373 final, Brussels: 12 maggio). Nel 2006 fu pubblicata la comunicazione *'On strengthening the European Neighbourhood Policy'*, (COM(2006) 726 final, Brussels: 4 dicembre) ed un anno dopo *'A Strong European Neighbourhood Policy'* (COM(2007) 774 final, Brussels: 5 dicembre).

⁷ Gli accordi bilaterali preesistenti alla PEV fungono da quadro per la realizzazione della PEV sono questi gli Accordi di Partenariato e Cooperazione (paesi dell'area orientale) e gli Accordi di Associazione (paesi dell'area euromediterranea).

⁸ *"Tutto salvo le istituzioni"* con questa espressione l'allora presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, sintetizzò le frontiere dei rapporti con i paesi vicini (discorso *"A wider Europe. A proximity policy as the key to stability"* alla sesta conferenza mondiale dell'ECFA del 6 dicembre 2002).

rapresenta la miglior garanzia di pace e di sicurezza⁹ a lungo termine. Per i paesi vicini la posta in gioco è l'integrazione delle loro economie al mercato unico europeo, attraverso cioè la graduale estensione ai vicini delle libertà di movimento delle merci, dei servizi, dei capitali ed delle persone, anche se quest'ultima eventualità, con l'evolversi operativa della strategia di vicinato, è andata attenuandosi (Alcaro e Aliboni, 2005)

Fig. 3 – Tabella sinottica sull'evoluzione temporale delle fasi relative alla PEV per ogni paese

<i>Paese</i>	<i>Periodo di firma accordo</i>	<i>Tipo di accordo siglato</i>	<i>Country Report</i>	<i>Action Plan</i>	<i>Data di adozione da parte UE</i>	<i>Data di adozione da parte Paese</i>
Marocco	Marzo 2000	AA	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	27.7.2005
Algeria	Settembre 2005	AA	---	---	---	---
Tunisia	Marzo 1998	AA	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	4.7.2005
Libia	--	--	--	--	--	--
Egitto	Giugno 2004	AA	Marzo 2005	Fine 2006	5.3.2007	6.3.2007
Giordania	May 2002	AA,	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	11.1.2005
Libano	April 2006	AA,	Marzo 2005	Autumn 2006	17.10.2006	19.1.2007
Siria	--	--	--	--	--	--
Israele	Giugno 2000	AA	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	11.4.2005
Autorità Palestinese	Luglio 1997	Interim AA	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	4.5.2005
Moldavia	Luglio 1998	PCA	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	22.2.2005
Ucraina	Marzo 1998	PCA	Maggio 2004	Fine 2004	21.2.2005	21.2.2005
Bielorussia	Sospeso	PCA				
Georgia	Luglio 1999	PCA	Marzo 2005	Autunno 2006	13.11.2006	14.11.2006
Armenia	Luglio 1999	PCA	Marzo 2005	Autunno 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbaigian	Luglio 1999	PCA	Marzo 2005	Autunno 2006	13.11.2006	14.11.2006
Russia	December 1997	PCA	non applicabile			

⁹ E' importante notare che la PEV è anche parte della politica europea di sicurezza.

Operativamente la PEV viene attuata sulla base di rapporti paese (*country reports*) preparati dalla Commissione e basati su una lettura geografico-economica e politica condivisa in maniera paritetica con il paese vicino. In base a quest'analisi del territorio vengono redatti e siglati i piani d'azione bilaterali (*action plans*) che sintetizzano i bisogni del paese vicino e gli interessi reciproci. I piani d'azione sono il vero e proprio strumento operativo che contraddistingue la PEV delle altre politiche dell'unione. Questi fissano un programma di lavoro per un periodo che va da tre a cinque anni e che riguarda le riforme politiche ed economiche, il ravvicinamento delle legislazioni con la legislazione comunitaria, la partecipazione a certi programmi comunitari e lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione e del dialogo.

Due principi innovativi e fortemente geografici caratterizzano l'azione delle parti: la responsabilità condivisa (*joint ownership*) e la differenziazione.

La prima sottende una strategia concertativa che si avvicina maggiormente ai principi di crescita endogena e *bottom-up* che ispirano le più recenti politiche di cooperazione allo sviluppo, piuttosto che al criterio di condizionalità che ha, sì, funzionato efficacemente nei processi di allargamento ma si è dimostrato inadeguato nel contesto del Partenariato Euromediterraneo.

La differenziazione incontra la necessità di stabilire forme di cooperazione ad intensità variabile che riflettono le volontà politiche e la complessità del contesto territoriale di ciascuno Stato. Una cooperazione, quindi, non più così imposta dall'alto al basso, ma condivisa e più paritetica, flessibile ed a geometria variabile. pur muovendosi all'interno della Strategia comune della PEV.

La progettualità privilegia l'aspetto bilaterale, introduce anche i processi multilaterali a scala interregionale - transfrontaliera, se le due regioni sono contigue o se non lo sono transazionale - tra i paesi o le regioni che condividono interessi specifici comuni e che riescono realisticamente ad intraprendere un dialogo ed un'azione comune. L'inserimento del terzo livello operativo tra quello bilaterale e quello multilaterale, riconosce come centrale il ruolo del territorio e le sue motivazioni alla cooperazione nel complesso sistema dell'UE e dei paesi vicini. Si potrebbe dire concepito in un'atmosfera di crisi del multilateralismo degli anni duemila ma, in base alle valutazioni emerse nelle conferenze tecniche e ministeriali Euromediterranee nel periodo 2001-2004, sembra piuttosto una scelta nata dalla valutazione dei risultati del MEDA mediamente deludenti e dell'esperienza positiva dei programmi INTERREG.

Con questo livello intermedio si è cercato di inserire un nuovo grado di flessibilità geografica per cercare di ovviare le situazioni di stallo createsi nei programmi precedenti per la mancanza di una profonda coesione politico-culturale tra i paesi. Probabilmente troppo idealismo o una concezione delle affinità espresse da una lettura superficiale della prossimità ha caratterizzato il movimento multilaterale negli anni passati, trascurando, invece, le sottili - ma determinanti - differenze territoriali tra i paesi appartenenti ad una stessa area oppure le eccessive diversità di sviluppo socio-economico tra i paesi interessati.

In questo quadro di riforma delle istituzioni che regolano la cooperazione di vicinato è stato concepito anche un nuovo sistema per l'articolazione dell'assistenza finanziaria e tecnica per il periodo 2007-2013 che sostituisce i precedenti programmi TACIS e MEDA (2000-2006). Nato nel 2004 e denominato Strumento europeo di partenariato e di vicinato (ENPI, dall'inglese *European Neighbourhood and Partnership Instrument*) ad esso è stato assegnato una dotazione finanziaria di circa dodici miliardi di Euro, uno stanziamento maggiore rispetto al passato, apparentemente insufficiente per

affrontare i complessi obiettivi della PEV ma realmente è probabile che non venga utilizzata per l'inabilità di molti paesi di trasformare operativamente bisogni in progettualità soprattutto sulla base delle pesanti procedure amministrative ed i sistemi di garanzia previste da Bruxelles.

3. Qualche considerazione per futuri sviluppi della ricerca

La Politica europea di vicinato si configura come uno dei terreni più complessi ed interessanti di analisi geografico-economica e politica, anche in termini applicati, per ciò che concerne le sfide che l'Unione Europea deve affrontare nel quadro internazionale: le pressioni migratorie, le contrapposizioni culturali e religiose, l'instabilità ed i processi di democratizzazione, le reti per l'approvvigionamento energetico, le grandi vie di comunicazione e commerciali ed i conflitti regionali.

Altresì la PEV è l'espressione della capacità delle istituzioni europee di assimilare i principi di sviluppo territoriale su base internazionale e transfrontaliera. A questo proposito si notano non poche incoerenze proprio per l'ambiguità della PEV, posta in una posizione intermedia tra una politica di cooperazione internazionale ed una fortemente influenzata da principi di allargamento, quest'ultima concepita per creare una forte influenza istituzionale e culturale. La dichiarata condivisione paritetica enunciata è di fatto da leggere solo come maggiore partecipazione dello Stato vicino alla formulazione dell'analisi geoeconomica, del piano d'azione e della progettualità finanziaria rispetto alla situazione pregressa perché molto chiaramente l'impianto metodologico ed i valori comuni sono espressione di una visione europocentrica.

Concludendo queste considerazioni introduttive sulle regioni ai margini prossimi della nuova Europa Allargata e sulla relativa PEV hanno voluto essere lo spunto iniziale per ulteriori approfondimenti di ricerca sia in termini applicati sia analitico-teorici. Un'ulteriore riflessione sui rapporti tra UE ed i territori vicini potrebbe soffermarsi sia su una migliore discussione del principio di vicinanza e dell'interpretazione culturale che a questo viene data sia sul discorso geopolitico in chiave sostenibile, realista o critica (Vallega 1994; Jean, 1995; Antonsich, 2001) delle relazioni di influenza egemonica "morbida" che l'UE intende portare avanti con la Politica di vicinato.

Riferimenti Bibliografici

ALCARO R. e ALIBONI R., 2005. “La politica di vicinato dell’Unione Europea e il Mediterraneo. Orientamenti, strumenti operativi, prospettive”. *Documenti LAI* n. 0543, IAI, Roma

ALCARO R. e COMELLI M., 2005. “La Politica Europea di vicinato”, Quaderno IAI

ATTINÀ F., ROSSI R. (a cura di), 2004. European Neighbourhood policy: political, economic and social issues. Dipartimento Studi Politici The Jean Monnet Centre “Euro med”, Catania

BALFOUR R., 2007. “Diritti Umani e democrazia nella Politica europea di vicinato: strumenti, strategie e dilemmi”. In Pre-print del workshop “La politica di vicinato quali opportunità per l’Italia”, CESPI, Roma

DI COMITE L., MORETTI E., 1999. *Geopolitica del Mediterraneo*, Carocci, Roma

MISSIROLI A. 2007. “The EU neighbourhood as a source of “threats” – a reappraisal. In BALFOUR R. e MISSIROLI A., “Reassessing the European Neighbourhood Policy”, Issue Paper N°54, European Policy Centre (EPC), June 2007.

MORAN M.T., 2007. European Neighbourhood Policy. In atti del workshop “FEST Development Education Project”, Brussels, 30-31 maggio 2007 no.22/Marzo, Roma

REHN O., 2006, *Europe's Next Frontiers*. Nomos, CAP, Finalindia

STOCCHIERO A. E PICCAROZZI M., 2007. “Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in ENPI”. In Pre-print del workshop “La politica di vicinato quali opportunità per l’Italia”, CESPI, Roma

VALLEGA A., 1994. *Geopolitica e sviluppo sostenibile. Il sistema mondo del XXI secolo*, Mursia, Milano

Jean C., 1995., *Geopolitica*, Laterza, Roma

ANTONSICH M., 2001. *Critical geopolitica. La geopolitica nel discorso postmoderno*. BSGI vol. VI, pp. 735-752

TALBOT V., 2005. *La cooperazione Euro-Mediterranea: dal partenariato al vicinato*. ISPI, Milano

COMMISSIONE EUROPEA, 2003. ‘*Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*’, COM(2003) 104 final,

COMMISSIONE EUROPEA, 2004, ‘*European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*’, COM(2004) 373 final,

COMMISSIONE EUROPEA, 2006. ‘*On strengthening the European Neighbourhood Policy*’, COM(2006) 726 final

COMMISSIONE EUROPEA, 2007. “*A Strong European Neighbourhood Policy*”, COM(2007) 774 final