

## TRANSEUROPA. Reti di società civile

Position Paper

### L'EUROPA VENT'ANNI DOPO DAYTON

Conflitti in Europa: dall'instabilità in Turchia al  
conflitto in Ucraina. Come è intervenuta e cosa  
ha imparato l'Unione Europea

Rovereto  
dicembre 2015

Nel 1995 il trattato di Dayton metteva fine alla guerra in Bosnia Erzegovina. I successivi vent'anni hanno trasformato profondamente il mondo, l'Unione Europea, i Balcani e anche noi stessi. Il position paper propone una riflessione su tale mutamento considerando la prospettiva europea e la capacità di azione internazionale dell'UE, tenendo conto di come negli ultimi anni i conflitti ai suoi confini si siano moltiplicati e siano diventati un problema anche domestico, come evidente con il terrorismo jihadista.

#### LA TRASFORMAZIONE DEL SISTEMA INTERNAZIONALE

Quando negli anni '90 la leadership americana nelle relazioni internazionali era indiscussa, l'UE ha iniziato ad esprimere una propria politica estera a partire dal Sud-est Europa giocando un ruolo fondamentale nella pacificazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani.

Successivamente il percorso intrapreso dall'UE in ambito internazionale si è scontrato con le conseguenze della pretestuosa invasione americana dell'Iraq, a cui si erano accordati alcuni paesi membri, e della crisi economica internazionale. Il conseguente ritiro strategico americano dallo scacchiere europeo e la ritrovata assertività della Russia, di cui il primo acuto è stata la guerra con la Georgia proprio nel 2008, hanno generato l'attuale contesto di instabile multipolarismo.

Tale contesto, unito alla mancanza di un effettivo strumento di governance mondiale per via della debolezza tanto dell'ONU che delle altre organizzazioni regionali, ha influito negativamente sulla disponibilità occidentale ad impegnarsi in missioni in contesti di conflitto. Esiste un dibattito intellettuale tra chi avanza proposte di forme ibride di protettorato o *trusteeship*, come Michael Walzer o Roland Paris, e chi invece come David Chandler denuncia l'imperialismo sotteso all'umanitarismo.

Ma 20 anni dopo la fine della guerra in Bosnia Erzegovina sembra impossibile ripetere oggi in Siria o in Ucraina ciò che era stato possibile fare nei Balcani: un intervento internazionale che ponga fine al conflitto e un protettorato che ne assista la ricostruzione, assieme ad un tribunale internazionale che ne giudichi i crimini.

Venti anni dopo Dayton, la critica a quegli accordi di pace è indispensabile per superare lo stallo

politico in cui si trova la Bosnia-Erzegovina oggi. La Costituzione imposta allora ha fatto prevalere i diritti dei tre popoli costitutivi (croati, serbi, e bosgnacchi) sopra a quelli dei singoli individui, in violazione della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo come riconosciuto dalla sentenza Sejdić-Finci della Cedu nel 2009. La soluzione adottata a Dayton nasceva come temporaneo compromesso per ottenere la pace, ma la sua riforma non è mai andata a buon fine nonostante i ripetuti tentativi, e la Bosnia-Erzegovina resta oggi uno stato disfunzionale che difficilmente potrebbe in questa forma procedere verso l'integrazione europea.

Eppure non possiamo sottovalutare i risultati positivi di quel tardivo intervento internazionale. Le storture di un sistema politico nato per far cessare la guerra non cancellano due decenni di pace, e gli sforzi - seppur vani - di cancellare gli esiti della pulizia etnica hanno comunque contribuito alla ricostruzione di un paese, mentre oggi passo dopo passo sta lentamente riemergendo una società civile bosniaca.

Le esperienze in Bosnia-Erzegovina e Kosovo hanno mostrato come le missioni internazionali - che includano anche amministrazione diretta - siano una delle poche opzioni plausibili per evitare la ricaduta di un paese nel conflitto armato. Tuttavia, esse hanno anche evidenziato che si tratta di sforzi economicamente e umanamente onerosi che richiedono impegno politico nel medio-lungo periodo e, naturalmente, non offrono garanzie di successo.

Al contrario negli scorsi anni la tendenza, anche in Europa, è stata quella di fuggire ad ogni responsabilità internazionale condivisa - come mostra la mancanza di un efficace sostegno alle primavere arabe - perdendo così la capacità di influenzare efficacemente il proprio vicinato.

Senza dubbio la chiave di volta per la stabilizzazione dei Balcani è stato l'avviamento del percorso di integrazione europea e l'assistenza della Commissione Europea circa suoi sviluppi. Lentamente nel corso degli anni 2000 la prospettiva dell'adesione è assurta a obiettivo condiviso per le classi dirigenti locali, anche se non sempre fattivamente perseguito date le onerose richieste di rafforzamento e modernizzazione delle istituzioni statali.

L'impegno UE nella regione è stato dunque considerevole ma, prevedibilmente, i risultati sono stati altalenanti. Tra i successi maggiori si annovera il negoziato per la normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Kosovo, culminato con gli accordi di Bruxelles del 2013. Mentre EULEX, la missione europea in Kosovo, la più grande e dispendiosa nella storia dell'Unione, partita nel 2008 con obiettivi ambiziosi, ha dato risultati insoddisfacenti e la sua azione è stata costellata di scandali.

## **LA TRASFORMAZIONE DELLA POLITICA ESTERA EUROPEA**

Nel corso dei due decenni, l'UE stessa è cambiata al suo interno per via dei progressivi allargamenti ad est e nelle scelte di politica estera si è iniziato a notare l'emergere di interessi nuovi come quelli dei paesi dell'Europa centrale e soprattutto l'affermarsi della leadership tedesca. L'UE ha così beneficiato della compiuta europeizzazione della politica estera tedesca nell'era Merkel. Mentre Londra, preoccupata per i flussi migratori dall'Europa orientale, sconfessava il suo precedente sostegno all'integrazione di nuovi membri, Berlino ha iniziato a indicare la strada da seguire sulle politiche di allargamento e vicinato, sulla querelle serbo-kosovara, nei confronti della crisi greca, ma anche rispetto alla guerra in Ucraina e infine sulla crisi dei profughi.

Nel caso della crisi ucraina, l'UE è parsa quasi spaventata dalla propria capacità di attrazione che pareva uscire intatta dagli anni della crisi economica. E soprattutto ha riscoperto la propria vulnerabilità di fronte all'assertività russa. Nonostante il timore di un conflitto diretto con Mosca e i forti interessi economici in discussione, la capacità dell'UE di trovare un accordo sulle sanzioni economiche adottate contro Mosca ne ha dimostrato la capacità di resistere alle forze centrifughe.

Anche nei Balcani la crisi ucraina ha marcato il ritorno di un imperativo geopolitico dietro il processo d'allargamento. Il ritrovato interesse russo ad agire nella regione, anche solo come *spoiler*, ha fatto mettere da parte le iniziali reticenze della Commissione Juncker e riportato un interesse degli stati membri all'allargamento verso i Balcani.

In Turchia, lo scoppio delle primavere arabe e della guerra civile siriana hanno smorzato l'entusiasmo neo-ottomano, fatto ripartire la guerra interna contro i curdi del PKK e provocato l'afflusso nel paese milioni di profughi. Il paese, di centrale importanza nel "vicinato stretto" europeo, è oggi scosso da instabilità e tentazioni autoritarie, mentre peggiora sensibilmente il rispetto delle libertà fondamentali, inclusa quella di espressione.

In questi anni, le relazioni tra UE e Turchia sono state viziate da un *vulnus* di fondo: non aver mai chiarito se l'UE intende davvero dare un'opportunità di adesione al paese che dal 2005 ha in corso i negoziati d'adesione ma sembra non avere alcuna possibilità di arrivare alla piena membership. Trattare la Turchia come un paese partner ma esterno rispetto al futuro dell'Unione - come fatto ripetutamente dai leader dei maggiori paesi membri, Merkel e Sarkozy in testa - ha spuntato le armi dell'UE e impedito alla condizionalità di avere un effetto trasformativo forte quanto in Europa centro-orientale e nei Balcani.

Tuttavia, se l'UE ha scoperto di poter usare la sua capacità di attrazione politica come strumento di disciplina delle periferie, essa non può pensarsi capace di risoluzione dei conflitti o di proiezione internazionale se non individuando altri strumenti di relazione diversi dalla sola integrazione politica.

#### **IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE EUROPEA NEI CONFLITTI**

Oggi si è fortemente indebolita l'utopia della società civile europea che negli anni '90 mobilitava migliaia di persone in azioni di solidarietà nei Balcani, sperimentava nuove forme di intervento civile nei conflitti, e chiedeva di vedere riconosciuto il proprio ruolo in politica internazionale.

Pensandosi capace di partecipare alla definizione della politica estera comune e denunciando a gran voce il ritorno della politica di potenza dei paesi membri nei Balcani, alla fine del decennio di guerre la società civile era riuscita a smuovere l'opinione pubblica e spingere le istituzioni europee a formulare la promessa dell'integrazione europea dei Balcani.

Negli ultimi anni invece, mentre le aree di crisi si moltiplicavano, abbiamo vissuto un forte ripiegamento su noi stessi come reazione alla sensazione di vulnerabilità e impotenza prodotta dal terrorismo internazionale e dalla crisi economica. In risposta alla macchina del terrore jihadista che in Siria prendeva di mira i giornalisti ed i volontari internazionali, in Italia, facendo il gioco dei terroristi, chi si mobilitava in favore dei civili vittime di conflitti nel mondo veniva additato come irresponsabile perché rischiava di costare alla collettività onerosi riscatti.

Di fronte a tutto ciò è urgente contrastare la deriva autoreferenziale, impegnandosi in un ampio lavoro di sensibilizzazione delle opinioni pubbliche circa l'interdipendenza del mondo in cui viviamo. E' necessario lavorare intensamente per far nascere un dibattito consapevole e attento sul nuovo contesto internazionale e su ciò che avviene alle nostre frontiere - dalla crisi dei profughi, a cui per anni ci siamo disinteressati, fino ai conflitti in Ucraina e Turchia.

Solo così si può permettere una discussione informata sugli impegni da assumersi per garantire coerenza ed efficacia alla politica estera europea e per diffondere la consapevolezza che non ci sono soluzioni rapide ed economiche ai conflitti né alla successiva fase di ricostruzione.

Analogamente, per ritrovare la capacità di far fronte alla complessità, dobbiamo tessere reti con le società civili degli altri paesi, che spesso si dimostrano vivaci e all'avanguardia e dove in ogni caso

devono maturare le scelte politiche per il cambiamento.

Rispetto al passato oggi discutiamo molto di più di Unione Europea - sebbene per lo più per criticarne l'inefficacia ed evidenziarne la crisi. Manca invece la conoscenza dei laboriosi processi deliberativi comunitari che vengono facilmente etichettati come oscuri e inutilmente burocratici. E' importante sottolineare alle opinioni pubbliche come il problema vada identificato a livello dei governi degli stati membri, mentre la Commissione avanza spesso proposte coerenti e innovative: monitorando il processo di Allargamento come cercando risposte alla crisi dei profughi.

Sono alcune classi politiche degli stati membri che, preoccupate di assicurarsi consensi ad ogni costo, si dimostrano inclini a calpestare norme e valori europei. Per tutelarci da queste minacciose derive politiche, a cui rischiamo di assistere con crescente frequenza, serve introdurre efficaci strumenti comunitari che le sanzionino e rafforzare l'articolata ma vincente architettura istituzionale europea, trasformando l'Unione in un compiuto "stato di diritto".

E' importante lavorare sull'opinione pubblica e contrastare la paura che ci attanaglia ribadendo in ogni occasione che è un'aberrazione accettare la sospensione dei diritti umani per garantirsi sicurezza di fronte all'escalation del terrorismo jihadista, e che la nostra salvezza passa per la difesa dei principi democratici dei nostri ordinamenti giuridici e la democratizzazione del sistema internazionale.

Dobbiamo assicurarci una politica internazionale che tenga ferma la barra su norme e principi su cui si basa il nostro spazio politico. Quando l'UE si trova in condizioni di dover negoziare su interessi concreti non può abbassare la guardia rispetto ai numerosi problemi di democrazia, diritti umani e libertà di espressione. La deriva autoritaria in Turchia, ad esempio, si riflette direttamente sulle scelte di politica internazionale del paese come si è visto nel caso dell'ambigua guerra all'ISIS e la determinazione nell'ostacolare la resistenza posta dai curdi siriani, ripercuotendosi poi direttamente sul cuore dell'Europa.

Come di fronte ad ogni crisi, l'UE ha mostrato l'inadeguatezza degli strumenti a disposizione per rispondere con celerità alle crisi. E d'altro canto deve continuare a dare prova dei vantaggi dell'essere una potenza democratica anche in politica estera, facendo emergere le decisioni dalla mediazione tra interessi e visioni discordanti e tenendo fede ai suoi principi costitutivi.