

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra Scienza Politica

Instabilità e crisi nel Partenariato Orientale: il caso dell'Ucraina

Prof.ssa Maria Giulia Amadio Viceré

RELATORE

Antonio Tummolo (Matr. 090922)

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

Ringraziamenti

Ringrazio la *prof.ssa Amadio Viceré* e il *dottor Capati* per aver seguito tale elaborato e per avermi aiutato alla stesura di tale progetto grazie ai loro consigli e indicazioni

Ringrazio la mia *famiglia*, *i miei genitori* e *mio fratello*, per avermi sempre supportato durante tutto il percorso universitario, sia nei momenti facili che in quelli difficili

Ringrazio i miei *colleghi*, *Roberto*, *Federico*, *Alessandro*, *Giulia*, *Ilaria*, *Ida*, *Aurora*, *Andrea* e *David*, per avermi accompagnato durante il mio percorso di studi triennale e per aver reso la mia esperienza universitaria coinvolgente, arricchente, formativa e divertente

Indice

Introduzione	4
Framework teorico: istituzionalismo storico.....	7
Capitolo I. Storia del Partenariato Orientale	10
1.1 Introduzione	10
1.2 Il concetto originario di politica di vicinato europea	11
1.3 La creazione della Politica di Vicinato Europea (ENP: <i>European Neighbourhood Policy</i>)	12
1.4 Creazione ed obiettivi del Partenariato Orientale (EaP: <i>Eastern Partnership</i>)	15
1.5 Il Partenariato Orientale e gli stati partner	17
1.5.1 Stati che hanno accolto positivamente il progetto del Partenariato Orientale.....	17
1.5.2 Stati che hanno accolto negativamente il progetto del Partenariato Orientale.....	20
1.5.3 Stati che hanno accolto parzialmente il progetto del Partenariato Orientale	22
1.6 La reazione russa alla politica di vicinato europea e al Partenariato Orientale	23
1.7 La visione contemporanea del Partenariato Orientale: <i>post 2020 Eastern Partnership priorities</i>	26
1.8 Conclusioni	28
Capitolo II. Il Partenariato Orientale nel framework della Politica Estera e di Sicurezza Comune	30
2.1 Introduzione	30
2.2 Il concetto di Politica Estera Europea (PESC) e la logica intergovernativa	31
2.3 Il ruolo dell'Alto Rappresentate in ambito di PESC.....	35
2.4 Il ruolo dell'Alto Rappresentante nella politica di allargamento e nel Partenariato Orientale: Ashton e Mogherini.....	36
2.5 Conclusioni	41
Capitolo III. Crisi nel Partenariato Orientale: il caso dell'Ucraina	44
3.1 Introduzione	44
3.2 La visione dell'Ucraina all'interno del Partenariato Orientale pre-crisi.....	45
3.3 La visione dell'Ucraina all'interno della politica estera russa pre-crisi.....	47
3.4 Le cause dell'inizio della crisi Ucraina nel 2014: Euromaidan	50
3.5 L'escalation della crisi ucraina: l'invasione della Crimea e la guerra civile in Donbass del 2014	52
3.6 La risposta alla crisi ucraina: il ruolo dell'Alto Rappresentate e il ruolo degli Stati membri	53
3.7 La risposta europea alla crisi ucraina: attiva o limitata?	58
3.8 L'evoluzione delle relazioni dell'Ucraina con l'Ue post-crisi.....	60
3.9 Ripresa delle tensioni nel 2022: continuum della crisi del 2014?.....	63
3.10 Conclusioni	64
Conclusione	66
Bibliografia	71

Documenti ufficiali.....	74
Sitografia	76
Abstract	80

Introduzione

La politica di vicinato europea (ENP) e, più nello specifico, il progetto del Partenariato Orientale (EaP) sono inclusi tra i principali progetti in ambito europeo per rafforzare l'Ue non solo nel suo ruolo di attore mondiale in politica estera, ma anche nel suo ruolo di attore predominante nel proprio vicinato. La nascita del progetto dell'ENP nel 2004, la sua evoluzione, la successiva introduzione del progetto dell'EaP nel 2009, mostrano come l'Ue, con il passare degli anni, abbia avuto un interesse sempre crescente nei confronti degli stati confinanti, sulla base dell'assunto "*more than partnership, less than membership*". Tale progetto ha permesso all'Ue di essere considerata un attore credibile nei confronti della maggior parte degli stati inclusi nell'EaP. Le politiche implementate dall'Ue e che hanno permesso agli stati EaP di avvicinarsi ad essa soprattutto dal punto di vista economico e politico, come la firma degli Accordi di Adesione (AA) e degli Accordi di Libero Scambio Globale e Approfondito (DCFTA) da parte di stati come la Georgia, l'Ucraina e la Moldavia, hanno permesso non solo a questi stati di giovare dei benefici derivanti dal sistema politico-economico dell'Unione Europea, ma anche di porre in essere numerose riforme strutturali necessarie per migliorare il proprio livello di democrazia. In questo modo, la stessa Ue ha potuto notevolmente aumentare la propria influenza nel vicinato orientale, a discapito di altri attori che considerano il vicinato orientale come una priorità, come la Russia. Ma l'ingente influenza economico-politica dell'Ue nel vicinato orientale è stata limitata in alcune situazioni: non solo nei casi di stati EaP che hanno apertamente rifiutato il modello Ue, ma soprattutto nelle situazioni di crisi multiple all'interno dell'EaP. Il ruolo dell'Ue all'interno dell'EaP è strettamente legato all'organizzazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), una branca del diritto e delle politiche Ue in continua evoluzione, che però in molte occasioni ha mostrato degli evidenti limiti strutturali. Tali limiti derivano dalla natura dell'Ue, caratterizzata da una sfera sovranazionale e una intergovernativa, e la politica estera sicuramente è sotto l'influenza della sfera intergovernativa, ma per la sua buona riuscita deve essere coordinata non solo tra le diverse parti in gioco della sfera intergovernativa, ma

anche con la sfera sovranazionale. Fondamentale per questo coordinamento è la figura dell'Alto Rappresentante che, data la sua natura ibrida, è il principale promotore di tale coordinamento necessario. Il caso della crisi ucraina del 2014, iniziata con le proteste Euromaidan a fine 2013, che ha raggiunto il suo culmine il 23 febbraio 2014 con l'annessione della Crimea e, successivamente, con l'inizio del conflitto in Donbass, e che continua ancora oggi, è l'esempio perfetto di gestione di crisi all'interno dell'EaP. Sin dall'inizio del progetto dell'ENP, e soprattutto con l'EaP, l'Ue ha iniziato a porre in essere numerose politiche di partnership economica e politica con l'Ucraina, le quali hanno portato l'Ucraina ad avvicinarsi ideologicamente all'Ue, ai danni della Russia, la quale ha da sempre considerato l'Ucraina come una priorità della sua politica estera. La crisi ha mostrato limiti e opportunità del sistema europeo per quanto riguarda il tentativo di rivoluzione, e l'Alto Rappresentante ha avuto, insieme agli stati membri, un ruolo molto importante in questa crisi.

L'elaborato cerca di spiegare l'evoluzione delle politiche dell'Unione Europea e i loro effetti, nell'ambito del progetto del Partenariato orientale. La struttura dell'elaborato parte da concetti generali, ovvero la definizione di Politica di Vicinato e EaP da un lato, e la definizione di PESC dall'altro, per poi arrivare al particolare, attraverso l'analisi di un caso studio specifico, quello dell'Ucraina.

La domanda di ricerca è: Quali sono state le implicazioni della politica di Partenariato Orientale sulle politiche Ue verso l'Ucraina? Il primo argomento alla base della tesi è che in termini di politiche implementate, il progetto dell'EaP ha raggiunto i suoi obiettivi generali nella maggior parte dei casi, in quanto è riuscito ad avvicinare la maggior parte degli stati inseriti nel progetto all'Ue, come dimostrano i casi di Ucraina, Georgia e Moldavia, tre stati che grazie all'EaP hanno potuto giovare della cooperazione europea e allo stesso tempo ammodernare le loro istituzioni e migliorare il livello democratico del loro governo. Il secondo argomento che le asimmetrie tra gli stati membri hanno causato maggiori difficoltà nel tentativo di risoluzione di crisi nell'EaP e tali difficoltà hanno avuto ripercussioni sull'operato dell'AR.

La letteratura utilizzata per la stesura di tale elaborato comprende diverse tipologie di fonti. Sono infatti presenti non solo manuali e libri come "Sdoppiamento" di Fabbrini (2017), la cui teoria è stata cruciale per l'analisi del sistema PESC in Europa in tutti i suoi aspetti, ma anche opere recenti incentrate sull'analisi del Partenariato Orientale, la sua storia, la sua evoluzione e gli effetti a breve e lungo periodo sugli stati interessati, tra cui spiccano i libri di Elena Korosteleva (2014), Tobias Schumacher, Andreas Marchetti e Demmelhuber, Thomas (2017), nonché le principali pubblicazioni di Andrey Tsygankov (2016 e 2018), queste ultime consultate per l'analisi dei rapporti tra Ue e Russia in ambito EaP. Questa letteratura è stata integrata nel corso dell'elaborato con paper accademici in materia di politica estera europea e EaP, i quali sono risultati necessari per approfondire le diverse tematiche di tale elaborato, primo tra tutte il caso studio del capitolo III. La letteratura accademica utilizzata come base a tale elaborato comprende le ricerche sulla crisi ucraina del 2014 e sull'evoluzione del ruolo dell'Alto Rappresentante in questa occasione a opera di Amadio-Viceré (2020; 2021), Cross e Karolewski (2017) e Kaca (2015), ma anche le numerose ricerche sull'evoluzione istituzionale dell'EaP a opera di Vieira (2021) e di Wesselink e Boschma (2016), e della politica estera europea a opera di

Sultanova (2019), Delcour (2018) e Kostanyan (2016), nonché le ricerche sull'evoluzione dei rapporti tra Ue e Ucraina post-crisi a opera di Wolczuk (2019). In aggiunta, l'analisi contenuta in questo elaborato si è basata anche sulla consultazione non solo di documenti ufficiali quali testi integrali del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), testi originali o tradotti di Trattati (come il "Trattato di amicizia, cooperazione e partenariato tra l'Ucraina e la Federazione Russa" del 2017 o l'"Accordo di Partnership e Cooperazione" tra Ue e Ucraina del 1994) o Protocolli (come i "Protocolli di Minsk I e II", rispettivamente del 2014 e 2015), comunicazioni e dichiarazioni ufficiali delle istituzioni e degli organi europei, come la Commissione Europea, l'Alto Rappresentante, il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea. Infine, accanto a queste tre tipologie di fonti che rappresentano la base della ricerca, sono state utilizzate anche altre fonti integrative disponibili sulla rete, con lo scopo di "rifinire" l'analisi di tale elaborato, che includono i comunicati stampa degli uffici di presidenza di alcuni stati inclusi nell'analisi (come i comunicati stampa della Presidenza della Russia, della Moldavia e della Georgia), o di alcune agenzie (International Advisory Plan), report statistici (come il report sull'Indice di integrazione europea dei paesi EaP per il 2014, o il report sull'Indice di percezione della corruzione per l'Ucraina), comunicati stampa delle Istituzioni Europee e rispettivi archivi, siti ufficiali di organizzazioni internazionali (come Ue e OSCE), di programmi internazionali, nonché articoli di giornale di centri di ricerca e di testate celebri nel campo della politica internazionale, sia italiane (ISPI, IAI, IARI), che straniere (BBC, New York Times, Atlantic Council). Tale eterogeneità delle fonti risulta necessaria per ricoprire l'analisi di tutti gli aspetti di questo elaborato finale, mettendo in risalto tutte le informazioni utili per questa ricerca.

L'elaborato si struttura in 3 capitoli, che seguono il filo logico della ricerca. Nel primo capitolo verrà spiegata l'evoluzione della Politica di Vicinato europea, nata alla fine del 2003 in seno alla Commissione europea, istituzionalizzata nel 2004 con la creazione dell'ENP e ampliata nel 2009 con la creazione dell'EaP: tale digressione storica ha come obiettivo quello di sottolineare i numerosi cambiamenti che l'Ue ha apportato a questo progetto, evidenziandone limiti e opportunità. In tale capitolo verrà verificata la prima ipotesi, dal momento che verranno elencati gli effetti delle politiche europee nei confronti degli stati dell'EaP che, nella maggior parte dei casi, hanno portato a un accoglimento positivo di tale progetto. Allo stesso tempo, verranno evidenziati anche quegli stati che non hanno accolto tale progetto e, in aggiunta, anche la reazione della Russia al progetto dell'EaP, considerato come deleterio per la sua sfera di influenza. Se il primo capitolo cerca di dare una visione "a se stante" dell'EaP, il secondo capitolo circoscrive questa visione alla più ampia Politica Estera e di Sicurezza Comune, dimostrando come in realtà le diverse azioni in ambito EaP siano incluse in ambito PESC e risentono della sua organizzazione. Nel capitolo verrà mostrato il carattere istituzionale della PESC, ambito presente sin dal trattato di Maastricht, ma venutosi a consolidare con il Trattato di Lisbona: saranno esaminate tutte le istituzioni che hanno competenze più o meno importanti in ambito PESC, con particolare riguardo all'Alto Rappresentante, per cui sarà condotta un'analisi più approfondita in relazione alla politica di allargamento e a quella di vicinato. In tale analisi, verrà parzialmente risolta la seconda ipotesi, in quanto l'analisi comparata del ruolo dell'Alto Rappresentante in ambito di politica di allargamento e quello in ambito

di politica di vicinato vuole mettere a paragone due casi in cui le asimmetrie tra gli stati membri erano ben differenti, mostrando come l'Alto Rappresentante nei confronti della politica di allargamento (rappresentata dal caso della Crisi in Kosovo) abbia trovato un consenso generale tra gli stati membri nei forum intergovernativi, che ha portato a una maggiore linearità e organizzazione nella risoluzione delle crisi, rispetto alle crisi nel Partenariato Orientale. Il terzo capitolo, contenente il caso studio sull'Ucraina, risolverà definitivamente la seconda ipotesi. In questo capitolo, infatti, verrà continuato il discorso iniziato nel capitolo precedente sul ruolo dell'Alto Rappresentante attraverso la descrizione del tentativo di risoluzione della crisi ucraina da parte dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini. Dunque, i contenuti degli altri due capitoli confluiscono nel terzo: da un lato, l'analisi dell'evoluzione dell'ENP e dell'EaP confluisce nell'analisi delle relazioni tra Unione Europea e Ucraina e delle politiche implementate in ambito EaP; dall'altro, l'analisi del sistema PESC in Europa e del ruolo dell'Alto Rappresentante confluiscono nella spiegazione del tentativo di risoluzione della crisi Ucraina del 2014. Attraverso l'analisi del caso studio ucraino nel terzo capitolo, oltre a fornire un caso pratico alle nozioni più teoriche dei capitoli 1 e 2, cercherò di capire se il ruolo dell'Ue sia stato adatto o limitato in relazione alla crisi ucraina: sicuramente la risoluzione e le negoziazioni con la Russia, ottemperate da alcuni stati membri, hanno escluso un ruolo attivo dell'Ue, ma allo stesso tempo, il ruolo dell'Ue come punto di riferimento politico e culturale ha avuto effetti considerevoli, primo tra tutti la creazione di una nuova identità all'interno dello stato ucraino, che negli anni a seguire ha portato l'Ucraina a spostarsi sempre di più verso l'Ue e ad attuare quelle riforme necessarie per un miglioramento rivolto alla democrazia. La nuova crisi iniziata nel 2022 e la grande unità e prontezza dell'Ue in risposta alle richieste di aiuto dell'Ucraina derivano certamente da questo avvicinamento tra Ue e Ucraina.

Framework teorico: istituzionalismo storico

La teoria che funge da cornice a questa analisi è l'istituzionalismo storico. L'istituzionalismo storico è una teoria inclusa nel più generale framework del nuovo istituzionalismo, corrente di pensiero che pone le sue basi sullo studio del sociologo John Mayer. Più precisamente, l'istituzionalismo storico è considerato come una teoria di livello macro, in quanto analizza i sistemi politici nel loro complesso (nel caso di questo elaborato, l'Ue, l'EaP, l'Ucraina e la Russia). Ciò che sta alla base dei rapporti tra i diversi attori istituzionali presi in considerazione sono i rapporti politici ed economici che intercorrono tra questi attori istituzionali, che secondo i teorici dell'istituzionalismo storico seguono una "*path dependence*" (dipendenza dal sentiero), ovvero un'evoluzione più o meno stabile, che però può avere delle "giunture critiche", cioè eventi che hanno delle conseguenze che vanno al di là delle intenzioni degli attori e delle istituzioni in gioco e che allo stesso tempo possono avere effetti importanti nel breve e nel lungo periodo, spesso non proporzionali all'evento che ha cambiato una determinata situazione (ad esempio da un piccolo evento storico possono conseguire effetti molto più grandi).

Con riferimento a tale elaborato, l'analisi si concentra sull'evoluzione storica e politica del progetto dell'EaP, con riferimento a tutti gli attori che hanno contribuito a tale evoluzione, e uno degli obiettivi di tale ricerca è mostrare che l'EaP non ha in realtà avuto un'evoluzione lineare, bensì è stato caratterizzato da numerosi limiti e difficoltà di vario tipo, che fungono da “giunture critiche” nella narrazione presente nell'elaborato. La principale giuntura critica all'interno dell'evoluzione del progetto dell'EaP è stata la crisi ucraina del 2014, su cui è dedicato un caso studio specifico; ma oltre a questo sono considerate “giunture critiche” anche altri aspetti, come il non accoglimento del progetto dell'EaP da parte di alcuni stati inclusi nel progetto, oppure il non completo allineamento degli stati membri dell'Ue su alcuni aspetti in materia all'interno dei forum intergovernativi europei. L'istituzionalismo storico risulta dunque essere una teoria adatta a spiegare tutti gli aspetti contenuti in questa analisi, e a mostrare pregi e difetti del sistema europeo, soprattutto quello di politica estera.

Più nello specifico, l'analisi ricopre un arco temporale che intercorre tra la nascita del progetto dell'ENP, tra il 2003 e il 2004, fino ai giorni nostri, in cui il progetto dell'EaP è ancora uno dei principali strumenti rientranti nella politica di vicinato europea. Nel capitolo III, sul caso studio dell'Ucraina, verranno trattati anche eventi precedenti, che vanno dall'indipendenza dell'Ucraina nel 1991, in modo da mostrare l'evoluzione storico-politica dei rapporti dell'Ucraina con l'Ue e la Russia. In questo lasso di tempo, saranno analizzati comportamento e politiche di numerose istituzioni, tra cui le principali istituzioni europee in ambito PESC, come l'Alto Rappresentante, la Commissione Europea, il Consiglio Europeo e il Consiglio Affari Esteri (con i rispettivi Presidenti), nonché gli Stati membri. Oltre a quelle istituzioni europee, saranno incluse anche le politiche promosse dalle autorità dei paesi inclusi nel progetto dell'EaP, nonché quelle promosse dalla Russia nei suoi rapporti con l'Ue, gli stati membri e gli stati dell'EaP. L'analisi di tali istituzioni politiche permette di mettere in evidenza le politiche implementate in ambito di Partenariato Orientale, cruciali per spiegare il funzionamento di tale progetto, i suoi punti di forza e i suoi punti di debolezza.

Tenendo conto dell'arco temporale considerato per tale analisi e delle varie istituzioni analizzate, all'interno della cornice teorica dell'istituzionalismo storico si può trovare un periodo di continuità (*path dependence*) all'interno di tale elaborato, legato proprio al progetto dell'EaP. La continuità di tale progetto è inclusa nel fatto che l'EaP e le politiche annesse hanno avuto come obiettivo quello di aumentare l'influenza dell'Ue nei paesi dell'Europa orientale e del Caucaso, attraverso una cooperazione settoriale che ha permesso all'Ue di aumentare i rapporti economici e politici con gli stati inclusi nel progetto, e a questi ultimi di riformare il loro sistema economico-amministrativo sotto la supervisione dell'Ue. Tale continuità, che ha caratterizzato l'evoluzione del progetto dell'EaP nel tempo, non ha mancato però di occasioni di discontinuità (*critical junctures*), tra cui due giunture critiche fondamentali. La prima è rappresentata dal non completo accoglimento del progetto dell'EaP da parte di tutti gli stati inclusi, e questo dimostra la non considerazione di alcuni stati dell'Ue come altro significativo, spesso a favore di altri stati (come la Russia nei confronti della Bielorussia). Tali stati risultano però essere una minoranza, e non hanno dunque reso vano il progetto dell'EaP, accettato totalmente o parzialmente dalla maggior parte degli stati coinvolti. La seconda giuntura critica, che

rappresenta il principale momento di discontinuità all'interno del progetto dell'EaP, è rappresentata dalla crisi Ucraina del 2014. Tale crisi ha mostrato come l'EaP sia un progetto limitato alla cooperazione economica, che non ha avuto effetti nella cooperazione in ambito di sicurezza in quanto non disponeva degli strumenti necessari. Oltre a questo, la crisi ucraina del 2014 ha mostrato anche i limiti del sistema europeo legato alla politica estera, basato sull'unanimità dei diversi attori coinvolti, la quale in certe situazioni, nonostante numerosi tentativi di coordinazione e armonizzazione, non è stata raggiunta e non ha permesso all'Ue di porre in essere un'azione comune in una situazione di crisi.

Capitolo I

Storia del Partenariato Orientale

1.1 Introduzione

Il Partenariato Orientale, abbreviato EaP (*Eastern Partnership*), è nato il 7 maggio 2009 in occasione del Summit di Praga, come iniziativa congiunta tra Unione Europea, stati membri dell'Unione Europea e stati del vicinato orientale. Tale iniziativa pone le sue radici nella precedente Politica di Vicinato Europea, l'ENP (*European Neighbourhood Policy*), iniziata nel 2004, di cui l'EaP rappresenta un'evoluzione e un rafforzamento. In questo capitolo verrà mostrata l'evoluzione storica che ha portato alla creazione dell'EaP, partendo dalle origini della Politica di Vicinato europea, che inizia a rappresentare un importante interesse per le istituzioni europee nel 2003, che poi si trasforma nel 2004 nel più strutturato ENP, con lo scopo di creare un "anello di amici" ai confini dell'Ue e da cui, in seguito, è nato l'EaP nel 2009. I primi paragrafi si soffermeranno sull'aspetto storico di tale evoluzione che ha portato alla nascita dell'EaP, con particolare riferimento ai programmi in ambito di politica di vicinato e ai documenti delle istituzioni in materia. La seconda parte del capitolo, invece, si soffermerà sull'aspetto politico generale del progetto dell'EaP: verranno approfondite le relazioni tra Ue e stati inclusi in questo progetto, ambito in cui è presente una differenza abbastanza netta tra stati che hanno accettato il progetto dell'EaP e stati che hanno rifiutato tale progetto. In seguito verranno analizzate le implicazioni del progetto dell'EaP nei rapporti tra Ue e Russia, e la reazione di quest'ultima al rafforzarsi del progetto dell'EaP in Europa orientale e in Caucaso. Infine, verrà fatto un breve accenno alla visione contemporanea del Partenariato Orientale, in relazione anche alla crisi sanitaria e ambientale, e agli obiettivi futuri del progetto.

1.2 Il concetto originario di politica di vicinato europea

Il concetto di Politica di Vicinato inizia a farsi strada all'interno dell'Unione Europea tra il 2000 e il 2005, più precisamente nel 2004, anno del quinto round di allargamento dell'Unione Europea (Wesselink & Boschma, 2016), momento in cui entrarono a far parte dell'Unione Europea alcuni paesi dell'est Europa e del Mediterraneo come Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Malta e Cipro, mentre iniziarono le candidature di altri paesi come Bulgaria e Romania (che entrarono tre anni dopo) e Turchia¹. Tale espansione ha rappresentato un importante cambiamento dei confini dell'Ue, circondati adesso da un insieme di stati più poveri, meno democratici e spesso caratterizzati da persistenti instabilità politiche ed economiche. Per questo motivo divenne necessario creare una nuova politica unificata, con lo scopo di creare un vicinato europeo cooperativo, pacifico e vicino all'Unione Europea (Wesselink & Boschma, 2016).

Già nel 2003, un anno prima del quinto round di allargamento, la Commissione Europea, sotto la guida di Romano Prodi², aveva espresso il desiderio di creare questa politica unificata di vicinato. Testimonianza di ciò è il documento intitolato “*The wider European Neighbourhood, a new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours*”, una comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, redatta a Bruxelles l'11 aprile 2003. Tale comunicazione anticipa la sfida del vicinato europeo, considerato come Est Europa, Russia e Sud-Mediterraneo, e propone degli obiettivi da raggiungere e delle politiche da porre in atto. Infatti, “L'UE ha il dovere, non solo verso i suoi cittadini e quelli dei nuovi Stati membri, ma anche nei confronti dei suoi vicini presenti e futuri, di assicurare una continua coesione sociale e il dinamismo economico. L'UE deve agire per promuovere la cooperazione e l'integrazione regionale e sub-regionale che sono le precondizioni per la stabilità politica, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà e delle divisioni sociali nel nostro ambiente comune”³. L'intenzione dell'Ue è quella di porre in essere una serie di politiche per far fronte alla nuova sfida del vicinato europeo, con lo scopo “di evitare di tracciare nuove linee di divisione in Europa e di promuovere la stabilità e la prosperità dentro e fuori le nuove frontiere dell'Unione”⁴.

In questo documento, la posizione cruciale della Commissione è quella secondo cui “l'UE dovrebbe mirare a sviluppare una zona di prosperità e un vicinato amichevole - un "anello di amici" - con cui l'UE gode di relazioni strette, pacifiche e cooperative”⁵. In questo modo, i paesi del vicinato europeo avrebbero anche la possibilità di giovare dei benefici propri dell'Ue, primo tra tutti il libero mercato interno europeo (Commissione Europea, 2003) e la conseguente promozione delle “Quattro libertà fondamentali” (libertà di circolazione di persone, beni, servizi e capitali) (Villani, 2020). La comunicazione della Commissione elenca,

¹ Unione Europea: “*La storia dell'Ue*”, european-union.europa.eu, ultimo accesso 22 aprile 2022 18.30 (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_it)

² Commissione Europea: “*Archives: the European Commission 1999-2004*”, ec.europa.eu/archives, ultimo accesso 22 aprile 2022 19.10 (https://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/index_en.htm)

³ Commissione Europea, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*” (Bruxelles, 11 aprile 2003), cap. 1, p. 3

⁴ IVI, pag. 4

⁵ IVI, pag. 4

inoltre, diversi incentivi legati alla cooperazione tra Ue e Stati vicini (Commissione Europea, 2003) in ambito economico, come l'estensione del mercato interno e delle strutture di regolamentazione, l'instaurazione di relazioni commerciali preferenziali in vista di un'apertura al mercato europeo; in ambito politico, come le nuove prospettive di migrazioni legali e movimento di persone; in ambito di sicurezza, come una maggiore cooperazione per prevenire e combattere le minacce alla sicurezza comune e un maggiore coinvolgimento dell'Ue in *conflict prevention e crisis management*; o, infine, in ambito di sviluppo democratico ed economico, come una maggiore promozione dei diritti umani, della cooperazione culturale e della comprensione reciproca, un'integrazione in diversi ambiti (trasporti, energia, telecomunicazioni, ricerca), la promozione e protezione degli investimenti, l'integrazione nel commercio globale e l'aumento dell'assistenza.

Infine, è possibile implementare questo elenco di incentivi grazie ad un approccio differenziato, progressivo e con stabili parametri di riferimento (Commissione Europea, 2003). Inoltre, la Commissione elenca ulteriori punti per la futura politica di vicinato, che sono il dialogo con i framework già esistenti e la stesura di due documenti: l'Action plan, redatto da Commissione e Stati Membri per fissare gli obiettivi comuni, i parametri di riferimento e i tempi d'azione, e l'Annual review, un'aggiunta all'Action Plan per mostrare i progressi nell'attuazione di quest'ultimo (Commissione Europea, 2003).

La comunicazione della Commissione Europea "*The wider European Neighbourhood, a new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours*" è di vitale importanza dal momento che, dopo che l'insieme di direzioni contenuto in essa fu approvato dal Consiglio Europeo, si iniziò a elaborare un insieme di politiche e relative ipotesi di concretizzazione di tali politiche, che presero il nome di Politica di Vicinato Europea (Wesselink & Boschma, 2016).

1.3 La creazione della Politica di Vicinato Europea (ENP: *European Neighbourhood Policy*)

La Politica di Vicinato Europea (abbreviato ENP: *European Neighbourhood Policy*) è stata ideata nel 2003 e implementata nel 2004 con l'obiettivo di "evitare l'emergere di nuove linee di divisione tra l'UE allargata e i suoi vicini e di rafforzare invece la prosperità, la stabilità e la sicurezza di tutti. Si basa sui valori della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani"⁶. Tale definizione di ENP è stata considerata per la prima volta all'interno della strategia dell'allora presidente della Commissione europea Romano Prodi (Schumacher, 2017). La Politica di vicinato Europeo include i seguenti sedici stati, ai confini Sud ed Est dell'Ue: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Territori Palestinesi, Siria, Tunisia,

⁶ Commissione Europea: "*European Neighbourhood Policy. What is it?*", ec.europa.eu/European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, ultimo accesso 24 aprile 2022 17.10 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_it)

Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina, Russia (che però partecipa alle attività di cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'ENP e non fa parte dell'ENP in quanto tale)⁷.

Bisogna considerare che il progetto iniziale dell'ENP non comportava la creazione di nuove politiche in materia, bensì l'utilizzo e l'armonizzazione di politiche già esistenti: questo fu valido fino al 2006, mentre dal 2007 al 2013 si ritenne necessario un maggiore sviluppo del progetto e si optò per un'armonizzazione e un'unione delle politiche dell'ENP (Wesselink & Boschma, 2016). Infatti, un limite che emerse sin da subito fu la difficoltà dell'ENP nel presentarsi come un progetto incluso in un quadro politico ampio e integrato (Wesselink & Boschma, 2016): al momento della sua creazione, infatti, l'ENP si basava su politiche precedenti, create appositamente per specifiche situazioni, e non pensate per essere unite in un unico progetto coerente. Alcuni esempi di queste politiche erano i seguenti programmi: INTERREG (cooperazione transfrontaliera generale); TACIS (supporto in assistenza tecnica e politica dei paesi CIS); MEDA (cooperazione con Mediterraneo); PHARE (supporto nel processo di associazione dei paesi dell'Est Europa); CARDS (supporto nella zona dei Balcani). (Wesselink & Boschma, 2016)

L'ENP funziona secondo un semplice meccanismo politico, che si basa su due azioni dell'Ue. Da un lato vi è la richiesta, da parte dell'Ue e nei confronti degli stati membri dell'ENP, di riformare il sistema politico per adeguarlo agli standard politici e democratici europei, di adattare alcune regole dell'Ue riguardanti gli standard di mercato, di sviluppare apposite istituzioni che possano garantire la messa in atto delle riforme richieste e, infine, di risolvere i conflitti esistenti (Wesselink & Boschma, 2016). Dall'altro lato, vi è l'offerta, da parte dell'Ue e nei confronti degli stati membri dell'ENP, di fondi e supporto tecnico per ottemperare a queste richieste, e investimenti, da parte dell'UE nell'ENP, attraverso diversi strumenti della Banca Europea di Investimenti (EIB: *European Investment Banking*). In sostanza, all'interno dell'ENP l'Ue ha l'obiettivo di accrescere le relazioni politiche e soprattutto economiche attraverso diversi mezzi e fondi (Wesselink & Boschma, 2016). In seguito al periodo di "armonizzazione" dell'ENP avvenuto dopo il 2006, la maggior parte dei fondi per tali obiettivi è concentrata nel fondo ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*): si tratta di un insieme di programmi specifici che finanzia strutture di investimento (Wesselink & Boschma, 2016).

Una successiva evoluzione dell'ENP, questa volta nell'ambito politico, ha riguardato la nascita di nuove riforme per aumentare la valenza politica e internazionale della politica di vicinato. Prima di arrivare ai programmi interregionali, nel 2006 la Commissione ha evidenziato delle debolezze negli obiettivi politici dell'ENP, soprattutto in ambito di mobilità, migrazioni e risoluzione dei conflitti attivi nei paesi ENP (Commissione Europea, 2006), ponendosi come obiettivo quello di "fare di più in relazione alle questioni economiche e commerciali, alla facilitazione dei visti e alla gestione delle migrazioni, ai contatti tra le persone e ai contatti tra amministratori e regolatori. Più sulla cooperazione politica e sulla cooperazione regionale, e

⁷ IBIDEM

più sulla cooperazione finanziaria”⁸. In questa direzione, la Commissione propose alcune riforme per rafforzare l’ENP e per rendere più efficaci i suoi obiettivi politici, tra cui la negoziazione degli Accordi di Adesione (AA: *Association Agreements*) per una maggiore cooperazione settoriale, l’introduzione di Accordi di libero scambio globale e approfondito (DCFTA: *deep and comprehensive free trade agreements*), per rafforzare la cooperazione commerciale, l’inizio delle negoziazioni per le politiche sui visti, e, soprattutto, la creazione di una *governance facility* con lo scopo di dare incentivo a riforme strutturali nel breve termine (Wesselink & Boschma, 2016). Questa *facility* funziona come una sorta di “premio” per quei paesi che avrebbero fatto più progressi nella riforma del sistema politico, con lo scopo diventare più democratici e orientati ai diritti umani (Wesselink & Boschma, 2016). Per il rafforzamento finanziario, invece, si optò per la creazione del *Neighbourhood Investment Facility* (NIF) all’interno dell’EIB, per facilitare e dividere gli investimenti in ambito ENP (Wesselink & Boschma, 2016).

Un’ultima evoluzione nell’ambito ENP è stata la creazione del Programma Interregionale (IRP: *InterRegional programme*) nel 2007. Con questa evoluzione, l’UE ha implementato le politiche e le *facilities* precedenti, cercando di inserire un target regionale ad esse. L’inizio di questa evoluzione fu però ostacolato dalla guerra russo-georgiana del 2008 e dalle primavere arabe del 2011 (Wesselink & Boschma, 2016): a causa di questi eventi, infatti, nonostante l’assistenza dell’Ue fosse aumentata e fosse diventata più particolarizzata, gli obiettivi raggiunti sono risultati limitati (Commissione Europea, 2011). La Commissione Europea evidenzia la necessità di “maggiore flessibilità e risposte più consone ai bisogni nel trattare con i partner ed esigenze di riforma in rapida evoluzione, che si tratti di un repentino cambio di regime o di un processo di riforma e consolidamento democratico che si protrae nel tempo”⁹. La Commissione elenca una serie di priorità per il breve e lungo periodo, come il supporto della “democrazia a tutti gli effetti” (*deep democracy*), che include non solo l’ambito delle elezioni, ma anche altri ambiti dello stato di diritto (libertà di stampa e associazione, autonomia della magistratura, controllo democratico dell’esercito e lotta alla corruzione) (Wesselink & Boschma, 2016). In aggiunta a questo, la Commissione fa riferimento anche alla cooperazione in ambito di sicurezza, alla promozione dello sviluppo economico, e sociale sostenibile, alla regolazione di processi migratori e all’intensificazione della cooperazione settoriale (Commissione Europea, 2011).

Tale graduale istituzionalizzazione dell’ENP è culminata con la creazione di due componenti sub-regionali: l’Unione per il Mediterraneo (UfM: *Union for Mediterranean*) nel 2008 e il Partenariato Orientale (EaP: *Eastern Partnership*) nel 2009 (Schumacher, 2017). Con la creazione dei Programmi Interregionali, le politiche dell’Ue nei confronti del vicinato diventano più specifiche e settoriali, e questo ha portato a un rafforzamento dei rapporti tra Ue e alcuni stati inclusi nei programmi interregionali dell’ENP.

⁸ Commissione Europea, “*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Strengthening the European Neighbourhood policy*” (Bruxelles, 4 dicembre 2006), cap. 4, p. 14

⁹ Commissione Europea, “*Comunicazione congiunta al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*” (Bruxelles, 25 maggio 2011), cap. 1, pag.

1.4 Creazione ed obiettivi del Partenariato Orientale (EaP: *Eastern Partnership*)

Agli esordi dell'ENP, non esistevano molti programmi specifici rivolti all'Europa dell'Est. Il primo fu il TACIS, un programma che prevedeva un supporto tecnico per la transizione nell'economia di mercato dei paesi CIS (ex membri dell'Unione Sovietica), ma tale programma non andava oltre al semplice supporto tecnico e non includeva, dunque, una partnership più integrata (Wesselink & Boschma, 2016). Con il passare del tempo, però, l'Europa orientale iniziò a ricevere gradualmente più attenzione, soprattutto in relazione all'ambito energetico, di cui si volevano intensificare i mercati. Non a caso i primi programmi interregionali strutturati rivolti all'Europa orientale erano legati al mercato energetico; si tratta di (Wesselink & Boschma, 2016):

- *Black Sea Sinergy* (2007): progetto creato per la risoluzione di problemi di natura energetica, ambientale e di trasporto in vista non solo di una cooperazione tra gli stati che si affacciano sul Mar Nero, ma anche di una cooperazione tra questi ultimi e l'Ue.
- *Black Sea Environmental Project e Black Sea Research Network* (due parti del progetto *Black Sea Sinergy*)
Soltanto nel 2009, l'Ue ha deciso di dar vita ad un programma regionale specifico incentrato sull'Europa orientale: il Partenariato Orientale. Più precisamente, l'iniziativa dell'EaP fu lanciata il 7 maggio 2009, in occasione del Summit di Praga, quando fu firmata da sei stati partner (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Ucraina, Moldavia e Bielorussia), dai rappresentanti dell'Ue e dai rappresentanti degli stati membri, una dichiarazione congiunta per una maggiore cooperazione (Korosteleva, 2012).

La storia dell'EaP è stata scandita da numerosi summit che hanno seguito il primo summit a Praga. Tra i principali ci sono sicuramente il summit di Vilnius del 2013, momento in cui risulta evidente l'influenza inversa della Russia negli stati EaP, con l'adesione dell'Armenia nell'Unione Economia Euro-asiatica (EAEU: *Eurasian Economic Union*) e con il rifiuto, da parte dell'Ucraina di sospendere i già avviati Accordo di Adesione e Accordo di libero scambio globale e approfondito (Vieira, 2021). L'ultimo summit dell'EaP si è tenuto a Bruxelles il 15 dicembre 2021¹⁰.

Un'importante evoluzione nell'ambito dell'EaP è avvenuta nel 2011, con la creazione dell'Assemblea parlamentare Ue-Vicinato orientale. Già in una risoluzione del Parlamento europeo del 2007 si leggeva che “[il Parlamento europeo] ritiene importante rafforzare la dimensione parlamentare della partnership politica tra il Parlamento europeo e i paesi ENP orientali; suggerisce pertanto l'istituzione di un'assemblea parlamentare UE-Vicinato orientale (EURO-NEST), seguendo l'esempio delle assemblee parlamentari multilaterali già istituite con la partecipazione del Parlamento europeo, e il coinvolgimento dei parlamenti dell'Ucraina, della Moldova, dell'Armenia, della Georgia e dell'Azerbaijan, cui sarebbero invitati anche osservatori a favore

¹⁰ Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea: “Vertice del Partenariato Orientale, 15 dicembre 2021”, [consilium.europa.eu/meetings/international-summit](https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit), ultimo accesso 2 maggio 22, 11.05 (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2021/12/15/>)

della democrazia provenienti dalla Bielorussia”¹¹. Nel 2011, tale progetto si concretizza e include rappresentanti del Parlamento europeo e rappresentanti dei parlamenti di 5 stati EaP (Azerbaijan, Armenia, Georgia, Ucraina e Moldavia) che si incontrano una volta all’anno e operano suddivisi in gruppi di lavoro.

In generale, nonostante un’evoluzione prettamente positiva, il progetto dell’EaP e tutto ciò che ne deriva hanno dovuto fare i conti con le situazioni di crisi avvenute nel corso del tempo, come la guerra in Georgia del 2008, oppure l’insurrezione Euromaidan in Ucraina e la conseguente annessione della Crimea e lo scoppio del conflitto in Donbass nel 2014, fino ad arrivare alla recente invasione dell’Ucraina da parte della Russia nel 2022. Questo mostra come il territorio occupato dagli stati dell’EaP sia di interesse non solo dell’Unione Europea, ma anche della Russia, un attore internazionale che più volte ha mostrato opposizione all’integrazione europea dei paesi EaP.

Il funzionamento e le politiche dell’EaP si basano sulla Dichiarazione congiunta del Summit di Praga sul Partenariato Orientale (*Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*), firmata a Praga l’8 maggio 2009 dai rappresentanti delle istituzioni Ue, dai rappresentanti degli stati membri Ue e dai rappresentanti di 6 stati inclusi nel progetto ENP, e pubblicata dall’ufficio stampa del Consiglio nella stessa data. In questa dichiarazione sono elencate diverse priorità caratteristiche del progetto dell’EaP:

- “Una più ambiziosa partnership tra l’Ue e gli Stati partner”¹²: L’EaP è definito come uno “sforzo comune”, sia degli Stati Membri dell’EaP, sia degli stati membri dell’Ue, che è fondato su impegni e interessi comuni e condivisi. In aggiunta l’EaP pone le sue fondamenta sul rispetto del diritto internazionale e dei suoi principi, sul rispetto di valori fondamentali come democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, economia di mercato, sviluppo sostenibile e buona governance. Considerate tali fondamenta, i fini del progetto dell’EaP sono una maggiore integrazione politica e una più profonda integrazione economica: per questo motivo, l’EaP deve essere considerato come “lo sviluppo di una dimensione orientale specifica della Politica di Vicinato europea” (Consiglio, 2009).
- “Un impegno bilaterale più profondo”¹³: il progetto di partenariato include anche migliori relazioni bilaterali tra gli stati Ue e gli stati partner, che però tengano conto delle relazioni bilaterali già esistenti e delle specifiche situazioni e ambizioni dello Stato partner. Alcuni esempi di queste nuove, rafforzate e specifiche relazioni bilaterali possono essere gli Accordi di Associazione (AA) e gli Accordi di libero scambio globale e approfondito (DCFTA), che permettono la realizzazione di una profonda e sviluppata area di scambio libera tra paesi Ue e paesi EaP. Oltre a queste relazioni bilaterali in ambito economico, bisogna considerare anche quelle in ambito politico e sociale, come lo sviluppo di programmi globali di potenziamento delle istituzioni da parte dell’Ue rivolti e differenziati per ogni singolo stato EaP, il supporto

¹¹ Parlamento europeo, “*Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sullo sviluppo della politica europea di vicinato*”, Strasburgo (15 novembre 2007)

¹² Consiglio dell’Unione Europea, “*Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit - Prague, 7 May 2009*” (Bruxelles 7 maggio 2009, 8435/09 (Presse 78)), p. 5

¹³ IBIDEM, p. 7

del movimento dei cittadini facilitato grazie ad accordi su visti e riammissioni, e, infine, il rafforzamento della sicurezza energetica attraverso accordi sulla fornitura e il transito dell'energia a lungo termine.

- “Un focus sulla cooperazione multilaterale”¹⁴: l'EaP è incluso in un framework multilaterale che si basa su decisioni prese da Ue e paesi EaP in comune e in sintonia, spesso nei forum di alto livello organizzati periodicamente: infatti, ogni due anni dovrebbero incontrarsi i capi di stato o governo degli Stati Ue ed EaP, mentre i ministri degli esteri ogni anno. In aggiunta, sono state create dalla Commissione Europea quattropiattaforme tematiche (Democrazia, buon governo e stabilità; Integrazione economica e convergenza con le politiche settoriali dell'UE; Sicurezza energetica; Contatti tra le persone) per creare discussioni e forum maggiormente più specifici, con la possibilità di arrivare a risultati più concreti e a programmi più realistici. A questo si aggiungono non solo la considerazione di progetti interregionali più specifici o già esistenti, ma anche l'inclusione di figure di alto profilo nell'ambito pubblico, privato o internazionale.
- “Fondi”¹⁵: il supporto finanziario dell'EaP proviene direttamente dall'Unione Europea, ed è proporzionale ai progressi compiuti da ogni stato partner.

Attualmente sono inclusi nel progetto del Partenariato Orientale i seguenti stati¹⁶: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Bielorussia (partecipazione sospesa dal 29 giugno 2021), Moldavia, Ucraina
Tuttavia il progetto dell'EaP non tocca allo stesso modo tutti gli stati partecipanti. Infatti, se da un lato vi sono stati che hanno accolto positivamente il progetto dell'EaP, firmando ad esempio gli Accordi di Adesione e i DCFTA, dall'altro ci sono stati che hanno accolto il progetto solo parzialmente o, addirittura, lo hanno considerato solo in un primo momento, per poi spostarsi verso altre alternative (Vieira, 2021).

1.5 Il Partenariato Orientale e gli stati partner

1.5.1 Stati che hanno accolto positivamente il progetto del Partenariato Orientale

L'ideologia sottostante al progetto del Partenariato Orientale, che può essere riassunta con la frase di Romano Prodi “more than partnership, but less than membership”, nonostante fosse rivolta a ben sei stati, non è stata accettata positivamente da tutti. Sicuramente, gli stati che hanno accolto positivamente il progetto dell'EaP sono Ucraina, Georgia e Moldavia, seppur con situazioni e modalità differenti (Vieira, 2021). Tale consenso all'EaP si evince dalla firma da parte di questi stati degli Accordi di Adesione e dei DCFTA (Vieira 2021).

I casi dell'Ucraina e della Georgia sono molto simili, dal momento che entrambi gli stati hanno visto nell'EaP un modo per auspicare al “ritorno all'Europa”, e allo stesso tempo per discostarsi dalla vicina Russia

¹⁴ IBIDEM, p. 8

¹⁵ IBIDEM, p. 10

¹⁶ Commissione Europea: “*Eastern Partnership*”, [ec.europa.eu/European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Neighbourhood – Eastern Partnership](https://ec.europa.eu/European%20Neighbourhood%20Policy%20and%20Enlargement%20Negotiations%20-%20Neighbourhood%20-%20Eastern%20Partnership), ultimo accesso 20 aprile 2022, 13.15 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en)

e dei programmi internazionali sotto la sua guida, prima tra tutti l'EAEU (Vieira, 2021). Inoltre, l'AA e il DCFTA sono stati inseriti nelle priorità nazionali in entrambi i paesi: ciò mostra un impegno nel rispettare le richieste dell'Ue, che si esplicano nell'adozione delle riforme necessarie, nonostante le difficoltà strutturali presenti in entrambi i paesi (Vieira, 2021).

Guardando più nello specifico il caso georgiano, esso risulta essere l'unico caso positivo di collaborazione Ue-Paesi EaP nell'area del Caucaso. Grazie al cambio di regime avvenuto nel 2003, che ha portato alla presidenza il filo-europeista Mikheil Saakashvili, l'Ue ha potuto aumentare il suo potere d'azione in Georgia: ne sono conferma la visita dell'Alto Rappresentante allora in carica, Javier Solana, a Tbilisi e l'inizio della missione per l'assistenza nella riforma giudiziaria del governo georgiano, in ambito di Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) (Simão, 2017). Lo stesso Parlamento Europeo si era espresso a favore di una politica regionale europea più strutturata nel Caucaso e legata alla risoluzione dei conflitti emergenti: la Georgia veniva dunque vista dall'Unione Europea come un partner favorito nell'area del Caucaso (Simão, 2017). Una grande opportunità per gli obiettivi dell'Ue nella risoluzione dei conflitti in Caucaso è stata la negoziazione e la sottoscrizione degli AA e dei DCFTA nella sola Georgia, la quale vedeva nell'integrazione euro-atlantica un traguardo per l'unità nazionale e per la fine della dipendenza del paese dalla Russia. L'Ue, da parte sua, ha assistito nel tempo la Georgia nello sviluppo delle sue competenze tecniche e strutturali necessarie per adempiere alle riforme richieste e ha stipulato accordi per la facilitazione della mobilità e dell'emissione di visti (Simão, 2017). Ma, il punto di svolta dei rapporti tra Ue e Georgia è stata la guerra russo-georgiana del 2008: tale conflitto ha fortemente indebolito la Georgia in quanto stato, dal momento che ha perso la sua integrità territoriale (a causa del riconoscimento russo delle repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossezia del Sud). In questo caso l'Ue, attraverso l'EaP, non è riuscita a garantire la sicurezza economica e politica della Georgia, in quanto il peggioramento della situazione ha portato alla persistenza di fragilità economiche che hanno impossibilitato molte riforme richieste (Simão, 2017). Nonostante la sconfitta nella pratica, l'Ue, grazie all'EaP, ha ottenuto una vittoria nel campo ideologico: il sentimento filo-europeo all'interno della Georgia è aumentato considerevolmente e l'idea di "europeizzazione irreversibile" rimane una priorità (Simão, 2017): ne è dimostrazione la domanda di adesione della Georgia all'Ue del 3 marzo 2022. Per il caso Ucraino sarà dedicato il capitolo III di tale elaborato.

Un altro caso, che presenta alcune differenze con i precedenti, è la Moldavia, anch'essa dimostratasi a favore del progetto dell'EaP. A causa di numerose polarizzazioni interne, la scelta della Moldavia di aderire pienamente al progetto dell'EaP è stata spesso ostacolata dall'alternativa offerta dalla Russia (Vieira, 2021). Ma alla fine le autorità moldave si sono sforzate per attuare le riforme necessarie per rafforzare i rapporti con l'Ue tramite il Partenariato Orientale: dimostrazione di ciò è stata la firma da parte della Moldavia dell'Accordo di Adesione e del DCFTA (Vieira, 2021). Ma, al contrario del caso georgiano e ucraino, il processo di sviluppo democratico in Moldavia non ha avuto un andamento lineare: il regime moldavo è stato caratterizzato da una vera e propria oscillazione tra il livello autocratico e quello democratico, e può essere considerato come un regime "ibrido" (Parmentier, 2017). Al momento della creazione dell'EaP, nel 2009, il

parlamento moldavo ha fatto importanti passi in avanti per riformare il proprio sistema amministrativo e giudiziario, e le elezioni di Vlad Filat, membro dell'Alleanza per l'Integrazione Europea (AEI) e primo ministro moldavo, hanno dato una spinta ulteriore a tali riforme richieste dell'Ue, tanto da far ottenere alla Moldavia il primo posto per l'indice di integrazione europea per i paesi del Partenariato Orientale (con un punteggio del valore "linkage" di 0.70, superiore a quello ottenuto dalla Georgia e dall'Ucraina). Dall'altro lato, l'Ue aveva promesso alla Moldavia un accesso graduale al mercato unico europeo e una supervisione tecnica nella riforma istituzionale, e la sottoscrizione del DCFTA ha rappresentato per la Moldavia un'opportunità di miglioramento del proprio sistema economico e di rafforzamento delle relazioni economiche con l'Ue (Parmentier, 2017). Ma se all'inizio la Moldavia ha ottenuto i risultati migliori in ambito di EaP, con il passare del tempo la situazione è andata via via peggiorando: punto di svolta sono state le dimissioni del primo ministro Filat, che hanno portato a uno stallo delle riforme, e soprattutto lo scandalo finanziario, denominato "scandalo del milione rubato", che ha riguardato alcune banche moldave e che ha visto l'arresto di alcuni parlamentari del gruppo AEI, tra cui lo stesso ex-primo ministro Filat (Parmentier, 2017). Questo ha mostrato la grande fragilità del sistema politico ed economico moldavo, definito oligarchico e corrotto, e l'idea del modello di "good governance" sfumò sia in Moldavia, sia tra le autorità europee che guardavano con sfiducia l'evolversi della situazione in Moldavia (Parmentier, 2017). Questa situazione fu un duro colpo per i partiti moldavi filo-europeisti, e lasciò spazio aperto al rafforzamento dei partiti filo-russi: l'elezione del presidente Igor Dodon nel 2016 ne è una conseguenza. Dodon, presidente del partito socialista moldavo, aveva un atteggiamento filo-russo e spingeva verso una maggiore integrazione con la Russia attraverso l'EAEU, di cui la Moldavia è diventata membro osservatore (Parmentier, 2017). La fazione filo-europea della Moldavia, delusa dalle politiche dell'AEI, si riorganizzò nel nuovo movimento "Dignità e Verità", mostrando dissenso nei confronti del nuovo governo filo-russo. Una speranza per una ripresa delle riforme pro-Europa in Moldavia potrebbe inserirsi nell'elezione dell'attuale presidente moldava Maia Sandu, la cui principale priorità è la lotta alla corruzione e la riforma della giustizia. L'Ue, dal canto suo, ha anche proposto un piano di ripresa economica di 600 milioni di euro, che il paese riceverà, per una durata di tre anni, sotto forma di prestiti, finanziamenti a fondo perduto e investimenti da utilizzare per la promozione della crescita economica principalmente rivolta al settore tecnologico, all'infrastruttura stradale, al commercio e all'educazione. Inoltre, anche la Moldavia, come la Georgia, ha presentato domanda di adesione all'Ue, precisamente il 22 aprile 2022.

In conclusione, i tre stati riportati sono esempi, seppur diversi di accettazione dei vincoli del Partenariato Orientale, in quanto i loro governi, nonostante problematiche strutturali ed economiche, hanno compiuto numerosi sforzi per attenersi alle direttive. I benefici della cooperazione tra Ue ed EaP in questi tre casi hanno avuto strade diverse a causa delle singole situazioni interne di ogni stato, ma anche di un punto comune a tutti gli stati EaP: il ruolo della Russia come "altro significativo", che in questi tre casi si è proposta come alternativa all'Ue, ma che non è stata considerata tale dagli stati interessati.

1.5.2 Stati che hanno accolto negativamente il progetto del Partenariato Orientale

Accanto agli stati analizzati nel sotto-paragrafo precedente, esiste un altro gruppo di stati appartenenti all'EaP che ha visto nel progetto del Partenariato Orientale un modo per non rafforzare e in certi casi diminuire i rapporti con l'Ue, senza considerarla come "altro significativo": gli stati in questione sono Azerbaijan e Bielorussia (Vieira, 2021).

L'Azerbaijan ha da sempre condotto un atteggiamento multilaterale nell'instaurare relazioni con i suoi vicini, Ue e Russia. Da un lato, l'Azerbaijan ha cercato di avvicinarsi all'Ue per avere più opportunità nello sviluppo istituzionale e democratico: ne è prova la cooperazione strategica iniziata con l'Ue, che si è basata sull'Accordo di Partnership e di Cooperazione (PCA: Partnership and Cooperation Agreement) e ha riguardato soprattutto l'ambito energetico e di mobilità. Dall'altro lato, però, l'Azerbaijan ha voluto comunque mantenere una partnership strategica con la Russia, senza però troppi approfondimenti, come dimostra il rifiuto dell'Azerbaijan di entrare nell'EAEU e nel CSTO (Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva) a guida russa, e la disponibilità ad entrare soltanto nel GUAM - Organization for Democracy and Economic Development, organizzazione guidata da Ucraina, Georgia e Moldavia (Vieira, 2021). Ma questo pluralismo ha subito una battuta di arresto sul fronte delle relazioni con l'Ue a causa della mancanza di democrazia nel regime di Baku: infatti, le numerose violazioni dei diritti umani perpetrate dal governo azero, prime tra tutti le incarcerazioni di oppositori politici, giornalisti e la non tutela dei diritti LGBT, hanno intralciato le relazioni con l'Ue (Simão, 2017). L'Unione Europea, infatti, ha criticato fortemente il regime non democratico in Azerbaijan e il deterioramento delle relazioni tra le due entità ha addirittura portato il ritiro dell'Azerbaijan dall'assemblea parlamentare EURONEST e alla sospensione del Comitato di Cooperazione Parlamentare tra Ue e Azerbaijan, dando dunque un duro colpo alla partecipazione dell'Azerbaijan all'interno del Partenariato Orientale (Vieira, 2021). La riluttanza dell'Azerbaijan nei confronti dell'EaP si è dimostrata anche in seguito, con la non considerazione di una sottoscrizione del DCFTA, a favore, invece, di un accordo meno invasivo basato sulla cooperazione bilaterale strategica sulla modernizzazione del paese (Vieira, 2021), e di una maggiore collaborazione soltanto in ambito di mobilitazione e gestione delle dogane (Simão, 2017). Un altro ambito di lieve cooperazione con l'Ue riguarda il conflitto nel Nagorno-Karabakh, in cui l'Azerbaijan ha apprezzato il tentativo di mediazione dell'Ue, ma allo stesso tempo ha limitato questo tentativo di mediazione in quanto non ha concesso l'entrata nel territorio conteso del Rappresentante Speciale dell'Ue per il Caucaso del Sud (Simão, 2017). Per quanto riguarda, infine, i rapporti con la Russia, l'Azerbaijan non considera neanche la Russia come "altro significativo", ma si sforza nel mantenere cooperazioni strategiche soprattutto in ambito energetico, anche se in seguito allo scoppio del conflitto in Nagorno-Karabakh, l'Azerbaijan sta rafforzando la cooperazione con la Turchia.

Passando al secondo esempio di disinteresse nel progetto dell'EaP, quello bielorusso, è evidente come in questo caso il ruolo di "altro significativo" sia stato dato alla Russia, invece che all'Unione Europea (Vieira, 2021). I rapporti che l'Ue ha cercato di intraprendere con la Bielorussia sono sempre stati ostacolati dalla situazione politica bielorusca, caratterizzata da grande autocrazia e violazione continua dei diritti umani, che

ha anche portato l'Ue ad apporre in diversi casi delle sanzioni contro la Bielorussia (Vieira, 2021). I rapporti tra Ue e Bielorussia hanno subito un andamento negativo più o meno costante, con qualche breve intervallo di lieve miglioramento. Subito dopo la sua indipendenza dall'Urss, la Bielorussia auspicava ad un "ritorno all'Europa", e anche ad un'eventuale entrata nell'Ue; ma la salita al potere di Alexander Lukashenko ha portato ad un deterioramento della situazione politica all'interno del paese, trasformandolo in una vera e propria autocrazia: questo portò ad un riavvicinamento della Bielorussia alla Russia, e ad un deterioramento dei rapporti con l'Ue (Bosse, 2017). Con la creazione dell'ENP nel 2004 e l'entrata di molti paesi dell'Europa orientale storicamente più legati alla Bielorussia, l'Ue iniziò ad avere più interesse nei confronti di quest'ultima, e il governo bielorusso sembrava mostrarsi più aperto: questo portò ad un approccio "step by step" che ha avuto il suo culmine nel 2009, con l'inclusione della Bielorussia nel progetto dell'EaP (Bosse, 2017). La situazione sembrò migliorare anche in seguito allo scoppio del conflitto russo-georgiano nel 2008, momento in cui l'Ue iniziò a pensare ad un approccio più integrato nei confronti della Bielorussia: ciò spiega la visita dell'Alto Rappresentante allora in carica, Javier Solana, a Minsk nel febbraio 2009 e del Commissario per l'Allargamento e la Politica di Vicinato allora in carica, Štefan Füle (Bosse, 2017). Ma la situazione precipitò dopo le elezioni del 2010, momento in cui ci fu una dura e violenta repressione dei manifestanti e degli oppositori politici a seguito delle elezioni, che portò all'arresto di migliaia di persone: l'Ue reagì abbastanza lentamente apponendo un anno dopo sanzioni sul rilascio dei visti e sul congelamento di beni, mentre il regime di Lukashenko aumentava la repressione contro i dissidenti, arrivando anche alla richiesta di abbandono dalla capitale rivolta alla delegazione europea nel 2011 (Bosse, 2017). Da questo momento in poi, i rapporti tra l'Ue e la Bielorussia non hanno visto significative evoluzioni in positivo, eccetto una breve parentesi in seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina nel 2014, quando l'Ue ha posto in essere un lieve tentativo di normalizzazione dei rapporti diminuendo il carico delle sanzioni (Bosse, 2017). Con gli avvenimenti recenti, i rapporti tra Ue e Bielorussia hanno raggiunto il minimo storico: la Bielorussia ha infatti optato per una maggiore integrazione politica ed economica con la Russia, rafforzando l'Unione Russo-Bielorussa, organizzazione internazionale creata subito dopo la sua indipendenza. Ma la normalizzazione dei rapporti è resa ancora più difficile anche dal non miglioramento del sistema autoritario bielorusso e da avvenimenti critici come il dirottamento del volo Ryanair tra Atene e Vilnius nel maggio 2021, che ha portato all'arresto di Roman Protasevich, giornalista bielorusso in esilio ed ex direttore del canale di notizie Nexta, oppositore di Lukashenko ; la crisi dei migranti al confine tra Bielorussia e Polonia, in cui l'Ue teme la destabilizzazione della zona di confine; la recente invasione dell'Ucraina da parte della Russia e lo schieramento della Bielorussia a favore dell'invasione, che ha portato allo schieramento di truppe bielorusse in aiuto a quelle russe e che ha spinto l'Ue e altri stati ad apporre nuove sanzioni individuali ed economiche nei confronti della Bielorussia. Inoltre, dal 28 giugno 2021, la Bielorussia ha sospeso temporaneamente la sua partecipazione al Partenariato Orientale.

Per concludere, i due esempi di rifiuto del progetto dell'EaP mostrano numerose differenze. Se l'Azerbaijan ha reso la sua politica interna ed estera slegata da programmi regionali e multilaterali e a favore

di relazioni plurilaterali, avvicinandosi sempre di più alla Turchia negli ultimi anni (Vieira, 2021), la Bielorussia, nonostante, brevi periodi di lieve miglioramento, ha da sempre adottato una politica di pragmatismo nei confronti dell'Unione Europea, con cui la cooperazione è stata limitata solo a pochi settori: viene così a mancare la condizionalità politica, propria dell'EaP e più in generale dell'ENP, secondo cui uno stato si impegna nelle riforme necessarie sotto la guida, supervisione e aiuto economico dell'Ue (Vieira, 2021). Inoltre, la principale differenza tra i due casi indicati è che la Bielorussia ha trovato un "altro significativo" diverso dall'Ue, cioè la Russia, mentre l'Azerbaijan non ha trovato nessun "altro significativo".

1.5.3 Stati che hanno accolto parzialmente il progetto del Partenariato Orientale

Se è possibile categorizzare la maggior parte degli stati dell'EaP in base al loro accoglimento o non accoglimento del progetto del Partenariato, esiste un solo caso, il caso dell'Armenia, in cui questa categorizzazione netta risulta difficile. L'Armenia si trova in un contesto geopolitico sfavorevole, in quanto è circondata da Turchia e Azerbaijan con cui storicamente ha rapporti difficili; tale contesto ha portato tale stato a intensificare i rapporti con la Russia, considerandola come un parziale "altro significativo" (Vieira, 2021). L'Armenia, infatti, dipende dalla Russia in ambito energetico, finanziario, economico e di difesa ed è membro attivo dell'EAEU (Simão, 2017). Nonostante questo, l'Armenia ha mostrato anche grande interesse nei programmi dell'Unione Europea nel Caucaso: nel 2006, infatti, l'Armenia ha firmato l'Accordo di Partnership e Cooperazione e ha iniziato la negoziazione dell'AA e del DCFTA, poi interrotta in occasione del summit di Vilnius del 2013 (Simão, 2017). In generale, l'Armenia ha dunque beneficiato molto della cooperazione in ambito settoriale con l'Ue all'interno del Partenariato Orientale, in quanto vedeva nell'adattamento agli standard europei un modo per diventare una nazione moderna (Vieira, 2021). In aggiunta, era interesse da parte dell'Ue rafforzare la cooperazione bilaterale con l'Armenia, rispettando anche i vincoli che questo stato ha in quanto membro dell'EAEU: le maggiori cooperazioni sono avvenute in ambito di mobilità e di facilitazione dell'emissione dei visti, ma l'Ue si è proposta anche come mediatore per la normalizzazione delle relazioni tra Turchia e Armenia, senza però ottenere tutti i risultati necessari per il cambiamento dello status quo (Simão, 2017). Infine, il 28 febbraio 2021 è stato sottoscritto dall'Armenia l'Accordo di Partnership Globale e Rafforzata (CEPA: Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement), un accordo meno forte del DCFTA, ma che comunque permette una maggiore cooperazione settoriale con l'Ue in ambiti come il rafforzamento dello stato di diritto e della democrazia, il miglioramento del mercato del lavoro, la sicurezza pubblica, lo sviluppo sostenibile e l'educazione.

Il caso appena descritto mostra come l'Armenia abbia sviluppato delle relazioni parallele sia con l'Ue, che con la Russia (Vieira, 2021), senza che la scelta di una delle due alternative abbia portato all'eliminazione automatica dell'altra. È chiaro comunque che la situazione svantaggiata in cui si trova l'Armenia dal punto di vista geopolitico ha portato a maggiori relazioni con la Russia, soprattutto in ambito di difesa e sicurezza, e tale cooperazione è sicuramente aumentata negli ultimi anni, con la ripresa del conflitto in Nagorno-Karabakh, in cui l'Armenia è supportata militarmente dalla Russia.

1.6 La reazione russa alla politica di vicinato europea e al Partenariato Orientale

Risulta evidente che l'Unione Europea, tramite i progetti che rientrano nella Politica di Vicinato come l'ENP e soprattutto il Partenariato Orientale, abbia un grande interesse politico ed economico nei confronti degli stati confinanti nell'Europa orientale. Ma l'Ue non è l'unico soggetto che ha interessi nell'area: bisogna considerare anche il grande valore che l'est Europa ha per la Russia, la quale, negli ultimi anni, ha mostrato in numerosi modi il suo grande interesse per l'area. Il vicinato orientale è dunque diventato un terreno di scontro tra Russia e Unione Europea, e le politiche implementate dall'Ue nei confronti degli stati dell'EaP hanno sicuramente subito variazioni in base ai rapporti che l'Ue ha avuto con la Russia (stesso ragionamento vale per le politiche implementate dalla Russia).

I rapporti tra Ue e Russia non sono stati caratterizzati da un andamento lineare, bensì da un andamento alterno con periodi di cooperazione e periodi di conflitto (Forsberg-Haukkala, 2018). Subito dopo la caduta dell'Urss, la Russia, sotto la guida di Boris Yeltsin vedeva nella cooperazione con l'occidente (Europa e Stati Uniti) il punto cruciale della propria politica estera, come dimostra la negoziazione e la firma dell'Accordo di Partnership e Cooperazione nel 1994 con l'Ue (Forsberg-Haukkala, 2018). Tale cooperazione sembrava portare alla costruzione di un vicinato condiviso e ad un possibile e innocuo allargamento dell'Ue nell'Europa centro-orientale (Delcour, 2018). Ma già nella seconda metà degli anni '90, sotto la guida del Ministro degli esteri Evgenij Primakov, la Russia passò da una politica unicamente pro-occidentale ad una politica multilaterale, che guardava ad un maggior numero di partner, ma la cooperazione con l'Ue rimase sempre una priorità, nonostante alcuni momenti di scontro in occasione della prima guerra in Cecenia, che ritardò la firma del novo PCA di ben tre anni (Forsberg-Haukkala, 2018).

Dal 2000, anno d'inizio della presidenza di Vladimir Putin, la situazione sembrava evolversi in positivo grazie alla firma, durante il summit di San Pietroburgo del 2003, di quattro importanti documenti con l'Ue per una maggiore cooperazione strategica. Tale speranza di un rafforzamento delle relazioni Ue-Russia iniziò a sfumare con la seconda presidenza Putin, caratterizzata da un crescente nazionalismo russo che metteva in discussione i criteri di collaborazione che iniziò a mancare in ambiti di sicurezza, commercio e ideologia, e che vide tre importanti momenti di difficoltà collaborative (Forsberg-Haukkala, 2018):

- Allargamento dell'Ue e della NATO verso Est
- Rivoluzione arancione in Ucraina (2004-2005), momento in cui l'Ue venne vista negativamente dalla Russia a causa del suo intervento nel processo elettorale e nella sua richiesta di nuove elezioni a causa della frode elettorale di quelle precedenti, considerata inammissibile da parte della Russia
- Guerra russo-georgiana (2008)

Il breve periodo della presidenza di Dimitri Medvedev è stato caratterizzato da una normalizzazione delle relazioni tra Russia e Ue, con uno sforzo verso una maggiore cooperazione che ha avuto il suo culmine nella

conclusione di una Partnership sulla Modernizzazione nel 2010 e dell'inizio delle negoziazioni sull'abolizione dei visti tra Ue e Russia, che però non hanno raggiunto un risultato (Forsberg-Haukkala, 2018).

Infine, il ritorno di Putin alla presidenza nel 2012 ha segnato l'inizio della fase più critica nelle relazioni Ue-Russia: se da un lato Putin iniziava a rimarcare sui valori tradizionali e conservatori della Russia, prendendo un certo distacco dagli altri paesi europei, dall'altro lato l'Ue poneva sfiducia nei confronti del regime di Putin in quanto lo accusava di autoritarismo e violenza e poiché aveva posizioni contrastanti in questioni internazionali come la guerra in Siria (Forsberg-Haukkala, 2018). Oltre a questo, i due punti di rottura della cooperazione Ue-Russia sono:

- Crisi in Ucraina del 2014, con conseguente annessione della Crimea e inizio del conflitto in Donbass, che ha portato l'Ue ad apporre sanzioni contro la Russia e quest'ultima ad apporre divieti nell'importazione di paesi membri dell'Ue.
- Invasione russa dell'Ucraina del 2022, che ha portato l'Ue ad apporre pesanti sanzioni alla Russia, con lo scopo di isolarla politicamente ed economicamente.

Guardando più nello specifico alle reazioni della Russia alle politiche di vicinato a guida Ue, la creazione di un "vicinato amico" per l'Ue, nonché scopo principale del progetto iniziale dell'ENP, non scosse molto la Russia in un primo momento, che fu chiara sin da subito nella sua non partecipazione a tale progetto e se dimostrava a favore, invece, di una partnership strategica con l'Ue, che oggettivamente non poteva essere inclusa nelle politiche in ambito ENP (Vieira, 2021). Tale partnership strategica comprende i quattro documenti firmati in occasione del Summit di San Pietroburgo del 2003, i cosiddetti quattro "spazi comuni" (Forsberg-Haukkala, 2018):

- *The Common Economic Space*
- *The Common Space for Freedom, Security and Justice*
- *The Common Space of External Security*
- *The Common Space of Research and Education*

Dunque, inizialmente la Russia considerava l'ENP come un progetto con cui l'Ue cercava di "socializzare" con il vicinato orientale, proprio come aveva fatto la Russia negli anni '90 nei confronti dell'Ue (Vieira, 2021). Ma la creazione del Partenariato Orientale nel 2009 venne vista negativamente dalla Russia, in quanto quest'ultima riteneva l'EaP uno stratagemma dell'Ue per allontanare i paesi dell'est Europa dalla sua influenza: questo portò la Russia ad iniziare nuovi programmi di integrazione come la creazione dell'Unione doganale euro-asiatica in ambito dell'EAEU e ad attrarre nuovi membri, spesso lucrando sulla dipendenza energetica che molti stati avevano con la Russia (Vieira, 2021).

Nonostante gli stati membri dell'EaP siano considerati di particolare interesse sia da parte dell'Ue, che da parte della Russia, le due superpotenze hanno agito in modo nettamente diverso nell'affermare la propria influenza in questa zona, con ampie differenze in ambito ideologico e operativo (Delcour, 2018). L'Ue si è relazionata con gli stati EaP come "potenza normativa", che basa il suo operato sulla promozione dei valori e delle norme su cui si fonda: l'Ue vuole dunque essere considerata come una potenza "portatrice di bene" e le

richieste di riforme fatte nei confronti degli stati dell'EaP sono viste come garanzie di pace, stabilità e crescita all'interno del Partenariato Orientale (Delcour, 2018). L'espansione dell'Ue nell'Europa orientale tramite l'EaP risulta essere, dunque, un'espansione aperta e su base normativa. Diversamente, la Russia ha voluto porre la sua influenza negli stati dell'EaP non come portatore "universale" di valori, bensì come un egemone che cerca di mantenere la propria influenza su territori storicamente e geograficamente vicini (Delcour, 2018). In questo modo la Russia ha cercato di allontanare le potenze occidentali da una zona che ritiene sotto la sua influenza e, allo stesso tempo, lontane dai confini nazionali: la sua influenza non risulta dunque essere normativa, come quella dell'Ue, bensì mossa da ragioni che riguardano la sicurezza nazionale, e questo aspetto porta la Russia a essere considerata come un "attore negativo", mosso soltanto da interessi nazionali. (Delcour, 2018). Ovviamente, anche l'influenza normativa dell'Ue pone le sue basi su obiettivi politici: ad esempio, l'Ue si è fatta promotrice di legami interregionali tra gli stati del vicinato, creando dunque un'istituzione regionale, come l'EaP, in contesti non caratterizzati da unità (l'EaP cerca di unire sotto un unico progetto l'Europa orientale con il Caucaso). Tali legami interregionali, supportati da politiche europee pressoché comuni a tutti gli stati interessati, hanno sicuramente rafforzato i legami tra Ue e stati EaP, a scapito della Russia, la quale non solo ha dovuto intensificare la sua influenza nella zona, ma allo stesso tempo non è stata toccata dall'integrazione in ambito EaP in quanto i rapporti tra Ue e Russia si sono da sempre basati su una cooperazione strategica parallela al progetto dell'EaP (Delcour, 2018). Ciò non significa che le dinamiche all'interno dell'EaP non siano state influenzate dal comportamento russo, anzi il contrario. I rapporti Ue-Russia hanno influenzato direttamente l'azione dell'Ue nei paesi EaP, ma allo stesso tempo bisogna anche considerare che i rapporti tra Ue e Russia non sono caratterizzati da unitarietà ed omogeneità, in quanto ci sono alcuni paesi Ue che hanno intensi rapporti con la Russia di diversa natura (commerciale, energetica, politica, ecc.), mentre ce ne sono altri che hanno rapporti più limitati: questo ha sicuramente causato contraddizioni nei rapporti tra Ue e Russia (Delcour, 2018), che hanno avuto influenze sull'entità e sul calibro delle politiche in ambito EaP, soprattutto in quegli ambiti (energetico o politico) che potevano arrecare danno alla Russia.

Per concludere, il passaggio dall'ENP all'EaP ha portato ad un cambiamento nella reazione russa alle politiche di vicinato dell'Ue. Dal 2009, agli stati membri dell'EaP è stata data non solo la possibilità di negoziare e sottoscrivere gli Accordi di Adesione e gli Accordi di libero scambio globale e approfondito, ma anche la possibilità di rafforzare la cooperazione settoriale e la facilitazione nell'emissione dei visti; tutto questo ha aumentato la competizione con Mosca in est Europa, la quale ha cercato di controbilanciare le azioni europee, riuscendoci in alcuni casi (come l'entrata dell'Armenia nell'EAEU pochi giorni prima della firma prevista del DCFTA, o le misure sanzionatorie ai danni dell'Ucraina per evitare la firma dell'AA e del DCFTA). Si viene così a creare una logica di "*spill-over*", in cui ogni parte cerca di aumentare la propria influenza, fino al culmine di questa logica, in cui da una condizione di competizione si passa ad una situazione di vero e proprio conflitto e tensione: esempio di tale instabilità è sicuramente l'esplosione della rivoluzione

Maidan in Ucraina e la successiva annessione della Crimea e lo scoppio del conflitto in Donbass nel 2014 (Delcour, 2018).

1.7 La visione contemporanea del Partenariato Orientale: *post 2020 Eastern Partnership priorities*

Uno degli ultimi documenti esplicativi dei nuovi obiettivi all'interno del progetto dell'EaP è un documento di lavoro congiunto della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante, denominato "*Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities*". Tale documento, pubblicato il 2 luglio 2020, si basa sulla precedente dichiarazione congiunta "*Eastern Partnership Policy beyond 2020: Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all*" del marzo 2020, e sulla successiva Conclusione del Consiglio del maggio 2021, e riprende molti aspetti di questi due documenti per "identificare il rafforzamento della resilienza come quadro politico generale, con cinque obiettivi a lungo termine"¹⁷. In vista dello scopo principale del "rafforzamento della resilienza e della creazione di benefici concreti per le persone"¹⁸, vengono indicati due pilastri, ben inseriti nel più generale framework dell'EaP:

- Investimenti
- Governance

È importante notare che il documento della Commissione elenca tali obiettivi preceduti dall'espressione "*togheter for*" (insieme per), in modo da evidenziare il carattere comunitario e di cooperazione reciproca del progetto del Partenariato Orientale. I cinque obiettivi elencati, che sono stati riconosciuti anche dagli stati EaP in occasione della videoconferenza tra i leader dell'EaP nel giugno 2020, sono:

1) Economie resilienti, sostenibili e integrate¹⁹

Si auspica ad una maggiore integrazione economica Ue-EaP, grazie al rafforzamento dei DCFTA per Georgia, Ucraina e Moldavia e del CEPA per l'Armenia e al futuro e possibile inserimento degli stati EaP all'interno del sistema di pagamento unico europeo. Oltre che nell'integrazione economica, il rafforzamento deve avvenire anche negli investimenti e nell'accesso al sistema finanziario europeo, soprattutto a tutela delle piccole e medie imprese, sulle quali l'Ue ha intenzione di investire per il rafforzamento, le riforme strutturali, la riduzione della corruzione e lo sviluppo di un "*portfolio investment*" per gestire al meglio gli investimenti. Infine, l'Ue, in vista del rafforzamento economico dei paesi EaP, ha come obiettivo non solo il miglioramento dell'interconnessione dei trasporti (sulla base del progetto europeo del *TEN-T network 2030*) con la creazione di corridoi commerciali tra l'Ue e gli stati EaP, ma

¹⁷ Commissione Europea: "Joint staff working document: *Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities*" (Bruxelles, 2 luglio 2020), cap. 1 p. 1

¹⁸ IBIDEM

¹⁹ IVI, cap. 2, par. 1, pp. 2-5

anche il miglioramento dell'interconnessione culturale, con il rafforzamento di programmi di scambio, con il supporto per l'occupazione giovanile e con maggiori investimenti nella ricerca e nell'innovazione.

2) Istituzioni responsabili, stato di diritto e sicurezza²⁰

Punto cruciale è la continuazione della riforma giudiziaria nei paesi EaP, con l'obiettivo di garantire una cornice giuridica e costituzionale stabile, grazie al controllo dell'Ue sulle modifiche in ambito giuridico e all'implementazione di programmi di formazione in ambito giuridico. La riforma giudiziaria deve essere accompagnata da una riforma della pubblica amministrazione, volta ad una maggiore trasparenza di quest'ultima e alla promozione della parità di genere in questo ambito. Per una maggiore responsabilità delle istituzioni, è necessario combattere la corruzione in tutte le sue forme, allineando agli standard europei i sistemi legali e strategici di anti-corruzione e anti-frode presenti attualmente negli stati EaP.

Infine, in ambito di sicurezza, si auspica ad una maggiore cooperazione tra i sistemi dei paesi EaP e il sistema europeo EUROPOL per combattere crimini come il traffico di esseri umani o il contrabbando su larga scala, per prevenire, prepararsi e rispondere a disastri naturali, per organizzare operazioni di *peace-keeping* per la risoluzione di conflitti e per invigorire il sistema di *cyber-security* attraverso l'allineamento dei sistemi di *cyber-security* tra i paesi Ue e i paesi EaP e attraverso appositi programmi di formazione.

3) Resilienza ambientale e climatica²¹

Gli obiettivi ambientali sono molto presenti nel documento e riguardano molti aspetti: si passa dalla diminuzione dell'inquinamento, al maggiore accesso all'acqua potabile, alla creazione di città verdi. Inoltre, obiettivo fondamentale in materia è la creazione di un'economia circolare, con meno sprechi, maggiore efficienza nelle risorse e senza l'utilizzo del carbone, possibile soltanto con il rafforzamento delle politiche ambientali nei paesi dell'EaP e l'aumento dei fondi europei, soprattutto per quegli stati EaP le cui economie sono legate alla produzione del carbone.

Altri obiettivi fondamentali, oltre all'economia circolare, sono: la garanzia della biodiversità, il rafforzamento della sicurezza energetica, con grande riguardo sulla sicurezza dell'energia nucleare, l'efficienza energetica e il miglioramento del mercato dell'energia, con grande importanza data alle fonti rinnovabili di energie e alla mobilità sostenibile.

4) Trasformazione digitale resiliente²²

Per un maggiore sviluppo economico, soprattutto in un periodo post-pandemico, l'Ue si fa portatrice della trasformazione digitale tra gli stati EaP, garantendo una maggiore velocità della rete internet, grazie anche all'utilizzo della tecnologia 5G, di un rafforzamento dei servizi online delle istituzioni governative e amministrative, di un maggiore ruolo dato alla digital economy e all'e-commerce (tutto questo nel rispetto della privacy e dei dati personali).

5) Società resilienti, eque e inclusive²³

²⁰ IVI, cap. 2, par. 2, pp. 5-8

²¹ IVI, cap. 2, par. 3, pp. 8-11

²² IVI, cap. 2, par. 4, pp. 11-12

²³ IVI, cap. 2, par. 5, pp. 12-16

Lo sviluppo della società civile è uno dei principi alla base dell'ideologia europea, e per il buon funzionamento del progetto dell'EaP è necessario rendere possibile un'ambiente idoneo allo sviluppo della società civile in linea con gli standard internazionali ed europei. Questo ambiente deve essere caratterizzato da: economia e imprenditoria sociali, indipendenza ed oggettività dei media, rafforzamento della democrazia rappresentativa (attraverso maggiore pluralismo politico, maggiore potere al parlamento, programmi di cooperazione internazionale con associazioni come l'OSCE), la protezione dei diritti umani e della parità di genere, la facilità della mobilità e della circolazione (attraverso una migliore gestione dei flussi migratori e una maggiore negoziazione nelle politiche sui visti), e, infine, particolare attenzione all'aspetto sanitario, messo a dura prova dalla pandemia di Covid-19 e che richiede maggiore cooperazione in ambito di vaccinazioni, pass vaccinali e gestione della pandemia.

Oltre alla spiegazione dei cinque obiettivi di lungo termine, il documento della Commissione elenca i “top 10 target per il 2025”, che insieme agli obiettivi di lungo termine contribuiranno a massimizzare l'impatto delle future politiche dell'EaP. Tra i principali target indicati dal documento sono inclusi un maggiore supporto a 500.000 piccole-medie imprese dei paesi EaP, il miglioramento di infrastrutture con la costruzione di 3.000 km di strade e ferrovie in linea con le norme Ue, e delle possibilità di mobilità individuale, investimenti in ambito energetico, economico e igienico-sanitario e, infine, miglioramento del livello democratico grazie a maggiori controlli sui funzionari di alto livello e alla più frequente garanzia della libertà di stampa.²⁴

In conclusione, il documento “*Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities*” include tutti gli ambiti di cooperazione che stanno alla base dell'EaP e che caratterizzano e hanno caratterizzato la più generale Politica di Vicinato europea (come la cooperazione in ambito istituzionale, democratico, economico o settoriale). Ma a questo, il documento aggiunge nuove sfide in ambito EaP, come la transizione ecologica necessaria per limitare gli effetti negativi della crisi ambientale e climatica, e la crisi sanitaria data dalla pandemia di covid-19. Questo fa capire come la condizionalità politica tipica dell'EaP e della politica di vicinato europea abbia sì delle basi solide, ma che sono allo stesso tempo integrate dalle nuove sfide che caratterizzano i rapporti tra gli stati.

1.8 Conclusioni

All'interno del capitolo si è mostrato come la politica di vicinato europea sia stata caratterizzata da una corposa evoluzione nel tempo: si è partiti, infatti, da una politica di vicinato iniziale basata su politiche già esistenti, per poi passare ad un'unificazione e armonizzazione di queste politiche per superare i limiti della politica di vicinato iniziale, e infine, arrivare ad un alto livello di specificità, con la creazione del Partenariato Orientale. L'evoluzione della politica di vicinato europea si evolve di pari passo con l'aumento

²⁴ IVI, cap. 2

dell'integrazione e della cooperazione tra Ue e stati vicini. Dunque il progetto dell'EaP ha rappresentato uno dei punti massimi di questa integrazione.

Ma alla fine, il progetto dell'EaP ha portato alla creazione di quell' "anello di amici" ai confini dall'Unione Europea, auspicato sin dagli albori della politica di vicinato? La situazione risulta complessa e non omogenea, in quanto l'EaP e le politiche dell'Ue in tale ambito hanno avuto successi in alcuni casi, e insuccessi in altri casi. Questo perché il successo o l'insuccesso dell'EaP è spesso dipeso dalla natura del sistema politico presente all'interno degli stati partner, in molti casi statico e oligarchico, in altri casi dinamico e aperto al cambiamento. Ma oltre a questa importante variabile, bisogna considerare anche il comportamento della Russia e le relazioni tra Ue e Russia, che hanno spinto in alcuni casi la semplice competizione nei paesi dell'EaP in conflitto e instabilità. Infine, il livello di integrazione Ue-stati EaP è ancora in continua evoluzione e rafforzamento, come dimostrano gli obiettivi prefissati per il breve e il lungo termine. In generale, comunque, il progetto dell'EaP ha avuto un successo generalmente discreto, in quanto importanti stati dell'EaP, come Moldavia, Ucraina e Georgia, hanno visto in tale progetto un'importante opportunità per avvicinarsi all'Ue, e hanno compiuto molti sforzi nelle riforme necessarie per adeguarsi alle richieste dell'Ue. È fondamentale studiare il progetto dell'EaP non come un progetto a sé stante, ma come un progetto incluso nel più ampio framework della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, per capire al meglio le dinamiche che influiscono sulle politiche dell'Ue nei confronti degli stati partner. Questa analisi sarà fatta nel Capitolo II di tale elaborato.

Capitolo II

Il Partenariato Orientale nel framework della Politica Estera e di Sicurezza Comune

2.1 Introduzione

Il progetto del Partenariato Orientale e, più in generale, della Politica di Vicinato Europea, pongono le loro basi sulla più ampia Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). La Politica Estera dell'Ue si è venuta a formare, come la conosciamo oggi, in seguito al Trattato di Lisbona del 2009, ed è andata ad evolversi in relazione all'evoluzione delle relazioni internazionali e globali: negli ultimi anni, infatti, numerose situazioni di crisi come le Primavere Arabe del 2011, la crisi ucraina del 2014, la crisi migratoria tra il 2013 e il 2015, la ripresa del conflitto in Nagorno-Karabakh nel 2020, o addirittura la recente invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, hanno rappresentato una sfida importante per l'Ue e per la sua politica estera. Ma la PESC è stata influenzata anche dai grandi cambiamenti geopolitici ed economici degli ultimi anni, che hanno visto l'affermarsi di nuove potenze emergenti e il declino di altre potenze storiche. In questo capitolo verrà inizialmente spiegato il funzionamento della Politica estera e di sicurezza comune, un campo considerato assai "sensibile" e per questo motivo di competenza di svariate istituzioni. Tale analisi è volta a sottolineare l'aspetto intergovernativo della PESC, che però, per garantirne la massima resa, deve essere legato alla sfera sovranazionale dell'ordinamento europeo, attraverso numerosi organismi cosiddetti "ibridi", di cui il principale è l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), la figura più simbolica in ambito PESC su cui sarà dedicato un paragrafo apposito. In seguito, verranno approfonditi i mandati di due Alti Rappresentanti, Catherine Ashton e Federica Mogherini, in due situazioni differenti: la prima, è la politica di allargamento, con riferimento alla risoluzione della crisi serbo-kosovara, la seconda è la Politica di Vicinato e l'EaP. L'analisi di queste due situazioni risulta cruciale per comprendere le diverse sfaccettature del ruolo dell'Alto Rappresentante, mentre l'analisi generale delle politiche dei due Alti

Rappresentanti in ambito EaP sarà fondamentale per introdurre il terzo capitolo di tale elaborato, quello del caso studio sull'Ucraina.

2.2 Il concetto di Politica Estera Europea (PESC) e la logica intergovernativa

La Politica Estera, all'interno del diritto europeo, è designata con l'acronimo PESC, che sta a significare Politica Estera e di Sicurezza Comune (in inglese CFSP: *common foreign and security policy*). La PESC non è un ambito presente sin dagli albori della Comunità Europea, ma viene a stabilirsi soltanto in seguito al Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992: all'interno di tale trattato, vengono indicati i tre pilastri su cui si fondava l'Ue, cioè, da un lato, il pilastro "sovranaazionale" del mercato unico, considerato un continuum delle tradizionali Comunità Europee e affidato alle istituzioni europee, dall'altro, i due pilastri intergovernativi della "politica giustizia e affari interni" e, appunto, della "politica estera e di sicurezza comune", affidati agli stati membri (Villani, 2020; Fabbrini, 2017).

In seguito, il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, supera la divisione a pilastri caratteristica del trattato precedente, a favore di una nuova divisione del sistema decisionale dell'Unione Europea, questa volta in due parti, e con accento più "costituzionale" per evidenziare il carattere comunitario dell'Unione: da un lato c'è una "costituzione sovranazionale", formata dalle istituzioni europee (Parlamento Europeo e Consiglio dell'Ue per il potere legislativo, Commissione e Consiglio Europeo per il potere esecutivo) e una "costituzione intergovernativa", formata da Consiglio Europeo (e quindi dai capi di stato o governo degli stati membri che formano tale organo), nonché da tutte le altre istituzioni formate da rappresentanti diretti degli stati membri, come il Consiglio Affari Esteri, una formazione del Consiglio dell'Unione Europea, che riunisce i ministri degli esteri degli stati membri (Fabbrini, 2017). Con il nuovo sistema creatosi in seguito al Trattato di Lisbona, la PESC viene inclusa nella sfera intergovernativa dell'Ue: ciò significa che i veri protagonisti in ambito PESC sono, in realtà, gli stati membri che operano attraverso le istituzioni intergovernative, e non le istituzioni sovranazionali, dal momento che in ambito PESC gran parte delle decisioni vengono prese attraverso il coordinamento degli stati membri. Il Trattato di Lisbona, dunque, non apporta una modifica sostanziale della modalità di divisione del precedente Trattato di Maastricht, ma concede maggiori poteri ad una figura già esistente in ambito di Politica Estera, l'Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza (abbreviato AR, in inglese HR) che, in quanto presidente del Consiglio Affari Esteri e vicepresidente della Commissione Europea, ha la funzione di favorire il coordinamento all'interno della sfera intergovernativa, con il tentativo, allo stesso tempo, di non slegarla troppo dalla sfera sovranazionale (Fabbrini, 2017).

Attualmente, "La politica estera e di sicurezza comune dell'Ue, volta a risolvere i conflitti e a promuovere l'intesa a livello internazionale, si basa sulla diplomazia e il rispetto delle norme internazionali. Anche il commercio, gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo sono elementi importanti per il ruolo internazionale dell'Ue. La politica estera e di sicurezza dell'Ue si prefigge di: preservare la pace, rafforzare la

sicurezza internazionale, promuovere la collaborazione internazionale e sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁵”.

La Politica Estera e di Sicurezza Comune include quindi numerose attività e vede la partecipazione di diversi attori a livello europeo. Il principale è l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, ma ci sono anche altri attori importanti. La maggior parte si trova nella sfera intergovernativa dell'Ue che, come detto in precedenza, raggruppa la maggior parte delle competenze in ambito PESC. Il Consiglio Europeo, istituzione intergovernativa per eccellenza, ha un ruolo fondamentale in ambito PESC. È composto dai Capi di Stato o di governo degli stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione europea, mentre l'Alto Rappresentante partecipa ai lavori²⁶: questo perché in seno al Consiglio Europeo si prendono le decisioni principali in ambito politico, comprese quindi le decisioni in ambito di politica estera (Villani, 2020). Più precisamente, secondo l'art. 26 del TUE, il Consiglio Europeo elabora in generale la PESC, dal momento che, dopo aver individuato gli interessi strategici dell'Ue, definisce obiettivi e orientamenti generali della PESC. In questo caso il Consiglio Europeo può adottare sia decisioni, che hanno importanti effetti politici sugli altri organi o istituzioni europee (Villani, 2020). L'art. 22 par. 1 del TUE precisa che le decisioni del Consiglio Europeo fissano la rispettiva durata e i mezzi che l'Ue e gli Stati membri devono mettere a disposizione²⁷. Il grande potere decisionale del Consiglio Europeo in ambito PESC è parzialmente limitato dal processo decisionale all'interno di tale istituzione, il quale si basa sull'unanimità: l'art. 15 par. 4 del TUE fissa che il Consiglio Europeo si pronuncia per *consensus* nella maggior parte dei casi (comprese le decisioni in politica estera). Spesso il consenso viene raggiunto in seguito a lunghe negoziazioni, a dimostrazione del fatto che è estremamente complesso trovare un consenso comune tra 27 stati membri con obiettivi in politica estera spesso differenti. Infine, il Consiglio Europeo svolge anche un'importante funzione di rappresentanza in ambito di politica estera: il Presidente del Consiglio Europeo, infatti, “assicura la rappresentanza esterna dell'Ue in materia di PESC, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante²⁸”.

Il Consiglio Europeo, però, non è l'unica istituzione europea prettamente intergovernativa inclusa nella PESC. Accanto ad esso, infatti, svolge un ruolo importante anche il Consiglio dell'Ue, nella sua composizione di “Consiglio Affari Esteri” che, secondo l'art. 16 par. 6 TUE, “elabora l'azione esterna dell'Ue secondo le linee strategiche del Consiglio Europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Ue²⁹”. Il Consiglio Affari Esteri è presieduto dall'Alto Rappresentante ed è formato dai Ministri degli Affari Esteri di tutti gli Stati membri dell'Ue. Nonostante la votazione del Consiglio dell'Ue sia effettuata tramite maggioranza qualificata (più precisamente, del 55% dei membri del Consiglio dell'Ue, con una ponderazione, in quanto tale percentuale deve anche rappresentare il 65% della popolazione dell'Ue), le decisioni in ambito PESC sono un'eccezione

²⁵ Unione Europea: “Politica estera e di Sicurezza Comune”. [European-union.europa.eu](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_it). Ultimo accesso, 29 maggio 2022, ore 18.15 (https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_it)

²⁶ Articolo 15, paragrafo 2 del TUE

²⁷ Articolo 22, paragrafo 1 del TUE

²⁸ Articolo 15, paragrafo 6 del TUE

²⁹ Articolo 16, paragrafo 6 del TUE

in quanto richiedono l'unanimità. In ambito PESC, comunque, il Consiglio dell'Ue non ha potere legislativo come negli altri ambiti, in quanto non adotta atti legislativi in materie di PESC, ma soltanto decisioni per un intervento operativo, che stabiliscono portata, mezzi, condizioni di attuazione e durata di tale operazione, ma che comunque vincolano gli Stati membri nelle loro posizioni e azioni³⁰. In aggiunta, un ruolo importante in ambito PESC è affidato al Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), che contribuisce a definire le politiche in ambito di politica estera formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'AR o di propria iniziativa³¹.

In aggiunta alle numerose istituzioni e ai diversi organi intergovernativi che hanno poteri in ambito PESC, si aggiungono anche alcuni organismi cosiddetti “ibridi” che fungono da ponte tra la sfera intergovernativa e quella sovranazionale in ambito PESC. I principali sono due, entrambi strettamente collegati alla figura dell'Alto Rappresentante. Il primo è il Servizio europeo per l'Azione Esterna (EEAS: *European Union External Action*): l'EEAS è stato istituito in seguito al Trattato di Lisbona e “rappresenta il canale diplomatico ufficiale dell'Unione Europea e mette in pratica la politica estera e di sicurezza comune dell'UE per promuovere la pace, la prosperità, la sicurezza e gli interessi degli europei in tutto il mondo³²”. L'EEAS deriva in realtà da un “compromesso” tra gli stati membri e le istituzioni europee durante il tentativo di riforma della politica estera comune, attuato in occasione del Trattato di Lisbona (Kostanyan, 2016). L'EEAS può sicuramente essere considerato come un ente *sui generis*, in quanto non rientra né nella sfera sovranazionale, né in quella intergovernativa del sistema europeo, bensì è un organismo “ibrido” (Kostanyan, 2016). Da un lato l'EEAS sostiene l'operato dell'AR e, dato che quest'ultimo è anche vicepresidente della Commissione Europea, l'EEAS risulta controllato “orizzontalmente” dalla Commissione stessa: esplicazioni di questo controllo orizzontale sono i commissari europei che lavorano a stretto contatto con le agenzie dell'EEAS (ad esempio il Commissario per la politica di vicinato e l'allargamento), oppure il Directorate Generale per le Relazioni esterne (DG RELEX), fondato in seno alla Commissione, ma spostato presso la sede dell'EEAS nel 2010. Esiste anche una divisione tra lo sviluppo vero e proprio della politica estera, responsabilità dell'AR e l'aspetto della difesa, responsabilità dell'EEAS (Kostanyan, 2016). In realtà, non solo la Commissione, ma anche gli stati membri esercitano un controllo sull'EEAS: questa volta però non si tratta di un controllo “orizzontale”, bensì di uno “verticale”, dal momento che i Paesi membri possono servirsi di uno strumento di controllo, il “*police patrol*”, grazie al quale essi monitorano costantemente l'attività dell'EEAS attraverso alcuni organi ed istituzioni intergovernative della politica estera europea come il Consiglio Europeo, il Consiglio Affari Esteri e il Comitato politico e di sicurezza (PSC), assoggettando, di fatto, le decisioni dell'EEAS in materia alle loro condizioni (Kostanyan, 2016).

I secondi attori “ibridi”, anch'essi strettamente legati all'AR, ma anche all'EEAS, e sono i Rappresentanti speciali dell'Ue (RSUE): secondo l'art. 33 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), “il Consiglio, su proposta

³⁰ Articolo 22, paragrafi 1 e 2 del TUE

³¹ Articolo 38 del TUE

³² Unione Europea: “About the European External Action Service”. [Eeas.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en). Ultimo accesso, 31 maggio 2022, ore 14.20 (https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en)

dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, può nominare un rappresentante speciale con un mandato per problemi politici specifici [...]»³³. Tali rappresentanti speciali, che operano sotto la guida dell'Alto Rappresentante, sono promotori degli interessi e delle politiche europee all'interno di paesi specifici, spesso caratterizzati da crisi o difficoltà. Attualmente, esistono numerosi RSUE, che coprono diverse aree geografiche come Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Caucaso meridionale (Europa), Asia Centrale e Medio Oriente (Asia), Corno d'Africa e Sahel (Africa)³⁴. Oltre a questi RSUE legati ad una determinata area geografica, vi è anche un altro Rappresentante speciale non legato ad una determinata area geografica, ma ad un tema: il Rappresentante speciale dell'Ue per i diritti umani. Tale rappresentante è stato nominato nel 2019 e ha il compito non solo di rafforzare il ruolo dell'Ue come leader mondiale nella promozione dei diritti umani, ma anche di rafforzare il dialogo con le terze parti (non solo paesi terzi interessati, ma anche imprese, organizzazioni internazionali, ONG), mantenendo, allo stesso tempo, la coerenza delle politiche Ue in materia di diritti umani (Consiglio dell'Unione Europea, 2019).

Bisogna notare che, in generale, le decisioni in ambito PESC sono implementate da istituzioni e organi intergovernativi con l'ausilio di alcuni organi ibridi. La parte sovranazionale della PESC è, in realtà, limitata. Digni di nota sono i parziali poteri della Commissione in ambito PESC: la presenza di alcuni commissari in materie affini (come il Commissario per l'Allargamento e la Politica di Vicinato, il Commissario per i Partenariati Internazionali o il Commissario per la Gestione delle Crisi) e la presenza dell'Alto Rappresentante in veste di vicepresidente della Commissione³⁵ concedono alla Commissione una determinata influenza in ambito PESC. La Commissione, inoltre, gestisce programmi e fondi europei, anche in ambito PESC e, secondo l'art. 17 par.1 TUE, funge da rappresentante esterno dell'Ue, ma tale rappresentanza non è esclusiva, in quanto è esercitata anche dal Presidente del Consiglio Europeo e dall'Alto Rappresentante (Villani, 2020). In aggiunta, secondo l'art. 220 TFUE, la Commissione, in cooperazione con l'AR, attua ogni forma di cooperazione con l'ONU e le sue agenzie, il Consiglio d'Europa, l'OSCE, l'OCSE e altre organizzazioni internazionali³⁶. Infine, l'altra istituzione sovranazionale per eccellenza, il Parlamento Europeo, non ha poteri diretti in ambito PESC, ma, attraverso altre funzioni, può influenzare indirettamente le politiche in ambito PESC: ad esempio, tramite mozione di sfiducia può determinare le dimissioni collettive della Commissione, comprese le dimissioni dell'AR, mentre tramite l'esame della relazione generale annuale sull'attività dell'Unione, il Parlamento Europeo esprime le proprie opinioni riguardo numerosi argomenti, compresa la politica estera (Villani, 2020).

La PESC, dunque, risulta avere un'organizzazione alquanto complessa e in continua evoluzione, che però include, seppur con livelli differenti, sia la sfera intergovernativa che quella sovranazionale: nonostante il prevalere della sfera intergovernativa nell'implementazione delle decisioni in ambito di politica estera, risulta

³³ Articolo 33 TUE

³⁴ Eur-lex: "Rappresentanti speciali dell'Unione Europea – RSUE" (2019). Eur-lex-europa.eu, ultimo accesso 31 maggio 2022, ore 14.30

³⁵ European Commission: "Commissioners". Ec.europa.eu, ultimo accesso 16 giugno 2022, ore 13.00 (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_it)

³⁶ Articolo 220 del TFUE

comunque necessario un coordinamento sia all'interno della sfera intergovernativa, che tra questa e quella sovranazionale in ambito PESC, per garantire coerenza e oggettività dell'azione Ue all'estero. Tale coordinamento è affidato soprattutto all'AR che, come verrà spiegato nel paragrafo successivo, grazie al suo ruolo ibrido può far comunicare le due sfere. Ma nella storia dell'Europa contemporanea il tentativo di coordinamento sia all'interno della sfera intergovernativa, che tra le due sfere non è stato sempre sinonimo di coesione e armonia tra di esse.

2.3 Il ruolo dell'Alto Rappresentate in ambito di PESC

Nonostante il ruolo dell'AR si sia stabilizzato in occasione del Trattato di Lisbona, già prima di tale Trattato esisteva la figura dell'AR, ma con istituzionalizzazione e importanza minori. Bisogna comunque considerare che l'Unione Europea è nata come unione economica, e aspetti come la politica estera comune sono stati considerati molto dopo il progetto iniziale, e soltanto ad un livello alto di integrazione (Sultanova, 2019). Infatti, la figura dell'AR, diversa da quella del Trattato di Lisbona accennata all'inizio di questo capitolo, è nata con il Trattato di Amsterdam del 1997, entrato in vigore nel 1999. In questa occasione la figura, già esistente, del Segretario Generale del Consiglio dell'Unione Europea avrebbe avuto anche il ruolo di Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Il primo Alto Rappresentante è stato Javier Solana, ex segretario generale della NATO, che ha dato una grande spinta a tale ruolo, che verrà consolidato e istituzionalizzato dieci anni dopo. (Sultanova, 2019). Solana è stato un grande promotore della riforma della politica estera comune europea, rafforzandola grazie all'inclusione di numerosi esperti in materia e diplomatici. Nonostante l'Alto Rappresentante post-Amsterdam non avesse una vera e propria indipendenza, ma soltanto delle competenze condivise con altre istituzioni, Solana riuscì ad avere un ruolo importante in ambito di politica estera comune: era infatti considerato da molti stati terzi come il principale rappresentante diplomatico dell'Ue e come capo della politica estera dell'Ue, e il suo era un operato di "alto profilo" che aveva una voce in capitolo non indifferente in relazione alle decisioni di politica estera prese dalle altre istituzioni (Sultanova, 2019).

La figura dell'Alto Rappresentante è stata istituzionalizzata definitivamente con il Trattato di Lisbona del 2009, e le caratteristiche di tale istituzione sono contenute nei Trattati dell'Unione Europea. È fondamentale notare un cambiamento importante rispetto al precedente Alto Rappresentante del Trattato di Amsterdam: non solo vi è un cambio di denominazione (con il Trattato di Lisbona l' "Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune" viene rinominato "Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza"), ma anche un cambio di ruolo, dal momento che l'AR post-Lisbona è un'istituzione a sé stante e indipendente, mentre l'AR post-Amsterdam è il ruolo secondario del Segretario generale del Consiglio dell'Unione Europea. Secondo l'art. 18 del TUE, "L'Alto Rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa

comune³⁷”. L’AR all’interno del sistema europeo ha prima di tutto il ruolo ufficiale di rappresentante ufficiale della politica estera europea, e dunque si trova al vertice dell’EEAS, ma allo stesso tempo è sia presidente del Consiglio “Affari Esteri”, ma è anche uno dei vicepresidenti della Commissione Europea: tale organizzazione fa sì che l’AR abbia un ruolo “ibrido” tra la sfera sovranazionale (ruolo dell’AR all’interno della Commissione Europea) e quella intergovernativa (ruolo dell’AR nel Consiglio “Affari Esteri”) (Villani, 2020).

L’AR è comunque soggetto ad un controllo diretto e indiretto degli stati membri: già il fatto che l’AR è nominato dal Consiglio Europeo, il quale può anche decidere di porre fine al suo mandato, ed è considerato come “mandatario” del Consiglio presuppone un controllo tra le istituzioni. Allo stesso tempo, egli è legato anche alla Commissione e al Parlamento Europeo: in caso di dimissioni collettive di quest’ultima, che derivano dalla sfiducia apposta dal Parlamento Europeo, anche l’AR si dimette (Villani, 2020).

L’AR viene dunque considerato un garante dell’efficienza e dell’unitarietà della politica estera comune dell’Ue e deve garantire armonia tra le istituzioni in tutti gli ambiti, compresi quelli dove risulta complicato coordinare le diverse parti in gioco. La natura del sistema europeo, considerato “bicefalo” in quanto formato da una sfera sovranazionale e da una intergovernativa, e la natura prettamente consensuale della branca intergovernativa non semplificano l’operato dell’AR: le frequenti e marcate divergenze tra gli Stati membri, che non sono disposti molto spesso a ridurre la loro influenza in politica estera, limitano e complicano l’operato dell’AR. Bisogna sottolineare, però, che la portata delle relazioni tra AR e istituzioni europee e tra AR e stati membri dipende sicuramente dal contesto politico all’interno dell’Ue e, in misura maggiore, nel mondo, ma anche dalla personalità della figura dell’AR: generalmente, nelle relazioni internazionali il successo di un’impresa dipende non solo dalla definizione chiara delle responsabilità della posizione, ma anche dalla sua personalità fondamentale, dai tratti della personalità, dalla reputazione, dall’esperienza, ecc. (Sultanova, 2019).

2.4 Il ruolo dell’Alto Rappresentante nella politica di allargamento e nel Partenariato Orientale: Ashton e Mogherini

La figura dell’AR ha potuto esercitare la propria influenza in molteplici situazioni, ma soprattutto in quelle delineatesi negli ultimi anni all’interno del continente europeo. Ad esempio, l’attuale AR, lo spagnolo Josep Borrel, si è trovato coinvolto in due importanti situazioni di crisi, rappresentate dalla pandemia di Covid-19 iniziata nel 2020 e dalla ripresa del conflitto in Ucraina nel febbraio 2022. In relazione al vicinato orientale, oggetto di questa ricerca, gli AR precedenti hanno avuto un ruolo cruciale nel processo di risoluzione delle crisi, agendo però in modi differenti. I due AR in questione sono l’inglese Catherine Ashton, membro della

³⁷ Articolo 18 del TUE

Commissione Barroso II tra il 2009 e il 2014³⁸, e l'italiana Federica Mogherini, membro della Commissione Juncker tra il 2014 e il 2019³⁹.

Catherine Ashton è stata il primo AR dopo il Trattato di Lisbona e la sua designazione è stata sin da subito criticata a causa delle posizioni di politica estera del suo paese d'origine, la Gran Bretagna, che spesso non erano in linea con quelle degli altri stati membri (Sultanova, 2019). La visione di Ashton della politica estera europea, più che legata all' "Unione con una sola voce", era legata ad una "Unione con più voci, ma coerenti tra di loro e meno concorrenti": ciò spiega la maggiore importanza data da Ashton al suo ruolo di capo del Consiglio Affari Esteri, piuttosto che al suo ruolo di vicepresidente della Commissione Europea (Sultanova, 2019). Lo scostamento dell'AR verso il suo ruolo in ambito inter-governativo ha portato la Commissione europea, a quel tempo guidata dal portoghese José Manuel Barroso, ad istituire una nuova carica, il Commissario per la Politica di Vicinato Europea (*Commissioner on the European Neighborhood Policy*), giustificata per il fatto che ottemperava ad una migliore separazione del lavoro, ma fatta anche per limitare l'AR (Sultanova, 2019). Tale carica fu data a Stephan Füle⁴⁰ e persiste ancora oggi all'interno della commissione Von der Leyen (2019-2024), in cui l'ungherese Olivér Várhelyi esercita la carica di Commissario per l'allargamento e la politica di vicinato europea⁴¹. La Ashton ha inoltre posto il termine per il mandato di alcuni Rappresentanti Speciali dell'Ue che, come indicato nel paragrafo 2 di questo capitolo, sono nominati e revocati dall'AR: tali revoche sono sempre una conseguenza del tentativo di rafforzamento del ruolo dell'AR condotto da Ashton sin dall'inizio del suo mandato (Sultanova, 2019).

L'AR ha un ruolo fondamentale nella politica di allargamento e di risoluzione delle crisi: durante il suo mandato, infatti, Ashton ha posto in essere un tentativo di risoluzione della crisi in Kosovo, e questo ha rappresentato un momento di consolidamento del processo del rafforzamento del ruolo dell'AR (Sultanova, 2019). In seguito al Trattato di Lisbona divenne concreta l'idea, propria degli stati membri, di un eventuale allargamento dell'Ue nei Balcani, previa stabilizzazione della regione, soprattutto in riferimento alla crisi che perdurava tra Serbia e Kosovo. In questo contesto, l'AR Ashton si è fatta promotrice del dialogo tra Serbia e Kosovo, supportando anche un eventuale e futuro ingresso dei due paesi all'interno dell'Ue (Amadio Viceré, 2020). Nel 2011, infatti, la Serbia stava per ottenere lo *status* di paese candidato all'Ue, grazie ad un parere positivo della Commissione, ma tale speranza venne infranta dalla ripresa delle violenze al confine tra Serbia e Kosovo, a cui seguì una dichiarazione della cancelliera tedesca Angela Merkel in cui si definiva la Serbia non ancora pronta per un'eventuale entrata nell'Ue, in quanto non era riuscita ancora a normalizzare i rapporti con il Kosovo (Amadio-Viceré, 2020). Ciononostante, il Consiglio Europeo non risultava particolarmente

³⁸ Archivi della Commissione Europea: "European Commissioners 2010-2014". Ec.europa.eu, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 10.50 (https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/members/index_en.htm)

³⁹ Archivi della Commissione Europea: "College (2014-2019): the commissioners". Wayback.archive, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 10.55 (https://wayback.archive-it.org/12090/20191119095411/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en)

⁴⁰ Archivi della Commissione Europea: "European Commissioners 2010-2014". Ec.europa.eu, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 11.50 (https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/members/index_en.htm)

⁴¹ Commissione Europea: "Collegio (2019-2024): i commissari". Ec.europa.eu, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 11.55 (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_it)

diviso in materia, e Ashton ha potuto sfruttare questo generale consenso all'interno del Consiglio Europeo per porre in essere politiche efficaci sulla base delle linee guida del Consiglio Europeo, che hanno garantito non solo un'importante efficacia della PESC, ma anche una rappresentazione coerente della posizione presa dall'Ue in merito alla crisi: testimonianza di questi due successi sono i round di negoziazioni tra Kosovo e Serbia che hanno portato ad una graduale normalizzazione dei loro rapporti. La Ashton, in qualità di AR, ha avuto dunque un ruolo chiave nel tentativo di risoluzione della crisi tra Serbia e Kosovo: nel 2012 il Consiglio Europeo ha riconosciuto alla Serbia lo status di paese candidato all'Ue, mentre il 19 aprile 2013 Serbia e Kosovo hanno firmato l'Accordo di Bruxelles, grazie alla mediazione di Ashton, un passo cruciale per la normalizzazione dei rapporti tra i due paesi (Amadio Viceré, 2020).

Il successore di Ashton, Federica Mogherini, ha cercato di continuare il processo di rafforzamento del ruolo dell'AR, ma a differenza del suo predecessore, che ha rafforzato il lato intergovernativo dell'AR come Presidente del Consiglio Affari Esteri, il nuovo AR ha cercato di rafforzare il lato sovranazionale dell'AR come vicepresidente della Commissione Europea, come dimostrano i numerosi summit organizzati in collaborazione con la Commissione (Sultanova, 2019). In relazione alla crisi del Kosovo, l'operato dell'AR Mogherini è stato ostacolato dalle crisi multiple (prime tra tutti le crisi migratorie e l'inizio della crisi ucraina) che stavano danneggiando l'Ue e la sua credibilità nel contesto del vicinato (Amadio Viceré, 2020). Eppure, la Mogherini, come la sua precedente, ha sfruttato il consenso diffuso tra gli stati membri per svolgere un ruolo da conciliatore che le permettesse di controllare e indirizzare i diversi attori politici inclusi nella PESC. L'AR, con l'aiuto dell'EEAS, è stata promotrice di un gruppo di lavoro per mediare alcune discussioni tra Serbia e Kosovo, prima tra tutte la libertà di movimento tra i due paesi. In aggiunta, la Mogherini ha favorito alcune negoziazioni su un accordo sulla giustizia e numerosi summit di alto livello su svariati temi che hanno portato alla firma di quattro nuovi accordi chiave il 25 agosto 2015, grazie soprattutto al lavoro di mediazione della Mogherini, che, come nel caso del suo predecessore, ha garantito un approccio coerente dell'Ue (Amadio Viceré, 2020).

All'interno del progetto del Partenariato orientale, l'AR, in collaborazione con gli altri attori che hanno competenze in ambito PESC, ha un ruolo fondamentale. Sin dall'inizio del suo mandato, Catherine Ashton ha considerato l'ENP come una priorità sia per l'AR, che per l'EEAS (Sus, 2014): infatti, le politiche implementate in ambito EaP si sono evolute in relazione alla graduale istituzionalizzazione dell'EEAS, nato in seguito al Trattato di Lisbona, e l'EaP è dunque diventato un ambito di cooperazione istituzionale approfondita tra EEAS e Commissione Europea (Sus, 2014). Se all'inizio, infatti, l'EEAS rimaneva parzialmente escluso dal progetto dell'EaP, con il passare del tempo tale istituzione è stata sempre di più integrata nell'EaP, e i rapporti con la Commissione, anche se non sempre caratterizzati da coerenza od omogeneità, sono sempre stati dipesi dalla figura dell'AR, in quanto vicepresidente della Commissione e capo dell'EEAS: si parla dunque di coerenza intra-istituzionale tra EEAS e Commissione Europea in ambito EaP, sotto la responsabilità dell'AR (Sus, 2014).

L'AR Catherine Ashton, durante il suo mandato, ha cercato di regolare le divisioni che si erano create tra Commissione europea ed EEAS sulle politiche dell'EaP, ma, a causa dei numerosi impegni, non ha in realtà avuto ruolo e presenza necessari ad armonizzare tale divisioni: complice di questo è la nomina, da parte di Ashton, di numerosi delegati per cercare di tamponare questa situazione. Inoltre, il fatto che la politica di allargamento, come la politica di vicinato, avessero come promotori non solo l'AR Ashton, ma anche il presidente della Commissione europea Barroso, e anche il Commissario per l'allargamento, a quel tempo Stefan Füle, rendeva la risoluzione delle divisioni intra-istituzionali ancora più complessa (Sus, 2014). Per esempio, come detto in precedenza, il Presidente della Commissione europea è considerato, insieme al Presidente del Consiglio Europeo, come la più alta carica di rappresentanza esterna e interna dell'Ue, e in tale veste ha partecipato come rappresentante ufficiale dell'Ue in alcuni summit organizzati in ambito EaP, come il Summit EaP del 29-30 settembre 2011 (Varsavia), o i Summit Ue-Ucraina del 2011 (Bruxelles) e del 2013 (Kiev). Il Commissario per l'allargamento, invece, viene considerato come un collaboratore dell'AR: durante il proprio mandato, Ashton ha collaborato molto con Füle ottenendo anche discreti successi in molti ambiti, ma la loro coordinazione è in realtà scaturita, più che da un'armonizzazione e una coordinazione intra-istituzionale, da un buon rapporto personale tra Ashton e Füle (Sus, 2014). Ne sono dimostrazione i diversi approcci delle due cariche nei confronti dell'EaP e degli stati inclusi: se Füle ha partecipato e ha proposto molte conferenze con gli altri paesi EaP, Ashton si è limitata ad una sola visita nel 2011 in Georgia, Armenia e Azerbaijan, dopo il summit EaP del 2011, mentre ha rinforzato la sua presenza nei paesi del Mediterraneo, affetti in quell'anno dalle "primavere arabe". Tale difformità ha portato ad una limitazione dell'influenza dell'AR e dall'apparato diplomatico dell'Ue, rappresentato dall'EEAS, nei paesi dell'est Europa, a favore di una maggiore influenza della Commissione europea in quest'area geografica (Sus, 2014).

Se da un lato, l'AR deve garantire continuità e coerenza tra l'EEAS e la Commissione Europea, dall'altro sempre l'AR deve garantire continuità e coerenza tra l'EEAS e il Consiglio dell'Unione Europea (di cui l'AR ne è presidente nella sua sezione "Consiglio Affari Esteri"). Il bisogno di una maggiore coordinazione tra Consiglio Europeo ed EEAS è venuto a galla a partire del 2012, momento d'inizio della presidenza polacca del Consiglio dell'Unione Europea e delle prime tensioni politiche in Ucraina (Sus, 2014). Secondo l'articolo 16, paragrafo 9 del TUE, "La presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione «Affari esteri», è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria [...]"⁴²: a turno, gruppi di 3 stati presiedono, a rotazione, il Consiglio dell'Ue; ciò significa che ogni stato membro, con il passare del tempo presiede il Consiglio dell'Ue per sei mesi⁴³. Questo comporta un continuo mutamento della corrente politica e decisionale del Consiglio dell'Ue, che sarà strettamente legata allo stato della presidenza. Ma questo implica anche un coordinamento obbligatorio con l'AR sulle questioni di politica estera, anche perché la sezione "Affari Esteri" è l'unica che non dipende dalla turnazione della

⁴² Articolo 16, paragrafo 9 del TUE

⁴³ Articolo 1, paragrafi 1-2, Decisione del Consiglio Europeo del 1° dicembre 2009 sull'esercizio della presidenza del Consiglio (2009/881/UE)

presidenza, dal momento che il suo presidente è sempre l'AR. A partire dal dicembre 2011, è cominciato il turno della Polonia per la presidenza del Consiglio Ue, e l'allora ministro degli esteri polacco, Radoslaw Sikorski, si era fatto promotore di un maggiore rafforzamento della politica di vicinato nell'Europa dell'est (Sus, 2014). Viene dunque a delinearsi una "cooperazione inter-livello", in cui la Presidenza polacca ha rappresentato un supporto operativo dell'AR e il ministro Sikorski ha fatto le veci dell'AR Ashton in numerose occasioni, prima tra tutte il Consiglio di Cooperazione Ue-Georgia a fine 2011. Ma, in realtà, il ruolo principale che ha avuto la presidenza polacca nella collaborazione con l'AR Ashton è stato quello del supporto ideologico e concettuale. Il ministro Sikorski ha infatti promosso numerose azioni volte ad approfondire le politiche dell'EaP e, più in generale dell'ENP. Alcuni esempi sono la creazione del Fondo Europeo per la Democrazia, uno strumento aggiuntivo per la politica di vicinato, oppure il tentativo di direzionare più fondi al progetto dell'EaP, in un periodo in cui la maggior parte dei fondi era direzionata al Mediterraneo. Il caso della presidenza polacca rappresenta dunque un esempio positivo di "cooperazione inter-livello" che riguarda l'AR e la presidenza a rotazione del Consiglio UE (Sus, 2014).

Con l'AR Ashton si è assistiti ad aspetti positivi di cooperazione in ambito PESC e, più in particolare in ambito ENP ed EaP, grazie alle discrete cooperazioni sia intra-istituzionale tra AR e Commissione (cooperazione tra Ashton e Fule), sia inter-livello tra AR e Consiglio Ue (cooperazione tra Ashton e Presidenza polacca). Ma allo stesso tempo il mandato di Ashton ha mostrato anche una limitata volontà degli stati membri di affidare maggiori ruoli di leadership politica alla politica estera europea (Kaca, 2015). Questo limite è continuato anche nel mandato del successore di Ashton, Federica Mogherini, ex ministro degli esteri della Repubblica Italiana nel 2014, per un periodo limitato durante il governo Renzi (poi sostituita da Paolo Gentiloni)⁴⁴, che ha esercitato la carica di AR tra il 2014 e il 2019 durante la commissione Juncker⁴⁵. Il mandato di Federica Mogherini è stato caratterizzato dal susseguirsi di numerose crisi internazionali, tra cui lo scoppio della guerra civile in Siria e Libia, la nascita e lo sviluppo dello Stato Islamico, la crisi migratoria, o la crisi in Ucraina. La strategia della Mogherini in ambito ENP e EaP è stata quella di perseguire un maggiore coordinamento con la Commissione Europea, a differenza di Ashton che ha agito con una collaborazione più stretta con il Consiglio Affari esteri (Kaca, 2015). Tale cooperazione con la Commissione europea riguardava diversi ambiti, tra cui sviluppo economico, giustizia, energia, commercio, ecc. Ma, più in generale, la revisione della politica estera comune ipotizzata dalla Mogherini comprendeva anche una maggiore collaborazione con altri attori come gli Stati membri, le ONG, i media, e altri attori influenti nel mondo della diplomazia e della comunicazione. Questa cooperazione su più fronti era vista anche come un tentativo per rafforzare la figura dell'AR: Mogherini è riuscita a guidare i lavori dei commissari i cui ruoli rientravano nelle politiche PESC, in

⁴⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri: "governo Renzi (dal 22/02/2014 al 12/12/2016), XVII Legislatura". Governo.it, ultimo accesso 17 giugno 2022, ore 10.45 (<https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xvii-legislatura-dal-15032013/governo-renzi-dal-22022014/329>)

⁴⁵ European Union External Action: "*Federica Mogherini, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission*". Eeas.europa.eu; ultimo accesso 14 giugno 2022, ore 16.00 (https://www.eeas.europa.eu/node/318_en)

seguito ad un accordo con il Presidente della Commissione Juncker, e ha partecipato come ospite a molti meeting tra i funzionari della Commissione e dell'EEAS.

Nella realtà, un approccio così largo in termini PESC ha portato ad una sorta di deterioramento del ruolo dell'AR soprattutto nei suoi rapporti con gli Stati membri, il che, in alcune situazioni che si sono create in relazione alla politica di vicinato e al Partenariato Orientale, ha portato ad una limitazione dei poteri dell'AR (Kaca, 2015). Tale limite ha caratterizzato soprattutto le politiche dell'AR in ambito EaP, a quel tempo focalizzate soprattutto sulla risoluzione della crisi ucraina del 2014: in diversi momenti di tale crisi, il ruolo dell'AR è stato fortemente influenzato dagli Stati membri, soprattutto nella risoluzione generale del conflitto (Kaca, 2015). In generale, l'AR Mogherini ha iniziato un processo di revisione strategica della PESC e del ruolo dell'Ue negli affari internazionali: testimonianza di ciò sono i numerosi forum che si sono susseguiti tra il 2014 e il 2015, in cui, l'AR è riuscita a fissare alcuni obiettivi strategici in ambito PESC, primo tra tutti il re-impegno nei confronti dei partner del vicinato orientale e mediterraneo. In realtà non tutti i campi della PESC sono stati trattati: ad esempio l'ipotesi di una difesa comune europea non ha avuto considerazione, in quanto l'AR ha preferito mantenere lo status quo di partnership difensiva con gli Stati membri e la NATO (Kaca, 2015). Un altro importante passo in avanti in ambito PESC è stata la revisione della Politica di Vicinato Europea, l'ENP, attuata dall'AR Mogherini in collaborazione con il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato, Johannes Hahn. Sin dalla sua creazione nel 2004, l'ENP non era stato revisionato da nessun AR, a parte una piccola revisione attuata da Ashton in occasione delle Primavere Arabe, che ha portato ad una maggiore partnership con i paesi del Nord Africa. Per la Mogherini, invece, la revisione dell'ENP era possibile soltanto con una maggiore differenziazione e flessibilità degli strumenti politici, soprattutto in vista delle sfide in ambito di sicurezza internazionale che l'Ue doveva affrontare in quel periodo e negli anni a venire (Kaca, 2015). Nella realtà, questi obiettivi furono difficili da soddisfare, in quanto le differenze tra gli Stati membri erano molto difficili da colmare e armonizzare e, in aggiunta, è stato complesso per l'AR trovare una modalità d'azione comune per tutti i progetti ENP, primi tra tutti l'EaP e il Partenariato Meridionale. Infine, una potenzialità di maggiore riuscita di tali obiettivi è stata rappresentata dalla cooperazione approfondita tra l'AR Mogherini e il presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, il quale si è fatto promotore di un maggiore dialogo con l'AR sulla questione ucraina, ma nonostante ciò, le due autorità non sono riuscite ad approfondire fino in fondo la loro collaborazione (Kaca, 2015).

In linea di massima, l'evento principale che ha caratterizzato il mandato delle Mogherini è stata la crisi Ucraina del 2014, di cui la rivolta Euromaidan e l'annessione russa della Crimea sono i momenti più importanti: di tale argomento si parlerà approfonditamente nel capitolo III di questo elaborato.

2.5 Conclusioni

La Politica Estera e di Sicurezza Comune è un ambito in continua evoluzione all'interno dell'ordinamento europeo contemporaneo, e per questo di grande interesse sia per gli Stati membri, che per le istituzioni europee.

Data la particolarità della materia, le competenze in ambito PESC risultano essere “frammentate” tra diverse istituzioni e organi con ruoli e fondamenti completamente differenti: questo è stato fatto, molto probabilmente, in primo luogo per evitare che un’unica istituzione avesse il totale controllo della politica estera, in secondo luogo per garantire il dialogo e la collaborazione tra tutte le istituzioni e gli stati che hanno un concreto interesse in tale materia. Nel mondo concreto, una così grande complessità di gestione della PESC non ha sempre portato a dialoghi e cooperazioni positive: questo in realtà deriva in modo limitato dalla complessità del sistema decisionale in ambito PESC; questo perché la politica estera è l’esempio classico di una competenza su cui uno stato vuole avere la totale autonomia. Il progetto dell’Unione Europea si fonda sull’assunto secondo cui gli stati decidono di limitare la propria autonomia in determinati campi, affidando alcuni compiti alle istituzioni europee, che operano nell’interesse comunitario, dell’intera Unione. Tale discorso, se fatto in relazione alla politica estera, risulta alquanto complesso e può portare inevitabilmente a situazioni di conflitto tra gli Stati, sia intesi come singoli, sia intesi come membri di istituzioni intergovernative come il Consiglio Europeo o il Consiglio Affari Esteri, e le istituzioni sovranazionali dell’Ue, come la Commissione e, in misura minore in questo ambito, il Parlamento Europeo. Il Trattato di Lisbona istituzionalizza la figura dell’Alto Rappresentante per cercare di tamponare queste divergenze, e per creare una sorta di collegamento tra le istituzioni intergovernative e sovranazionali: già se si considera la natura dell’Alto Rappresentante, considerato come mandatario del Consiglio Europeo, e quindi approvato dai capi di stato e di governo degli stati membri, come presidente del Consiglio Affari Esteri, e quindi legato ai ministri degli stati membri, come vicepresidente della Commissione europea, e quindi legato all’ambito sovranazionale dell’Ue e, infine, posizionato al vertice dell’EEAS, e quindi legato all’intero corpo diplomatico dell’Ue, si intravede un legame tra le diverse parti in gioco. Sicuramente l’AR ha avuto un ruolo importante in molteplici situazioni, come la crisi in Kosovo descritta in precedenza, o anche in situazioni più specifiche in ambito di politica di allargamento, di ENP, di EaP e di rapporti con stati terzi. Ma il tentativo di coordinare le diverse parti svolto dall’AR dipende anche da due fattori importanti. Il primo è l’evoluzione delle relazioni internazionali in Europa e nel mondo, che hanno sicuramente effetti sui comportamenti dei diversi attori inclusi nella PESC: situazioni di crisi, ad esempio, possono far discostare i diversi attori da una posizione comune. Il secondo è la personalità dell’Alto Rappresentante, chiaro determinante delle relazioni tra l’AR e le altre istituzioni: gli esempi positivi elencati in questo capitolo, come il buon rapporto personale tra Ashton e Fule, l’approccio collaborativo tra Ashton e il ministro degli esteri polacco Sikorski, o ancora il rafforzamento dei rapporti tra Mogherini e la Commissione Juncker, hanno portato a successi importanti. In relazione al Partenariato Orientale, questi due fattori sono alla base non solo delle politiche europee nei confronti degli Stati EaP, ma anche alla risoluzione delle crisi nate in Europa dell’Est. Accanto a questi due fattori, comunque, si aggiunge anche il volere degli stati membri e i rapporti che intercorrono singolarmente tra gli Stati membri dell’Ue e gli Stati inclusi nel progetto dell’EaP: tali rapporti hanno sicuramente influenzato le politiche comuni dell’Ue in ambito EaP, in quanto parte fondamentale del sistema PESC.

L'evoluzione della PESC non sarà dunque lineare, e in ambito EaP ci saranno molte variabili in gioco, come l'evoluzione politica e democratica degli stati EaP e il loro interesse nei confronti delle politiche dell'Ue rivolte a loro, l'evoluzione dei rapporti tra Stati membri e stati EaP e tra istituzioni Ue e stati EaP, e l'evoluzione dei rapporti che intercorrono tra gli stati membri e l'Ue con la Russia.

Capitolo III

Crisi nel Partenariato Orientale: il caso dell'Ucraina

3.1 Introduzione

Il caso studio sull'Ucraina cerca di spiegare in modo specifico come l'Ue agisce in politica estera, nel framework geografico e politico dell'EaP. Tale capitolo vuole dare un esempio pratico alle nozioni teoriche spiegate nei capitoli precedenti, in quanto analizza le diverse parti della crisi ucraina del 2014, importante terreno di prova dell'Ue in un paese dell'EaP, che ha dimostrato limiti e opportunità del ruolo dell'Ue e della sua politica estera in relazione ad una situazione di crisi all'interno dell'EaP. Inizierò analizzando le relazioni tra l'Ue e l'Ucraina prima della crisi, che sono partite da semplici rapporti bilaterali, poi inclusi a livello comunitario all'interno del progetto dell'ENP, e in seguito evolute in relazioni multilivello all'interno del progetto dell'EaP, comparando le relazioni che l'Ucraina ha avuto con l'Ue con le relazioni che ha avuto con la Russia. In seguito, sarà fondamentale analizzare le diverse parti della crisi ucraina del 2014 a partire dalla rivoluzione Euromaidan tra fine 2013 e inizio 2014, passando per l'annessione russa della Crimea e l'inizio del conflitto in Donbass, fino al tentativo definitivo per un cessate il fuoco, attraverso l'Accordo di Minsk II del 2015. L'analisi di ogni parte della crisi risulta necessaria per spiegare le politiche che l'Ue ha messo in atto per risolverla: l'approfondimento di tali politiche, spesso attuate in collaborazione con altri soggetti, come l'OSCE o singoli stati membri, e delle politiche che l'Ue ha implementato in seguito alla crisi occorrono a capire se il ruolo dell'Ue sia stato attivo o limitato all'interno di tale crisi, e se il progetto dell'EaP sia risultato adatto a questa situazione. Infine, un accenno all'attuale crisi che sta devastando l'Europa e il mondo dovuta all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia iniziata il 22 febbraio 2022 è d'obbligo per mostrare le differenze con la crisi del 2014 e capire l'evoluzione della situazione. L'obiettivo del capitolo è quello di spiegare le difficoltà che ha incontrato l'Ue nella risoluzione della crisi, e le motivazioni che hanno portato ad un'azione non completamente unitaria di tale crisi, anche in relazione al progetto dell'EaP.

3.2 La visione dell'Ucraina all'interno del Partenariato Orientale pre-crisi

Sin dall'inizio del progetto dell'ENP, e a maggior ragione con l'implementazione del più specifico progetto dell'EaP, l'Ucraina è sempre stata inclusa nella politica di vicinato europea. In realtà, i primi rapporti tra Ue e Ucraina si ebbero già dall'indipendenza di quest'ultima: l'Ucraina esiste come stato indipendente dal 1991, anno in cui proclamò la sua indipendenza dall'URSS, causandone la dissoluzione (Sabatucci-Vidotto, 2019). Diversamente dagli altri paesi del blocco orientale, più vicini ideologicamente alla cultura democratica europea, e che soddisfavano i requisiti necessari per l'entrata nell'Ue, le repubbliche ex Sovietiche, ad eccezione delle tre repubbliche baltiche, non possedevano una tradizione democratica tipica dell'Europa e neanche le basi sociali ed economiche dell'economia di mercato, e dunque necessitavano di una corposa transizione (Romanelli, 2014). Ciononostante, sin dalla sua indipendenza, l'Ue ha espresso un grande interesse nel collaborare con l'Ucraina, che si è tramutato, con il passare del tempo e fino ai giorni nostri, in numerosi progetti e in una crescente cooperazione multilaterale. Infatti, a partire dal 1998, l'Ucraina ha iniziato ad adottare diversi tipi di documenti con cui si intravedeva un interesse da parte dell'Ucraina in un'ipotetica entrata nell'Unione Europea: i primi documenti furono la “Strategia per l'integrazione dell'Ucraina nell'Ue” (*Strategy for Ukraine's Integration into the EU*) del 1998 e il seguente “Programma per l'integrazione dell'Ucraina nell'Ue” (*Programme for Ukraine's Integration into the EU*) del 2000, a cui è stato annesso il “Programma nazionale per l'adeguamento della legislazione dell'Ucraina (*National Programme for the Adaptation of Ukraine's Legislation*)” (Stegniy, 2014).

Entrambi i programmi sono stati in seguito sostituiti da altri documenti più importanti. Il primo è l'Accordo di Partnership e Cooperazione (PCA: *Partnership and Cooperation Agreement*) tra Ucraina e Ue proposto nel 1994 e firmato definitivamente nel 1998: tale trattato aveva come obiettivi l'avvio del dialogo politico tra le parti in vista di uno sviluppo di strette relazioni politiche, la promozione di commercio, investimenti e relazioni economiche armoniose tra le parti, per favorire così il loro sviluppo sostenibile, fornire una base per una cooperazione economica, sociale, finanziaria, civile, scientifica, tecnologica e culturale reciprocamente vantaggiosa, sostenere gli sforzi dell'Ucraina per consolidare la sua democrazia, sviluppare la sua economia e completare la transizione verso un'economia di mercato⁴⁶. Il principale merito del PCA del 1998 è stata l'introduzione per la prima volta dell'ipotesi di un'Area di Libero Scambio (FTA: *Free Trade Area*) tra Ucraina e Ue (Wolczuk, 2017). Tale documento ha iniziato una nuova fase nella cooperazione Ue-Ucraina e ha portato alle prime misure politiche messe in atto dal governo ucraino per un'eventuale adesione all'Ue, come la creazione, nel 2004, del Consiglio di Coordinazione per l'adattamento della legislazione ucraina a quella dell'Ue (Stengiy, 2014).

⁴⁶ Official Journal of European Communities: *Partnership and cooperation agreement between the European Communities and their member states, and Ukraine*. Art. 1. L 49/3 del 19 febbraio 1998. ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0219\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0219(02)&from=EN))

Il PCA è stato seguito dal Piano d'Azione Ue-Ucraina (*Eu-Ukraine Action Plan*) del 2005, firmato poco dopo la messa in pratica dell'ENP e, dunque, circoscritto alla cooperazione all'interno di tale progetto. La principale ripercussione di questo nuovo piano d'azione è stata l'instaurazione della carica di vice Primo Ministro per l'integrazione europea, che faceva parte del Gabinetto dei Ministri ucraino. Una maggiore istituzionalizzazione del processo di avvicinamento all'Ue si è avuta, infine, nel 2008, con la creazione dell'Ufficio di coordinamento per l'integrazione europea ed euro-atlantica all'interno del governo ucraino, un ente che aveva funzioni di coordinamento e di partecipazione attiva nei settori chiave della cooperazione tra Ucraina e Ue (Stegniy, 2014).

In realtà, nonostante i numerosi documenti in materia, in questa fase iniziale la cooperazione tra Ue e Ucraina non conobbe progressi significativi: le autorità ucraine hanno cercato di creare istituzioni per garantire un migliore coordinamento e supervisione degli aspetti derivanti da questa cooperazione e in vista di un'eventuale maggiore integrazione con l'Ue; ma la mancanza di una coordinazione orizzontale tra le parti interessate, non ha portato ad una cooperazione uniforme tra Ue e Ucraina, soprattutto nelle questioni più tattiche e delicate (Stegniy, 2014). L'idea iniziale che aveva mosso le élite ucraine ad una cooperazione con l'Europa aveva come obiettivo non una cooperazione rafforzata, bensì un'entrata nell'Ue; la rivoluzione arancione del 2004 aveva mostrato chiaramente questa idea, ma l'Ue ha sempre proceduto in vista di una cooperazione rafforzata, più che di un'adesione dell'Ucraina all'interno dell'Ue: dimostrazione di questo è l'inserimento dell'Ucraina nell'ENP, progetto che prevede una cooperazione rafforzata con gli stati partner, e non una loro entrata diretta nell'Ue. Se le élite ucraine erano inizialmente contro la partecipazione dell'Ucraina nell'ENP, in quanto credevano che essa avrebbe potuto avere aspirazioni maggiori grazie al suo valore storico e geografico, dal 2004 in poi i governi che si sono susseguiti si sono discostati da questa idea iniziale, accontentandosi della partecipazione all'ENP e, in seguito, all'EaP (Stegniy, 2014). Risulta dunque chiaro che l'élite ucraine consideravano inizialmente l'ENP come un passaggio temporaneo, in vista di una futura adesione, mentre le autorità europee non avevano previsto un'adesione così rapida per l'Ucraina (Wolczuk, 2017). Inoltre, la Rivoluzione Arancione avvenuta nel 2005, subito dopo l'entrata dell'Ucraina nel progetto dell'ENP, ha mostrato i limiti di questa élite filo-europea: sicuramente in seguito a tale rivoluzione i rapporti e il dialogo tra Ue e Ucraina sono andati a rafforzarsi, ma le élite filo-europee non avevano quell'apparato politico e quelle capacità gestionali necessarie per mantenere le loro dichiarazioni (Wolczuk, 2017).

Con l'istituzionalizzazione del progetto dell'EaP in occasione del Summit di Praga del 2009, la cooperazione tra Ue e Ucraina si è in parte rafforzata, grazie alle nuove politiche implementate che permettevano sia una cooperazione bilaterale tra Ue e Ucraina, sia una cooperazione multilaterale tra Ue, Ucraina e altri paesi EaP: in questo modo, non solo è migliorato il dialogo tra Ue e Ucraina, ma quest'ultima è diventata una potenza regionale all'interno del vicinato orientale (Stegniy, 2014).

D'altro canto, anche le istituzioni europee hanno mostrato chiaramente il loro desiderio di voler approfondire le relazioni con gli stati EaP. In particolare, l'AR Ashton ha collaborato con la Commissione per definire un approccio coerente dell'Ue nei confronti dell'Ucraina: la Ashton ha però delegato molti suoi poteri

al commissario per l'allargamento Füle che, in vista del Summit EaP di Varsavia del 2011, aveva coordinato le relazioni tra Ue e Ucraina in materia di commercio e di energia (Amadio Viceré, 2020). Inoltre, in occasione del Summit EaP di Varsavia, lo stesso Füle aveva menzionato l'idea di un'eventuale entrata dell'Ucraina nell'Ue, senza trovare riscontro in materia da parte delle altre istituzioni europee, lasciando tale aspettative a semplici ipotesi. Oltre a questo, le elezioni del presidente Viktor Yanukovich nel 2010 rappresentarono un ostacolo per il tentativo di approfondimento delle relazioni tra Ue e Ucraina: tali elezioni non solo erano state definite da molti esperti come “frode elettorale”, ma lo stesso Yanukovich sin da subito ha avuto un atteggiamento ben differente nei confronti dell'Ue rispetto al suo predecessore, Viktor Yushchenko, preferendo un rafforzamento delle relazioni con la Russia e non con l'Ue, segnando un punto di svolta nel processo di integrazione dell'Ucraina nell'Ue, nonostante non solo la disponibilità da parte di Ashton e della Commissione Europea di continuare il processo di cooperazione approfondita, ma anche il tentativo del Consiglio Europeo di impegnarsi con il nuovo presidente ucraino, come dimostra l'incontro tra il presidente del Consiglio Europeo, Van Rompuy, e il presidente ucraino Yanukovich il 1° marzo 2010 (Amadio Viceré, 2020).

In conclusione, anche con l'inclusione dell'Ucraina nel progetto dell'EaP, la cooperazione tra Ue e Ucraina prima della crisi del 2014, seppur rafforzata, non ha avuto lo slancio necessario verso un'ipotetica adesione: al contrario, è mancata una definizione precisa degli obiettivi e delle basi della cooperazione tra le due parti. Uno dei maggiori passi in avanti fatti in ambito EaP è stato l'inizio del processo di negoziazione del nuovo Accordo di Associazione attraverso l'*Association Agenda*, documento programmatico che suggeriva un'evoluzione qualitativa delle relazioni economiche e politiche tra Ucraina e Ue, delineando i concetti di “proprietà comune” (*joint ownership*) e “responsabilità comune” (*joint responsibility*) (Stegniy, 2014). L'Ucraina ha dunque visto nei programmi di politica di vicinato europea la possibilità di giustificare la sua “scelta europea” attuata subito dopo la sua indipendenza, e in un primo momento la non considerazione dell'Ue riguardo ad un'eventuale adesione dell'Ue non ha soddisfatto le aspettative ucraine. Dall'altra parte, la “scelta europea” era stata vista anche come un tentativo dell'Ucraina di slegarsi dal proprio passato e di rivolgersi all'asse europea ed atlantica per ottenere maggiori garanzie sulla sua sicurezza e sul suo ruolo nel sistema internazionale; ma tale scelta ha portato inevitabilmente ad un confronto esplicito con la Russia, nei cui confronti i legami di interdipendenza economica ed energetica persistevano ancora (Stegniy, 2014).

3.3 La visione dell'Ucraina all'interno della politica estera russa pre-crisi

L'Ucraina è sempre stata una priorità per la politica estera russa data la sua vicinanza geografica e culturale. Bisogna sottolineare che, subito dopo la caduta dell'URSS del 1991, la neonata Federazione Russa risultava essere uno stato molto debole e dilaniato dalla crisi economica, e quindi non poteva porsi subito come potenza regionale nei confronti delle altre nuove repubbliche post-sovietiche, tra cui l'Ucraina. Le prime politiche di integrazione russa nei confronti dello spazio post-sovietico furono implementate per la prima volta da Evgenij

Primakov, ministro degli esteri russo dal 1996 al 1998: egli era fautore della politica del “pragmatismo”, secondo cui la Russia doveva allo stesso tempo cooperare e bilanciare l’Occidente e la sua espansione (Tsygankov, 2016). Lo spazio post-sovietico, e soprattutto l’Europa orientale rappresentavano il territorio ideale per mettere in pratica la politica del “pragmatismo”: l’Ucraina rappresentava la più grande delle repubbliche ex-sovietiche, e quindi destava enorme interesse tra le autorità russe. Già nel 1992, a Dagomys (in Russia), era stato firmato l’“Accordo tra l’Ucraina e la Federazione Russa sull’ulteriore sviluppo delle relazioni interstatali”, mentre dal 1995, la Russia aveva provato ad intensificare i rapporti con l’Ucraina, iniziando con accordi di tipo militare per salvaguardare la propria nel Mar Nero (Tsygankov, 2016).

In realtà l’inizio ufficiale dei nuovi rapporti tra Russia e Ucraina è rappresentata dalla firma del “Trattato di amicizia, cooperazione e partenariato tra l’Ucraina e la Federazione Russa”, chiamato anche “*Big Treaty*”, del 1997 (Tsygankov, 2016). Tale Trattato, proposto da Primakov, i cui firmatari furono il presidente russo Boris Yeltsin e il presidente ucraino Leonid Kučma, fu cruciale per l’inizio di relazioni amichevoli tra i due paesi in quanto risolveva i problemi esistenti riguardo la flotta nel mar nero e i confini tra i due stati (Tsygankov, 2016). Oltre a questo, tale trattato aveva come obiettivo principale “il rafforzamento delle relazioni amichevoli, del buon vicinato e della cooperazione reciprocamente vantaggiosa, che è in linea con gli interessi fondamentali dei loro popoli e che serve alla causa della pace e della sicurezza internazionale⁴⁷” e prevedeva una cooperazione tra i due stati in diversi ambiti, come: la promozione del buon vicinato e della garanzia di sicurezza in Europa attraverso il principio del mutuo rispetto, dell’ uguale sovranità, dell’inviolabilità dei confini, del divieto dell’uso della forza, e della risoluzione pacifica delle controversie e implementati con il disarmo e la creazione di un sistema di sicurezza collettiva (artt. 2 e 3); la cooperazione in ambito militare e di sicurezza (art. 8); la tutela degli stranieri di uno dei due stati, risiedenti nell’altro stato (art. 10); la lotta ad ogni forma di violenza (art. 11); la protezione delle minoranze (art. 12); una cooperazione economica vantaggiosa per entrambi gli stati che escluda azioni economiche a danno di uno dei due stati e che porti a misure comuni a favore di uno sviluppo economico, come il coordinamento dei sistemi economici, finanziari, monetari e di credito dei due paesi (art. 13); l’incoraggiamento di investimenti reciproci (art. 15); una cooperazione in ambito di trasporti per garantire una libertà di movimento di persone, beni e servizi (art. 17); una cooperazione rafforzata in ambito energetico (art. 20); una cooperazione in ambito culturale, turistico, educativo, scientifico e tecnologico (artt. 23 e 24); una cooperazione nella protezione dell’ambiente, con riferimento alla risoluzione del disastro di Chernobyl (artt. 25 e 26); una cooperazione in ambito di sicurezza interna e protezione dei cittadini per combattere la criminalità organizzata e il terrorismo (artt. 27 e 31) e, infine, lo sviluppo di relazione interparlamentari tra i due stati (art. 35)⁴⁸. Per il *Big Treaty* era stata imposta una durata di dieci anni, con un’ulteriore estensione automatica di altri dieci anni: tra il 2017 e il 2018, dunque, la validità di questo trattato è cessata, e nessuna delle due parti ha deciso di rinnovarlo, a causa delle tensioni

⁴⁷ Kuchma, L. e Yeltsin, B.: *Treaty on friendship, cooperation and partnership between Ukraine and the Russian Federation* (pag. 147). Kiev, 31 maggio 1997 (Volume 3007, I-52240)

⁴⁸ Kuchma, L. e Yeltsin, B.: *Treaty on friendship, cooperation and partnership between Ukraine and the Russian Federation* (pagg. 148-155). Kiev, 31 maggio 1997 (Volume 3007, I-52240)

politiche.

Il Big Treaty è stato il trampolino di lancio per l'ambizioso programma di natura economica tra Russia e Ucraina, denominato, appunto, "Programma di Cooperazione Economica" (*Program of Economic Cooperation*), che ha portato ad un'importante rivitalizzazione dei rapporti commerciali tra Russia e Ucraina attraverso una diminuzione delle barriere doganali e una maggiore cooperazione settoriale (Tsygankov, 2016).

Con l'inizio della presidenza di Vladimir Putin negli anni 2000, la cooperazione economica continua, grazie ad un ulteriore abbassamento dei dazi doganali, ma le nuove politiche nei confronti dell'Ucraina si articolano, come nei casi delle altre repubbliche ex-sovietiche, in tre livelli: bilaterale, sub-regionale e regionale. Un esempio di politica regionale russa che ha interessato limitatamente anche l'Ucraina è stata la creazione della Comunità Economica Eurasiatica (*EAEC: Eurasian Economic Community*) (dal 2014 sostituita dall'Unione Economica Eurasiatica (EAEU)), di cui l'Ucraina è stata per qualche anno membro osservatore, senza mai mostrare grande interesse per questo progetto. Oltre a questo, l'influenza russa sull'Ucraina durante la presidenza Putin ha avuto il suo apice in due aspetti: il primo, quello politico, dal momento che Putin ha sempre supportato attivamente la fazione filorussa della classe politica ucraina, e ha condannato le manifestazioni filo occidentali in ucraina, prima tra tutte la Rivoluzione Arancione del 2005 (Tsygankov, 2016). Il secondo aspetto, invece, è quello energetico, ambito in cui la cooperazione economica si è trasformata in una vera e propria pressione economica. Nel 2006, la Russia aveva venduto gas all'Ucraina a prezzi molto bassi, permettendo a quest'ultima di organizzare grandi riserve, e alla Russia di acquisire parte del debito ucraino, aumentando l'interdipendenza tra i due stati e, allo stesso tempo, anche il potere della Russia, che poteva destabilizzare economicamente l'Ucraina (Ofitserov-Belskiy e Sushenstov, 2018). La Russia risultava, prima della crisi ucraina del 2014, non solo il principale partner commerciale singolo dell'Ucraina (il 27,3 % del commercio estero ucraino era con la Russia, di poco inferiore alla percentuale del commercio con l'intera Ue, pari al 31,2%), ma anche il principale paese creditore dell'Ucraina.

In conclusione, a differenza delle politiche implementate dall'Ue nei confronti dell'Ucraina, le politiche implementate dalla Russia non solo avevano ambiti più circoscritti (soprattutto quello energetico e in parte quello economico), ma erano spesso sotto forma di minaccia, e non di cooperazione vera e propria: l'intrusione politica della Russia negli affari interni dell'Ucraina, e le politiche energetiche volte spesso ad escludere o a ricattare l'Ucraina non hanno sicuramente portato ad una cooperazione sostenibile e rafforzata, come è successo con l'Ue. E questo ha portato l'Ucraina, che inizialmente aveva comunque considerato la Russia come "altro significativo", a spostarsi bruscamente a favore dell'Ue con il passare degli anni, come dimostra il rifiuto dell'Ucraina alla maggior parte delle organizzazioni internazionali o ai programmi multilaterali ideati dalla Russia, e il suo interesse verso tutte le politiche di vicinato messe in atto dall'Ue. Ma il percorso dell'allineamento ucraino verso l'Ue non è stato di certo lineare, dal momento che l'influenza russa ha avuto il sopravvento in alcuni periodi, come la presidenza Yanukovich dal 2010 al 2014. La presidenza Yanukovich è un esempio emblematico, in quanto l'Ucraina, ad un passo da un'importante evoluzione nei rapporti con l'Ue, ha cambiato rotta a favore della Russia. Nel 2010 Yanukovich ha firmato l'Accordo di Karkiv con la

Russia e, in seguito, ha ceduto alle pressioni della Russia che lo hanno portato a non firmare l'AA con l'Ue in occasione del summit di Vilnius del 2013 (Amadio Viceré, 2020).

3.4 Le cause dell'inizio della crisi Ucraina nel 2014: Euromaidan

Con Euromaidan (che deriva dall'ucraino *Yevromaidán* (traslitterato), letteralmente “Euro-Piazza”) si intende quella serie di proteste avvenute tra il novembre 2013 e il febbraio 2014 in Ucraina, soprattutto a Kiev, per opera di gruppi filo-occidentali contro il governo filo-russo di Yanukovic e che hanno dato inizio alla crisi ucraina del 2014 (Sabatucci-Vidotto, 2019). La rivolta Euromaidan, che riprende un po' i modi e gli scopi della Rivoluzione Arancione del 2005, si inserisce nel contesto della presidenza Yanukovic, caratterizzata da politiche filo-russe che avevano minato il processo di integrazione nell'Ue e da una regressione della situazione dei diritti umani in Ucraina. Inoltre, in quel periodo l'Ucraina era in una fase di crisi che aveva portato ad un abbassamento degli standard di vita e ad un aumento della povertà e della disoccupazione (International Advisory Panel, 2015). Tutto è iniziato a novembre 2013, momento in cui l'Ucraina, reduce da un periodo di intense negoziazioni, era sul punto di firmare l'Accordo di Associazione con l'Ue, primo passo verso una maggiore cooperazione, e anche un'ipotetica e futura entrata dell'Ucraina nell'Ue. Ma, già dalla metà del mese di novembre, alcuni media iniziavano a far circolare voci su un probabile annullamento dell'AA, per il fatto che l'Ucraina non aveva soddisfatto tutti i requisiti richiesti dall'Ue: queste voci portarono alle prime rivolte, sulla scia di quelle già iniziate nell'estate 2013 a causa della drammatica situazione economica in Ucraina (International Advisory Panel, 2015). Le voci sull'annullamento della sottoscrizione dell'AA, seppure in un primo momento negate da un comunicato stampa del 20 novembre 2013, furono in realtà confermate il giorno seguente, quando il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina sospese la procedura per la firma dell'AA. In seguito a questa decisione, attraverso i social media e i mass media, i diversi movimenti filo-europeisti in Ucraina convinsero i loro seguaci ad andare in Piazza della Libertà a Kiev per iniziare la protesta: il 24 novembre ci fu la prima grande manifestazione pro-Europa a cui parteciparono tra le 50.000 e le 100.000 persone, che chiedevano la caduta immediata del Governo e lo scioglimento del Parlamento qualora l'AA non venisse firmato (International Advisory Panel, 2015).

Ciononostante, nel Summit di Vilnius del 28 e 29 novembre 2013 il presidente Yanukovich, nonostante l'intensificarsi delle proteste, non firmò l'AA: i partecipanti alla protesta rimasero radunati presso la Piazza dell'Indipendenza e la polizia iniziò ad intervenire per sedare la rivolta, non senza l'uso della violenza. Il mese di dicembre, fu caratterizzato dalla continuazione delle proteste che portarono all'arresto di numerosi partecipanti, e dall'intensificarsi della violenza perpetuata dalle forze dell'ordine che, attraverso l'uso di gas lacrimogeni, cannoni ad acqua e altri metodi cercavano di disperdere i partecipanti (International Advisory Panel, 2015). Tra la fine di dicembre 2013 e l'inizio di gennaio 2014 le proteste si attenuarono, fin quando il Parlamento ucraino non approvò diverse leggi, le cosiddette “Leggi Draconiane”, che limitavano fortemente molti diritti civili e libertà fondamentali, compresa la libertà di associazione: riiniziarono così nuove proteste,

con un livello di violenza molto alto, che portò ad uccisioni, rapimenti, attentati e al dispiego delle forze armate (International Advisory Panel, 2015).

Il 20 febbraio 2014 ebbe luogo lo scontro più sanguinoso della rivolta Euromaidan: presso Instytutska Street a Kiev, i manifestanti, dietro le barricate, si scontrarono con gli ufficiali anti-sommossa sotto copertura. Lo scontro causa la morte di 49 civili e le tensioni salirono così tanto da costringere il presidente Yanukovich a firmare un compromesso che prevedeva nuove elezioni per dicembre 2014, la formazione di una nuova coalizione governativa in dieci giorni e l'istituzione di un comitato investigativo sulle violenze perpetuate ai danni dei manifestanti, sotto la supervisione del Consiglio d'Europa. Molti manifestanti non accettarono queste condizioni e la sera del 21 febbraio ricominciarono a protestare: la notte il presidente Yanukovich fuggì in un luogo sconosciuto, che poi si scoprì essere la Russia, e il governo e il parlamento si dimisero. Furono fissate nuove elezioni presidenziali per il 25 maggio 2014, e intanto la presidenza fu data *ad interim* a Oleksandr Turčynov (International Advisory Panel, 2015).

Terminò così un lungo periodo di rivolte, definito dal presidente Yanukovich e dal presidente russo Putin come un colpo di stato, che destabilizzò l'Ucraina, ma che non fu la fine della crisi, in quanto, circa una settimana dopo la fine della rivolta, la Russia invase la Crimea, portando così la crisi ucraina ancora di più sotto i riflettori della sicurezza internazionale. La rivolta Euromaidan ebbe un'eco molto importante sia all'interno del paese, sia nella comunità internazionale. La rivolta ha sicuramente cambiato l'identità nazionale ucraina: se prima l'Ucraina era nettamente divisa tra l'est, più rivolto all'Europa e il sud-ovest, più rivolto alla Russia, e lo stato nella sua interezza mancava di una realtà comunitaria, la rivolta Euromaidan ha attenuato questa divisione, aumentando il sentimento nazionalistico ucraino e la visione pro-Europa. Questo non ha portato di certo all'eliminazione delle differenze d'identità, ma ha contribuito ad una parziale unificazione identitaria, ad eccezione di alcune zone orientali dell'Ucraina, con una spiccata maggioranza filo-russa (Kulyk, 2016).

Sul piano internazionale, invece, l'Unione Europea sin da subito si schierò dalla parte dei manifestanti: già dall'inizio della presidenza di Yanukovich, l'AR Ashton, insieme al Commissario Fule, hanno denunciato più volte l'aumento delle violazioni dei diritti umani in Ucraina, con riferimento anche all'incarcerazione dell'imprenditrice e attivista Yulia Tymoshenko, avversaria di Yanukovich nelle elezioni del 2010 e arrestata due anni dopo. Tale incarcerazione fu vista come priva di un reale motivo: in aggiunta in occasione del summit EaP di Vilnius di novembre 2013, Fule aveva chiesto al parlamento ucraino di autorizzare l'espatrio di Tymoshenko in Germania per trattamenti medici, che però fu negato dal Parlamento ucraino (Amadio Viceré, 2020). L'Ue risultò attiva sin dall'inizio della rivolta Euromaidan, come dimostra la spedizione di una delegazione del Parlamento europeo a Kiev nel gennaio 2014, o le numerose visite di Ashton e Fule, o ancora la visita dei ministri degli affari esteri di Francia, Germania e Polonia a Kiev per cercare di mediare il conflitto tra l'opposizione e il governo di Kiev: il già citato compromesso del 21 febbraio 2014 fu fatto sotto la mediazione di tali ministri (Cross-Karolewski, 2016).

3.5 L'escalation della crisi ucraina: l'invasione della Crimea e la guerra civile in Donbass del 2014

Il punto più alto della crisi ucraina del 2014, che ha messo a dura prova la comunità internazionale e ha portato l'Ue e gli Stati membri a mobilitarsi per trovare una soluzione immediata per porre fine a questa crisi è stata l'invasione russa della Crimea. In seguito al cambio di governo avvenuto dopo la rivoluzione Euromaidan, in Crimea, regione autonoma dell'Ucraina, ma con una forte maggioranza russa, iniziarono delle proteste pro-Russia, che videro subito l'appoggio del presidente russo Vladimir Putin, che iniziò ad inviare aiuti umanitari e armi (Sabatucci-Vidotto, 2019). Ma, il 27 febbraio 2014, alcuni manifestanti occuparono la sede del Parlamento regionale della Crimea, mentre alcuni uomini armati, ma senza insegna, iniziarono ad entrare nel territorio della Crimea, innalzando nuovamente il livello di violenza all'interno della penisola (International Advisory Panel, 2015). Questi uomini armati, chiamati dai media "omini verdi" o "uomini educati", erano in realtà membri dell'esercito russo sotto copertura, nonostante Putin affermasse che facevano parte di un "gruppo di autodifesa" formato dagli abitanti della Crimea a causa delle nuove tensioni (Shevchenko, 2014). In realtà, l'esercito russo aveva *de facto* occupato la penisola di Crimea, e il 17 marzo 2014 il Parlamento regionale di Crimea dichiarò la propria indipendenza e fu istituito poco dopo un referendum sull'annessione della Crimea alla Russia, in cui il 96% dei partecipanti si pronunciò a favore: la Crimea viene così annessa alla Russia, nonostante la validità del referendum non sia stata riconosciuta a livello internazionale (Sabatucci-Vidotto, 2019).

Le violenze però non si fermarono alla sola Crimea, ma pervasero anche le zone filo-russe della regione ucraina orientale del Donbass, dove gruppi armati di filo-russi, sostenuti militarmente ed economicamente dalla Russia, proclamarono la nascita delle due Repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk, non riconosciute da nessuno. Il governo ucraino, allora, organizza un'operazione definita di anti-terrorismo, portando così ad una importante escalation del conflitto in Donbass, con scontri diretti tra le forze filo-russe e quelle ucraine, anche con incidenti gravi, come l'incidente del volo MH17 della Malaysian Airlines, in cui l'aereo partito da Amsterdam e diretto a Kuala Lumpur fu abbattuto mentre sorvolava la regione di Donetsk (International Advisory Panel, 2015). L'operazione militare in Ucraina fu in seguito giustificata dal presidente russo Vladimir Putin come un'azione volta a salvaguardare la flotta russa stanziata nel Mar Nero e il rispetto dei diritti umani nella zona nei confronti dei russi che abitano in Crimea (Tsygankov, 2016), che non sono garantiti a causa "della furia delle forze reazionarie, nazionaliste e antisemite in atto in alcune zone dell'Ucraina"⁴⁹. In aggiunta, il presidente Putin ha voluto sottolineare la legittimità di tale operazione dal punto di vista russo, in quanto "La Russia ha avuto un appello diretto del Presidente in carica e legittimo dell'Ucraina, Yanukovich, che chiedeva di utilizzare le Forze Armate per proteggere le vite, la libertà e la salute dei cittadini

⁴⁹ President of Russia-Events: *Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine* (4 marzo 2014). Kremlin.president.events, ultimo accesso 29 giugno ore 18.10 (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>)

dell'Ucraina⁵⁰».

La risposta della comunità internazionale è stata immediata, dal momento che la maggior parte dei paesi condannò l'annessione della Crimea e non riconobbe il referendum di annessione valido. Tuttavia, la risposta comunitaria dell'Ue in questo caso non fu completamente immediata. Durante una seduta del Consiglio Affari Esteri del 3 marzo 2014, i partecipanti condannarono l'azione militare della Russia, considerandola come una chiara violazione della sovranità territoriale dell'Ucraina e come una violazione del divieto dell'uso della forza, e dunque contraria alla Carta delle Nazioni Unite, all'Atto Finale di Helsinki (fondativo dell'OSCE) e al già citato Trattato di amicizia tra Ucraina e Russia (Consiglio dell'Ue, 2014). In aggiunta, l'Ue chiedeva il ritiro immediato delle truppe russe dalla Crimea e si faceva promotrice di una risoluzione pacifica del conflitto, ma allo stesso tempo delineava le prime misure sanzionatorie, come la sospensione della preparazione del G8 di Sochi, in Russia, ed eventuali misure sanzionatorie successive riguardanti i rapporti bilaterali Ue-Russia e la politica sui visti (Consiglio dell'Ue, 2014). Infine, viene fatto accenno alla continuazione del supporto dell'Ue nei confronti dell'Ucraina: non solo l'Ue riconosce il nuovo governo ucraino e auspica a maggiori riforme strutturali e ad un controllo dell'OSCE delle nuove elezioni in Ucraina; ma allo stesso tempo l'Ue tiene aperta la possibilità dell'Ucraina di firmare l'AA e il DCFTA (Consiglio dell'Ue, 2014).

3.6 La risposta alla crisi ucraina: il ruolo dell'Alto Rappresentate e il ruolo degli Stati membri

In risposta all'annessione della Crimea, l'Ue e i suoi attori istituzionali agirono su più fronti: in questo modo, l'Ue ha potuto rafforzare il suo ruolo in politica estera, grazie al sistema multi-livello tipico della PESC, che include numerosi attori ed istituzioni. In questo modo, l'Ue è risultata in parte preparata nel reagire alla fase iniziale della crisi russo-ucraina, in quanto è stata capace di utilizzare diversi strumenti per supportare l'Ucraina e condannare l'aggressione russa, come le sanzioni contro la Russia o l'aiuto istituzionale e finanziario per l'Ucraina (Karolewski-Cross, 2016). Ma allo stesso tempo, poco dopo la fase iniziale, si erano iniziate a delineare delle discontinuità tra gli stati membri, che sarebbero poi aumentate in seguito all'intensificazione del conflitto. In aggiunta, il progetto dell'EaP, importante garanzia di dialogo e cooperazione tra Ue e Ucraina, non dava in realtà gli strumenti necessari per risolvere tale crisi, in quanto era nato come strumento di cooperazione in ambito economico, commerciale e di sviluppo, ma allo stesso tempo mostrava un'importante inefficienza nel settore della sicurezza, nonostante nella Dichiarazione congiunta del Summit di Praga del 2009, documento istitutivo dell'EaP, la sicurezza degli stati EaP fosse in realtà inclusa tra gli obiettivi (Tsybulenko-Pakhomenko, 2016)

Riguardo alle sanzioni contro la Russia, esse sono state concordate senza troppa difficoltà in seno al

⁵⁰ President of Russia-Events: *Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine* (4 marzo 2014). Kremlin.president.events, ultimo accesso 29 giugno ore 18.15 (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>)

Consiglio Affari Esteri, e il processo di decisioni in merito non è stato rallentato da grandi contrasti tra gli Stati membri. Per cominciare, il 17 marzo 2014, l'Ue ha imposto il congelamento di beni e il divieto di viaggio ad alcuni ufficiali russi e ucraini coinvolti nella crisi; in seguito, a causa della mancata de-escalation del conflitto, l'Ue ha apportato altre sanzioni, tra cui il divieto di importazione di beni dalla Crimea e da Sebastopoli, nonché un embargo sull'import ed export di armi e materiale bellico di produzione russa e un divieto di erogazione di prestiti a favore delle cinque principali banche statali russe (Cross-Karolewski, 2016). Nuove sanzioni contro il settore bancario, militare ed energetico russo furono imposte in seguito all'incidente del volo MH17, e il 2 settembre 2015 l'Ue decise di estendere nuovamente le sanzioni, fino al marzo 2016, data in cui ci fu un ulteriore prolungamento delle sanzioni contro la Russia, che sono valide ancora oggi (Cross-Karolewski, 2016).

Accanto all'imposizione delle sanzioni, l'Ue è risultata abbastanza unita anche nel mostrare il proprio supporto nei confronti dell'Ucraina, grazie alle numerose misure attuate in supporto allo stato ucraino. Già il 21 marzo 2014, l'Ue e l'Ucraina firmarono il provvedimento politico per il futuro Accordo di Associazione, mentre dal luglio 2014 iniziarono i primi programmi a guida Ue per assistere l'Ucraina in ambito di difesa. Tra le altre misure, l'Ue continuò a supportare il processo di riforma istituzionale e strutturale in ucraina per migliorare l'efficienza del governo attraverso una riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione (Cross-Karolewski, 2016).

Se l'Ue nell'apportare sanzioni e nell'organizzare aiuti nei confronti dell'Ucraina si è dimostrata discretamente unita, e ha agito come attore unitario di politica estera, la coordinazione tra le diverse parti è stata merito dell'Alto Rappresentante, che ha avuto un ruolo fondamentale nella risoluzione della crisi ucraina. Se all'inizio della crisi, il ruolo di AR era stato svolto da Catherine Ashton, nel 2014, pochi mesi dopo l'escalation della crisi, Federica Mogherini divenne Alto Rappresentante, assumendo così la guida nel processo di risoluzione della crisi. Ma se l'Ue era risultata un'entità unita per le sanzioni e per il supporto all'Ucraina, nella risoluzione pratica della crisi l'Ue ha in realtà dimostrato delle carenze strutturali, che hanno origine dai diversi rapporti che ogni stato ha nei confronti della Russia e dell'Ucraina (Amadio Viceré, 2021). Infatti, dal punto di vista pratico l'Ue non ha potuto organizzare una missione di *peacekeeping* sotto la sua completa autorità, e questo ha sicuramente limitato il ruolo dell'Ue nella risoluzione del conflitto. Viene dunque a mancare una risposta comune di politica estera da parte dell'Ue, e le trattative poste in essere dall'AR non sempre riescono a raggiungere un compromesso tra gli stati membri: questo porta anche all'esclusione dell'Ue nelle negoziazioni per il cessate il fuoco avvenute tra fine 2014 e inizio 2015 (Cross-Karolewski, 2016).

La situazione di stallo che si stava delineando all'interno dei forum intergovernativi dell'Ue a causa del non allineamento degli stati membri in occasione del perdurare della crisi e della difficoltà nel concordare un cessate il fuoco non permetteva un chiaro ed omogeneo tentativo di risoluzione della crisi: l'Ue ha infatti posto in essere un approccio nei confronti dell'Ucraina che non considerava la situazione interna del paese, l'intensità della reazione russa e le conseguenze politiche e geopolitiche di un avvicinamento repentino dell'Ucraina verso l'Ue, e tale approccio non ha trovato unitarietà tra gli stati membri (Schmidt, 2016). Una

tale situazione di stallo e la difficoltà nel trovare una visione comune giustificano dunque la risoluzione indiretta della crisi da parte dell'Ue in due modi: il primo è l'orchestrazione dell'OSCE, il secondo è la delega a Francia e Germania per le negoziazioni nel Formato Normandia. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (abbreviato OSCE) “con 57 Stati partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia [...], è la più grande organizzazione di sicurezza regionale al mondo. Essa si adopera per assicurare la stabilità, la pace e la democrazia di oltre un miliardo di persone attraverso il dialogo politico e progetti sul campo⁵¹”. L'OSCE ha più volte agito in missioni di *peace-keeping* e di *crisis management*, spesso anche in collaborazione con l'Ue. D'altro canto, l'Ue, a differenza di altre organizzazioni internazionali o intergovernative, risulta avere un regime complesso in ambito di *crisis management*, a causa della sovrapposizione delle azioni dei diversi stati membri, che non garantisce una risoluzione comune delle crisi: per questo motivo, in molte occasioni l'Ue, consapevole di questo limite, per migliorare l'efficienza delle azioni di *crisis management*, si è rivolta ad altre organizzazioni intergovernative, che su base volontaria agiscono come “delegate” dell'Ue (Amadio Viceré, 2021). Tale metodo, denominato orchestrazione, nasconde in realtà una carenza all'interno del sistema europeo, caratterizzato da una tensione tra l'autorità europea in ambito PESC e le sue reali capacità di azione; tale mancanza porta l'Ue ad esternalizzare il processo di risoluzione della crisi, attraverso l'orchestrazione con un'organizzazione intergovernativa, come l'OSCE (Amadio Viceré, 2021). L'OSCE, quindi, rappresenta l'organizzazione intergovernativa più vicina all'Ue, in quanto tutti gli stati membri dell'Ue sono anche membri dell'OSCE: il compito di gestione della cooperazione tra Ue e OSCE è affidato all'Alto Rappresentante, che agisce secondo le linee guida di politica estera stabilite dal Consiglio Europeo e che è garante di una diplomazia bilaterale con l'OSCE, in quanto mandatario sia delle istituzioni intergovernative formate dagli stati membri (Consiglio Europeo e Consiglio Affari Esteri), sia delle istituzioni sovranazionali (Commissione europea).

La risoluzione della crisi ucraina è avvenuta tramite l'orchestrazione dell'OSCE da parte dell'Ue, in quanto l'approccio dell'Ue nei confronti dell'Ucraina è stato spesso caratterizzato da posizioni divergenti degli stati membri in materia di economia e sicurezza, come è accaduto anche con altri stati membri dell'EaP (Amadio Viceré, 2021). Gli stati europei, in seguito all'annessione russa della Crimea, hanno cercato sempre di evitare un confronto diretto con la Russia, anche per paura di una reazione della Russia, e l'Ue non disponeva inoltre delle risorse e capacità militari per un eventuale confronto diretto con la Russia, in quanto il potere gestionale dell'Ue in ambito militare e di risoluzione delle crisi dipende dal volere degli stati membri, che decidono all'unanimità in sede di Consiglio Affari Esteri, e che in questo caso non erano disposti a confrontarsi direttamente con la Russia. A causa di questa situazione, l'Ue ha deciso di delegare l'OSCE in questa missione di risoluzione del conflitto, che era l'unica altra organizzazione intergovernativa adatta, a differenza, ad esempio, della NATO, un'organizzazione militare il cui intervento avrebbe sicuramente causato una maggiore escalation militare. Inoltre, agli occhi della Russia, l'OSCE risultava un attore più credibile in quanto si

⁵¹ OSCE documents: *Che cos'è l'OSCE? - Chi siamo* (pag. 2) (https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/35778_0.pdf)

fondava su un approccio cooperativo e su forum di dialogo, a differenza della NATO che, data la sua natura militare e considerati i suoi tentativi di allargamento verso est, rappresentava sicuramente una minaccia per le autorità russe e non portava dunque ad una diminuzione dell'escalation (Amadio Viceré, 2021).

Fondamentale in questa situazione è stato dunque il ruolo affidato all'AR nella gestione della cooperazione con l'OSCE, in quanto aveva il compito di proporre mezzi politici specifici da implementare nella missione grazie alla coordinazione tra le diverse parti coinvolte. Come visto nel capitolo precedente, l'AR è la guida della politica estera e di sicurezza comune e coordina l'azione esterna dell'Ue, ma allo stesso tempo “conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali⁵²”. Nell'ultima parte del suo mandato, l'AR Ashton aveva proposto un accordo tra Ue e OSCE per iniziare una missione di monitoraggio in Ucraina, ma questo inizialmente aveva visto in seno al Consiglio Europeo la discordanza dell'allora Primo Ministro inglese, David Cameron, che invece era a favore di una missione di monitoraggio a guida solo europea, in ambito di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC, in inglese CSPD: *Common Security and Defence Policy*). Ma una missione in ambito PSDC avrebbe escluso la Russia e, dunque, intralciato il processo di risoluzione (Amadio Viceré, 2021). Alla fine, si decise per una missione a guida OSCE, nel momento in cui l'AR Ashton iniziava a sostenere un eventuale accordo tra Russia e Ucraina nell'aprile 2014. In tale missione, l'Ue ha in qualche modo indirizzato le azioni dell'OSCE sulla base dei propri obiettivi, ma nonostante ciò non è stata inclusa nel gruppo trilaterale di negoziazione del Protocollo di Minsk I, e si limitò soltanto a fissare diverse fasi nel processo di risoluzione della crisi, come il controllo delle frontiere da parte dell'OSCE, o l'inizio delle negoziazioni o ancora il rilascio degli ostaggi. Ma in generale gli obiettivi dell'OSCE erano già di per sé in linea con quelli dell'Ue, e l'AR Ashton ha sempre sostenuto l'attuazione del Protocollo di Minsk I negoziato dall'OSCE (Amadio Viceré, 2021). Il Protocollo di Minsk I è stato dunque il primo vero tentativo diplomatico di risoluzione della crisi. Fu firmato nel settembre 2014 dal presidente russo Putin e dal presidente ucraino Porošenko, con la partecipazione di alcuni rappresentanti delle Repubbliche autoproclamate di Lugansk e Donetsk, e sotto la supervisione dell'OSCE (gli elencati formavano il cosiddetto Gruppo di Contatto Trilaterale). Tale Protocollo prevedeva non solo un immediato cessate il fuoco per entrambe le parti, con il conseguente ritiro di tutti gli apparati militari statali e non, ma anche un controllo temporaneo attuato dall'OSCE sulla zona di confine tra Russia e Ucraina, sugli aiuti umanitari in Donbass, nonché uno status temporaneo di parziale indipendenza in alcune parti delle regioni di Donetsk e Lugansk⁵³.

Il Protocollo non riuscì a risolvere la situazione in quanto le violenze in Donbass non si fermarono, ma risulta fondamentale per capire come l'Ue non abbia agito come attore protagonista nel processo di *crisis management* in Ucraina, in quanto, come già detto in precedenza, l'Ue non ha supervisionato il processo di negoziazione, e questa situazione sarà presente anche nel successivo Accordo di Minsk II, dove la supervisione

⁵² Articolo 27, paragrafo 2 del TUE

⁵³ PROTOCOL *on the results of consultations of the Trilateral Contact Group with respect to the joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of Russia, V. Putin.* Minsk, 1 settembre 2014

sarà fatta non dall'Ue in quanto organizzazione unitaria, ma soltanto da alcuni paesi membri dell'Ue riuniti nel cosiddetto "Formato Normandia", che comprende Russia, Ucraina, Germania e Francia (Cross-Karolewski, 2016). Questo perché gli stati membri non avevano mostrato una posizione comune in materia, soprattutto con la ripresa e l'intensificarsi del conflitto in Donbass tra fine 2014 e inizio 2015.

Se il tentativo di risoluzione della prima parte della crisi ucraina è stato coordinato dall'AR Ashton, dal novembre 2014 il ruolo è passato al nuovo AR Federica Mogherini, la quale ha cercato di rafforzare il suo ruolo di vice presidente della Commissione negoziando non solo l'AA e il DCFTA tra Ucraina, e, appunto, Commissione Europea, ma anche altri accordi in ambito energetico, come il Winter Package tra Russia e Ucraina (Amadio Viceré, 2020). Al contrario, per la risoluzione della crisi vera e propria, l'AR ha lavorato soprattutto in ambito del Consiglio Affari Esteri, dove ha cercato di trovare il consenso tra gli stati membri per definire un'azione comune basata su un maggiore ruolo politico dell'Ue nella risoluzione della crisi, una maggiore coercizione economica nei confronti della Russia ed un maggiore impegno a favore dell'Ucraina (Amadio Viceré, 2020). In realtà, se all'inizio della crisi Ucraina gli stati membri risultavano coesi in occasione delle politiche implementate per supportare il movimento Euromaidan e per condannare l'annessione russa della Crimea, con il passare del tempo e con l'aumentare dell'escalation, si crearono nuove divisioni tra gli stati membri (Amadio Viceré, 2020). Questo portò alla negoziazione di un nuovo accordo, secondo il già citato Formato Normandia, in cui Germania e Francia, in collaborazione con le istituzioni europee e con l'AR, erano le principali promotrici delle negoziazioni: anche in questo caso, però, l'Ue non era considerata tra i partecipanti diretti alle negoziazioni. L'AR Mogherini ha cercato di avere un ruolo attivo nel tentativo di risoluzione della crisi nell'Accordo di Minsk II, con la proposta rivolta ai capi di stato o governo degli stati membri, di alcune misure concrete per monitorare e supportare le negoziazioni di Francia e Germania nel Formato Normandia e a rafforzare la cooperazione con l'OSCE, ma i capi di stati e di governo, nel Consiglio Europeo, mostrarono un cauto sostegno alle negoziazioni dell'Accordo di Minsk II, senza però fare riferimento alle misure dell'AR Mogherini.

Alla fine, l'Accordo di Minsk II fu firmato il 12 febbraio 2015, quasi un anno dopo dall'inizio della crisi, e prevedeva misure simili a quelle del Protocollo di Minsk I, come il cessate il fuoco rivolto ad entrambe le parti, la concessione di una temporanea indipendenza nelle regioni del Donbass, il ritiro dei battaglioni stranieri, e aggiungeva nuove misure per una de-escalation, come la creazione di una zona di sicurezza in seguito al ritiro delle armi pesanti da entrambe le parti, l'implementazione di una missione OSCE per il disarmo e per il rispetto del cessate il fuoco, nonché il controllo statale da parte dell'Ucraina dei confini, in seguito alle elezioni regionali in Donbass⁵⁴. Si viene dunque a delineare un tentativo quasi definitivo di risoluzione della crisi, che però non pose completamente fine al conflitto, che dura ancora oggi, e purtroppo ha visto una nuova escalation in seguito all'invasione russa dell'Ucraina del 2022. L'Ue è dunque risultata parzialmente inclusa nella risoluzione di tale conflitto: è vero che l'Ue ha coordinato l'orchestrazione con

⁵⁴ *Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements*. Minsk, 12 febbraio 2015 (https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf)

l'OSCE e ha supportato le negoziazioni di Francia e Germania nel Formato Normandia, ma in nessuno di questi due casi ha avuto un ruolo attivo, bensì delegato; inoltre, Francia e Germania hanno agito in quanto stati singoli, e non a nome dell'Unione Europea, mossi dunque dai loro interessi. Sono numerose le cause e le situazioni che hanno portato ad un ruolo marginale dell'Ue nella risoluzione della crisi ucraina, e verranno schematizzate nel paragrafo successivo.

3.7 La risposta europea alla crisi ucraina: attiva o limitata?

Il potere dell'Ue come attore internazionale capace di imporsi come mediatore nella risoluzione di crisi esterne è strettamente legato alla struttura multi-livello della PESC. Nel capitolo precedente sono stati descritti i limiti della struttura della PESC, tra cui, i principali, la difficoltà di coordinazione tra le diverse parti incluse, oppure la difficoltà di armonizzazione tra la sfera sovranazionale e quella intergovernativa. È stato già spiegato, inoltre, che le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 2009 hanno cercato di risolvere queste difficoltà di coordinamento tra le parti, come dimostra uno dei principali cambiamenti apportati, cioè la nuova figura dell'Alto Rappresentante. Nonostante questa figura, dal carattere ibrido, sia stata pensata proprio per garantire un migliore coordinamento tra le parti, la particolare situazione creatasi con la crisi ucraina ha di fatto reso più difficile il coordinamento e l'organizzazione di un'azione comune e coerente. Ciononostante, risulterebbe errato definire la risposta dell'Ue "completamente attiva" o "completamente limitata", bensì bisogna categorizzare i diversi aspetti per capire quali sono gli ambiti in cui l'Ue ha posto in essere una risposta attiva alla crisi, e quali sono quelli con una risposta più limitata.

Partendo dalle situazioni in cui la risposta è stata limitata, bisogna considerare un carattere strutturale fondamentale: l'Ue è un'organizzazione intergovernativa formata da 27 stati membri (28 durante il periodo della crisi ucraina, in quanto il Regno Unito era ancora uno stato membro), che hanno interessi e obiettivi diversi e in alcune situazioni hanno difficoltà a scendere a compromessi o a cedere parte della propria sovranità: per questo motivo l'Ue non può essere sempre considerata come un attore unitario in politica estera, bensì come un attore disaggregato (Cross-Karolewski, 2016). Questo comporta una continua negoziazione tra le diverse parti coinvolte, che hanno natura, compiti e poteri diversi: si passa dagli stati membri (che non hanno di certo tutti la stessa rilevanza sul piano internazionale) e i rispettivi governi, alle istituzioni europee, senza escludere la società (Cross-Karolewski, 2016).

Il potere esterno dell'Ue deriva dal dibattito tra questi soggetti, che non sempre porta all'unitarietà e che limita l'Ue in alcuni aspetti. In riferimento alla crisi ucraina del 2014, alcuni esempi possono essere i seguenti. Prima di tutto, il rapporto che gli stati membri hanno singolarmente con gli attori in gioco, portano essi a ideare strategie differenti nei loro confronti, che non portano ad una vera e propria soluzione comune (Cross-Karolewski, 2016): ad esempio i rapporti che avevano i singoli stati membri con la Russia, caratterizzati da forti relazioni commerciali, economiche o di dipendenza energetica, e che hanno visto, con il perdurare della crisi, posizioni differenti degli stati membri nei confronti della Russia; oppure anche i rapporti degli stati

membri con la stessa Ucraina, che vanno al di là delle politiche Ue in ambito EaP. Ad esempio, alcuni stati come Ungheria o Slovacchia, che inizialmente erano contrari a prendere troppe misure coercitive nei confronti della Russia a causa della loro dipendenza energetica con quest'ultima e per paure di rimanere senza forniture, hanno subito numerose pressioni da parte degli altri stati e dalle istituzioni Ue, e questo ha sicuramente rallentato e ostacolato l'allineamento degli stati Ue su un'azione comune (Cross-Karolewski, 2016). Oltre a questo aspetto, la particolarità della situazione ha sicuramente limitato il potere dell'Ue, caratterizzato dalla mancanza di una strategia politica a breve termine, spesso accompagnata da errori di calcolo e strategici (Cross-Karolewski, 2016). Le politiche implementate precedentemente nei confronti dell'Ucraina, in ambito EaP, non sono dunque risultate adatte nella risoluzione della crisi ucraina, in quanto si basavano su obiettivi diversi: le politiche in ambito EaP sono nate con lo scopo di aumentare la cooperazione tra Ue e vicinato orientale, e non per risolvere crisi al suo interno. Ciononostante, l'Ue ha continuato a dare un supporto all'Ucraina con il rafforzamento di politiche già presenti nel progetto EaP, come i già citati programmi di cooperazione istituzionale per una riforma nel settore della giustizia e della difesa, in occasione della firma futura dell'AA e del DCFTA, che però non hanno di certo avuto un peso importante sull'evoluzione della crisi o sulle operazioni di crisis management. Anzi, in riferimento all'ambito della sicurezza c'è stato anche una sovrapposizione tra programmi dell'Ue e programmi dell'OSCE: da un lato era iniziata la missione speciale di monitoraggio dell'OSCE (OSCE special monitoring mission) con lo scopo di facilitare la pace e di agevolare il dialogo tra le parti in conflitto per migliorare le condizioni di sicurezza della zona; dall'altro a fine 2014 era iniziata anche un'operazione a guida Ue, l'EUAM Ukraine (EU Advisory Mission Ukraine), con poteri alquanto limitati, in quanto aveva come obiettivo la riforma del settore di sicurezza civile ucraino, senza uno sforzo per ristabilizzare la pace nella regione (Amadio Viceré, 2020). Infine, è risultata chiara la carenza in termini di capacità militari, costi e mezzi dell'Ue nell'affrontare questa crisi, che hanno portato l'Ue ad affidarsi ad intermediari per la risoluzione diretta della crisi (OSCE, Francia e Germania per Accordo di Minsk II), ma è cruciale sottolineare la consapevolezza che l'Ue ha avuto di questo limite, e che l'ha portata comunque ad agire e ad avere un ruolo non indifferente nella risoluzione della crisi, seppur non diretto (Cross-Karolewski, 2016).

Il principale problema che l'Ue ha riscontrato è stato comunque quello di agire come un attore di politica internazionale coerente e affidabile agli occhi della comunità internazionale. Nonostante le divisioni interne e i problemi di coordinazione citati prima, nei momenti più cruciali della crisi l'Ue ha agito in modo rapido e sostanzialmente adatto alla crisi. Ad esempio l'Ue si è comportata da attore unitario nell'imporre sanzioni contro la Russia: nel sistema europeo, le sanzioni vengono prese all'unanimità all'interno del Consiglio Affari Esteri, e in seguito all'escalation della crisi ucraina, tutti gli stati membri si sono dimostrati favorevoli ad apporre sanzioni contro la Russia e a rinnovarle di volta in volta (Cross-Karolewski, 2016). Inoltre, l'Ue ha implementato un approccio multilaterale tra le diverse parti, che se all'interno ha avuto problemi di coordinazione, all'esterno è risultato efficace grazie alla buona coordinazione con gli altri attori esterni, tra cui Stati Uniti per le sanzioni, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) per i finanziamenti all'Ucraina e con

l'OSCE per le missioni di peace-keeping e di monitoraggio del cessate il fuoco (Karolewski-Cross, 2016).

Per concludere, se a primo impatto l'Ue sembra essere uscita da questa crisi come un attore non completamente efficiente, bisogna considerare che la vera vittoria dell'Ue nei confronti della crisi ucraina è avvenuta sul piano ideologico e culturale: gli effetti delle precedenti politiche in ambito EaP, seppur spesso criticate dalle autorità ucraine in quanto non consideravano un'eventuale entrata dell'Ucraina nell'Ue, hanno creato un forte sentimento europeo all'interno della società ucraina, che è stato anche uno dei motivi dello scoppio di tale crisi, in quanto tra i moventi principali della rivolta Euromaidan, e che sarà presente anche negli avvenimenti successivi dell'Ucraina, fino ai giorni nostri.

3.8 L'evoluzione delle relazioni dell'Ucraina con l'Ue post-crisi

Nel maggio 2014 si sono tenute le elezioni in Ucraina, come era stato sancito dal compromesso del 21 febbraio 2014 durante la rivolta Euromaidan. Le elezioni furono vinte da Petro Porošenko, esponente della fazione filo-europeista della classe politica europea, il quale, per prima cosa, iniziò a condurre processi sulle violenze attuate durante la rivolta Euromaidan (International Advisory Panel, 2015). Il governo filo-europeista che si era venuto a creare lasciò strada libera ad una maggiore cooperazione tra Ue e Ucraina negli anni successivi. Dal canto suo, l'Ue, dopo l'esperienza della rivoluzione Euromaidan e della conseguente crisi, decise di agire diversamente rispetto al passato, con nuove politiche in ambito EaP (Wolczuk, 2019). Anche in questo caso, la priorità per l'Ucraina non era la sua entrata nell'Ue, bensì la firma completa dell'AA e del DCFTA, passo cruciale per l'intensificazione dei rapporti tra Ue e Ucraina: i due accordi furono negoziati tra il 2007 e il 2011, e la firma avvenne il 21 marzo 2014 (per l'AA) e il 27 giugno 2014 (per il DCFTA), poco tempo dopo la crisi; ma l'applicazione effettiva fu successiva, in quanto il DCFTA è stato applicato dal 2016, mentre per l'AA si è aspettato fino al 1° settembre 2017, ben tre anni dopo la firma, in seguito alla notifica di tutti gli stati membri⁵⁵.

Nonostante il relativo ritardo nell'applicazione dell'AA e del DCFTA, l'Ue ha incominciato sin da metà 2014 a intensificare la partnership con l'Ucraina: oltre alle già citate misure di breve termine in aiuto all'Ucraina, attuate dall'Ue all'indomani dell'inizio della crisi, le autorità europee avevano in mente una cooperazione con obiettivi a lungo termine, che prevedeva importanti riforme strutturali e che aveva come base giuridica l'AA, che promuoveva non solo una maggiore associazione politica, ma anche una maggiore integrazione economica tra Ue e Ucraina attraverso la modernizzazione del paese in diversi aspetti, dall'amministrazione, ai trasporti, o ancora all'ambiente, secondo gli standard europei (Wolczuk, 2019). Nonostante l'Ucraina avesse una situazione strutturale relativamente debole, l'Ue ha avuto la possibilità di sfruttare l'orientamento pro-europeo dello stato, dimostratosi in modo chiaro durante la crisi, per spronare le

⁵⁵ Commissione Europea: *EU trade relations with Ukraine. Facts, figures and latest developments*. Policy.trade.ec.europa.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 11.40 (https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en)

autorità ucraine a compiere le riforme necessarie, con gli strumenti e le politiche tipiche dell'EaP: il progetto dell'EaP, se considerato non completamente adatto in relazione alla crisi Ucraina, in seguito alla quasi “normalizzazione” della situazione viene investito di nuova vitalità, in quanto le politiche EaP hanno avuto un ruolo cruciale nell’evoluzione dei rapporti tra Ucraina e Ue.

Nello specifico, il supporto dell’Ue nei confronti dell’Ucraina è avvenuto in due aspetti. Il primo aspetto è la costruzione dello stato (*statebuilding*), in cui l’Ue ha potuto guidare l’Ucraina nel progettare e realizzare una serie di politiche pubbliche che forniscano benefici e servizi agli attori pubblici ed economici, con una prospettiva di lungo termine (Wolczuk, 2019). La Commissione europea ha lavorato in prima persona nello *statebuilding* dell’Ucraina, come dimostra la creazione del Gruppo di Supporto per l’Ucraina (SGUA: *Support Group for Ukraine*), che lavora per coordinare il supporto nei confronti dell’Ucraina e per mobilitare rapidamente gli aiuti umanitari e finanziari per l’Ucraina⁵⁶. Il SGUA ha avuto un ruolo importante nel periodo post-crisi del 2014, e anche durante la nuova crisi del 2022. Ma la principale ambizione dell’Ue in ambito di *statebuilding* dell’Ucraina è stata la riforma della pubblica amministrazione. Tale riforma aveva come obiettivi l’aumento dei salari per i pubblici dipendenti, nuove leggi amministrative secondo parametri internazionali, alta formazione per alcuni pubblici dipendenti e selezione più competitiva del personale. Seguendo questi obiettivi, il Gabinetto dei Ministri ucraino approvò la Strategia per la Riforma della Pubblica Amministrazione (PARS: *Public Administration Reform Strategy*) in collaborazione con la Commissione Europea e che prevedeva finanziamenti da quest’ultima, la quale sarà alla base della successiva Riforma della Pubblica Amministrazione del 2016 (Wolczuk, 2019).

Nonostante la Riforma della Pubblica Amministrazione avesse ricevuto tutti i finanziamenti necessari, a causa delle gravi carenze del sistema ucraino, molto lontano dagli standard europei, ci sarebbero voluti anni per adempiere a tutti gli obiettivi. Per questo motivo, le autorità europee crearono degli “enclavi di riforma” (*reforms enclaves*) con cui i funzionari possono guidare riforme specifiche mentre l'amministrazione ucraina nel suo complesso rimane indietro: questo porta temporaneamente a un'amministrazione a due livelli. Furono quindi creati numerosi gruppi di supporto di funzionari europei all’interno delle pubbliche amministrazioni ucraine, in modo da velocizzare il processo di riforma (Wolczuk, 2019).

Il secondo importante aspetto su cui l’Ue ha supportato l’Ucraina è la lotta alla corruzione. L’Ucraina soffre di alti livelli di corruzione, se paragonata agli altri stati Europei: l’Indice di percezione della corruzione (CPI: *Corruption Perception Index*) è molto basso e nel periodo che va dal 2014 al 2022 è stato compreso tra i 26 e i 32 punti su 100 (più precisamente, su una scala da 0 a 100, in cui 0 indica “altamente corrotto” e 100 indica “molto trasparente”), inserendo l’Ucraina tra i paesi con più corruzione in Europa⁵⁷. Se inizialmente l’Ue aveva promosso programmi isolati in materia inclusi nelle politiche EaP, nel 2017 viene creato un importante

⁵⁶ Commissione Europea: *Ukraine – What we do-Support Group for Ukraine (SGUA)*. Ec.europa.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 12.10 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en#what-we-do---support-group-for-ukraine-sgua)

⁵⁷ Transparency International: *Corruption Perception Index – Ukraine*. Transparency.org, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 12.40 (<https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/ukr>)

programma di lotta alla corruzione in Ucraina denominato “Iniziativa anti-corruzione dell’Unione Europea in Ucraina” (EUACI: *European anti-corruption initiative*). Tale programma è finanziato e diretto dall’Unione Europea e dalla Danimarca, rappresentata dal suo ministro degli esteri, e garantisce uno sviluppo istituzionale sostenibile delle istituzioni anticorruzione in Ucraina, attraverso un’assistenza diretta rivolta non solo a tali istituzioni, ma anche ai sindaci e alle amministrazioni delle città interessate, nonché a ONG e a giornalisti investigativi per promuovere il loro ruolo essenziale nella lotta anti-corruzione, tanto più per rafforzare la trasparenza, la responsabilità e l’integrità delle istituzioni che combattono la corruzione⁵⁸. I soggetti inclusi in questo progetto sono, oltre al Ministro degli Esteri danese e all’Ambasciatore danese in Ucraina, anche il Rappresentante della delegazione Ue in Ucraina, il Ministro della Giustizia ucraino, le principali agenzie anti-corruzione ucraine, il Comitato parlamentare ucraino per le politiche anti-corruzione e i sindaci di alcune città incluse nel progetto⁵⁹. Il funzionamento dell’EUACI si basa su tre componenti multi-livello: il primo componente riguarda la garanzia di una maggiore indipendenza, efficacia e resilienza delle istituzioni anticorruzione, e prevede una collaborazione con le principali istituzioni anti-corruzione ucraine, compreso il Parlamento; il secondo componente riguarda la capacità di un maggiore rafforzamento del potere dei governi locali, della società civile, dei media e delle imprese nella lotta contro la corruzione, e prevede la collaborazione di cinque città scelte, denominate *Integrity Cities* (Zhytomyr, Chernivtsi, Chervonohrad, Mariupol e Nikopol); il terzo componente prevede un rafforzamento della cultura dell’integrità in Ucraina attraverso l’impegno a favore del settore imprenditoriale, della società civile e dei media⁶⁰. L’EUACI ha avuto un discreto successo, in quanto ha contribuito ad un lieve miglioramento del livello di corruzione in Ucraina. Bisogna considerare che questo progetto va al di fuori delle competenze dell’EaP, in quanto è un progetto a guida di un singolo stato membro, e co-finanziato dall’Ue.

In conclusione, con tutte queste iniziative il ruolo dell’Ue è andato ben oltre le semplici direttive dell’AA ed è stato sicuramente più risolutivo, in quanto l’Ue ha contribuito all’emergere di istituzioni pubbliche più forti, che han dato una spinta maggiore all’integrazione tra Ue e Ucraina. In aggiunta, i programmi dell’Ue nei confronti dell’Ucraina non hanno trovato limitazioni o difficoltà in seguito al cambio di presidenza avvenuto con le elezioni del 2019, nelle quali Volodymyr Zelenskiy aveva vinto contro il presidente uscente Porošenko, criticato nell’ultimo periodo del suo mandato a causa del sopraggiungere di un periodo di stagnazione economica e di un aumento temporaneo della corruzione (Soltys, 2019). Questo comportamento dell’Ue inoltre mostra un’importante evoluzione all’interno del progetto dell’EaP: se prima della crisi ucraina l’EaP aveva come obiettivo quello di creare un “anello di amici” e di includerci l’Ucraina, in seguito alla crisi ucraina, l’Ue si è comportata in maniera differente, approfondendo una cooperazione caratterizzata da una maggiore reciprocità, e da politiche a lungo termine, diverse da quelle implementate all’inizio del progetto

⁵⁸ EUACI: *Who we are – About programme*. Euaci.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.00 (<https://euaci.eu/who-we-are/about-programme>)

⁵⁹ EUACI: *Who we are – Steering Committee*. Euaci.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.00 (<https://euaci.eu/who-we-are/steering-committee>)

⁶⁰ EUACI: *What we do – components*. Euaci.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.00 (<https://euaci.eu/what-we-do/components/>)

dell'ENP e dell'EaP (Wolczuk, 2019). Ciò dimostra come la crisi ucraina sia stata un punto di svolta per il progetto dell'EaP.

3.9 Ripresa delle tensioni nel 2022: continuum della crisi del 2014?

La mattina del 22 febbraio 2022 le forze russe iniziano ad attaccare l'Ucraina: l'invasione, via terra, via mare e con l'uso dei missili contro città e obiettivi militari è avvenuta in seguito al riconoscimento da parte del presidente Putin delle repubbliche di Donetsk e Lugansk, autoproclamate indipendenti all'indomani della crisi ucraina del 2014, ma fino al 21 febbraio 2022 non riconosciute ufficialmente dalla Russia. Il riconoscimento delle due repubbliche, attraverso la firma dei Trattati di amicizia, cooperazione e mutua assistenza tra la Federazione Russa e le repubbliche di Donetsk e Lugansk, ha permesso alla Russia di inviare il proprio esercito nel territorio delle repubbliche, per poi iniziare l'invasione dell'Ucraina. Il presidente Putin ha giustificato un tale intervento armato, denominato "operazione speciale", con lo scopo di "denazificare" l'Ucraina e proteggere la minoranza russa in Donbass, facendo riferimento non solo ai movimenti pro-europei che avevano organizzato la rivolta Euromaidan, considerata da Putin come un "colpo di stato", e dunque con un riferimento diretto all'attuale governo ucraino, ma anche ai battaglioni paramilitari nazionalisti, come il Battaglione Azov, che, secondo Putin, compivano azioni violente contro la minoranza russa in Ucraina ed erano supportati non solo dal governo ucraino di Zelenskiy, ma anche dagli stati dell'Occidente (Troianovski, 2022).

La reazione della comunità internazionale è stata pressoché immediata: l'Unione Europea e i paesi NATO hanno subito condannato apertamente l'operazione russa, chiedendo un immediato cessate il fuoco. Già dal giorno dopo l'inizio dell'invasione, il Consiglio dell'Ue adotta il primo pacchetto di sanzioni contro la Russia il 23 febbraio 2022, che comprendeva sanzioni targettizzate ai 351 membri della дума e a 21 singoli, restrizioni sulle relazioni economiche con l'Ue ed esclusione della Russia dall'accesso al mercato dei capitali europei; a queste si aggiunsero alcuni giorni dopo sanzioni personali contro Putin e il ministro degli esteri Lavrov ed ulteriori sanzioni nel settore finanziario e nella politica di visti. A questo seguirono altri pacchetti di sanzioni:

- Secondo pacchetto (27 febbraio): divieto di transazioni economiche da e verso banche russe, prime misure restrittive agli "oligarchi" russi vicini al presidente Putin e la chiusura dello spazio aereo agli aerei russi
- Terzo pacchetto (2 marzo e 9 marzo): esclusione della Russia dal sistema di pagamento SWIFT e le prime sanzioni contro la Bielorussia, considerata complice dell'invasione, misure restrittive alle esportazioni russe via mare
- Quarto pacchetto (15 marzo): divieto totale di transazioni con le compagnie statali russe e di investimenti nel settore energetico
- Quinto pacchetto (5 aprile): chiusura completa dei porti europei alle navi russe e divieto di importazione

ed esportazione di molte materie prime

- Sesto pacchetto (30-31 maggio): restrizioni quasi totali sull'importazione di petrolio e derivati

In contemporanea, la maggior parte degli stati membri dell'Ue, in collaborazione con la NATO, iniziano la fornitura di armi all'esercito ucraino per contrastare l'invasione russa, mentre molte compagnie occidentali decidono di abbandonare il mercato russo.

La nuova crisi del 2022 non deve essere considerata come un evento totalmente improvviso e slegato, bensì come l'ultimo avvenimento di una crisi che perdura dal 2014. Le motivazioni che Putin ha utilizzato per giustificare l'invasione sono in realtà simili all'intervento russo in Crimea, essendo sempre legate alla protezione della minoranza russa residente in ucraina. Cambiano, però, alcuni aspetti. Il primo riguarda il maggiore ruolo della NATO all'interno della crisi attuale, i cui tentativi di espansione sono stati considerati come minaccia da parte di Putin: questo non è avvenuto nella crisi del 2014, legata prettamente alla rivoluzione Euromaidan. Il secondo, riguarda i mezzi: nella crisi attuale c'è stato un intervento diretto dell'esercito russo che ha violato la sovranità territoriale dell'Ucraina, mentre nella crisi del 2014, ad eccezione della Crimea, la Russia ha solo supportato il conflitto in Donbass, senza intervenire direttamente. Il terzo, e più importante, la risposta dell'Ue: data la gravità dell'accaduto, superiore alla crisi del 2014, la risposta dell'Ue è stata coerente, rapida e unitaria, in quanto tutti gli stati membri sono stati tutti favorevoli all'apporto di ben 6 pacchetti di sanzioni, agli aiuti concessi all'Ucraina e al loro finanziamento, o ancora alla gestione di profughi ucraini, tutti in ambiti in cui nelle crisi precedenti si erano dimostrate divergenze. Infine, se la crisi ucraina del 2014 ha rappresentato un importante punto di svolta a favore rapporti tra Ucraina e Ue e contro i rapporti tra Ucraina e Russia, l'invasione russa del 2022 ne ha rappresentato il punto di svolta definitivo, come ha dimostrato la conclusione del Consiglio Europeo del 23 giugno 2022, in cui "Il Consiglio europeo riconosce la prospettiva europea dell'Ucraina, della Repubblica di Moldova e della Georgia. Il futuro di questi paesi e dei loro cittadini è nell'Unione europea. [Inoltre] Il Consiglio europeo ha deciso di concedere lo status di paese candidato all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova". In un futuro non troppo lontano, tale passo potrebbe portare l'Ucraina a diventare membro dell'Ue.

3.10 Conclusioni

La crisi ucraina del 2014 è stato un terreno di prova per l'Ue, organizzazione il cui progetto iniziale prevedeva funzioni e obiettivi diversi, e che è stata capace di avere un ruolo importante all'interno di questa crisi in seguito ad una straordinaria evoluzione istituzionale avvenuta con il passare del tempo. Tale crisi, come già detto diverse volte, ha mostrato limiti ed opportunità dell'Ue in quanto attore internazionale, che rimane comunque guidata dagli stati membri e istituzionalizzata secondo l'organizzazione della PESC. Ma la crisi ucraina ha avuto un ruolo importante nell'ambito del progetto dell'EaP. Nel 2009 il progetto dell'EaP era nato con l'obiettivo di rafforzare i rapporti tra l'Ue e gli stati del vicinato orientale, attraverso riforme attuate dai paesi inclusi nel progetto sotto la supervisione dell'Ue: non era dunque nato come strumento di risoluzione

delle crisi. Questo perché era alquanto difficile porre in essere politiche comunitarie di risoluzione delle crisi in ambito EaP, che non tenessero conto dei rapporti tra i singoli stati con lo stato dell'EaP. E la crisi ucraina ha sicuramente mostrato questo limite strutturale dell'EaP, progetto legato soltanto all'ambito economico e di cooperazione istituzionale. La risoluzione delle crisi, dunque, è sempre stata vista come una prerogativa dei singoli stati, ma la coordinazione necessaria per avere un'azione comune non poteva essere data per scontata. Per la risoluzione di una crisi in un paese interessato dal progetto EaP, è obbligatoria la cooperazione tra stati, garanti della politica estera, e istituzioni europee sovranazionali (prima tra tutte la Commissione), principali garanti delle politiche EaP, per trovare una soluzione comunitaria adatta e coerente. Il lavoro svolto dall'AR ha portato ad una negoziazione continua che è spesso arrivata ad una soluzione troppo negoziata, che non aveva quei valori comunitari propri delle politiche Ue.

La crisi ucraina, seppur limitata da impedimenti strutturali dell'EaP come progetto con un potere d'azione circoscritto e come prerogativa di limitati attori in ambito PESC, ha cambiato l'essenza dell'EaP: come dimostrano gli eventi successivi, il rapporto tra Ue e Ucraina è cambiato, ed è andato verso una cooperazione rafforzata non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista ideologico. Probabilmente, la vera carta vincente dell'EaP non riguarda la risoluzione delle crisi sul piano pratico, ambito, come si è visto, di prerogativa degli stati membri o di altri attori con cui l'Ue collabora, bensì la risoluzione delle crisi sul piano ideologico: in seguito alla crisi del 2014, il sentimento europeo in Ucraina è aumentato e le politiche EaP successive sono state direzionate proprio su questo miglioramento. Sul piano strettamente legato alla risoluzione della crisi, l'Ue ha dimostrato limiti non indifferenti, che derivano da una serie di fattori, primi tra tutti il sistema proprio della PESC, l'ambito circoscritto del progetto dell'EaP, o anche le visioni differenti degli stati membri in merito ad un confronto con la Russia e ad un appoggio all'Ucraina.

Conclusione

Il progetto del Partenariato Orientale è stato il principale progetto di politica estera europea degli ultimi anni, grazie al quale l'Ue e i suoi stati membri hanno potuto aumentare la loro influenza politica, economica e culturale all'interno dei territori "confinanti" nell'Europa dell'est e nel Caucaso. Allo stesso tempo, la crisi ucraina del 2014, momento di cruciale importanza per il progetto dell'EaP, ha rappresentato una delle più grandi sfide a livello europeo degli ultimi anni e, nonostante i numerosi tentativi di risoluzione posti in essere dall'Ue, ancora oggi arreca problemi per la pace in Europa. L'analisi presente in questo elaborato risponde in diverse fasi alla domanda di ricerca posta all'inizio, con cui si vogliono individuare le implicazioni della politica di Partenariato Orientale sulle politiche Ue verso l'Ucraina, partendo dalle ipotesi considerate, cioè da un lato il funzionamento del progetto del Partenariato Orientale che è risultato parzialmente di successo, in quanto nella maggior parte dei casi ha raggiunto i suoi obiettivi di natura politico-economica, ma allo stesso tempo tale successo non ha riguardato tutti gli stati inclusi, e le difficoltà nella risoluzione delle crisi in ambito EaP causate dalle asimmetrie tra gli stati membri dell'Ue.

Il primo capitolo spiega l'evoluzione del progetto della politica di vicinato europea (ENP), partendo dalla sua creazione tra il 2003 e il 2004, fino al suo consolidamento con la creazione del progetto dell'EaP nel 2009: questo percorso è stato caratterizzato da diverse fasi, che hanno modellato l'implementazione di tale politica, e l'EaP rappresenta il punto di convergenza di numerose politiche messe in atto durante gli anni. Fondamentale in questo capitolo è non solo l'analisi del suo funzionamento e dei suoi obiettivi futuri, ma anche della reale effettività di tale progetto nei confronti dei paesi inclusi. Dalle osservazioni presenti nel capitolo I viene confermata la prima ipotesi dell'elaborato: l'EaP è infatti stato accettato positivamente dalla maggior parte dei paesi a cui si è rivolto, tra cui paesi storicamente legati all'Europa come l'Ucraina, la Georgia e la Moldavia, e questi stati hanno visto nell'EaP un modo per migliorare le loro istituzioni, in vista di un maggiore sviluppo democratico, sempre sotto l'aiuto e la supervisione dell'Ue. Ma tale studio mostra anche che il successo dell'EaP non può definirsi completo, bensì discreto: l'Ue non è riuscita a creare un "anello di

amici compiuto”, dal momento che alcuni stati, come la Bielorussia e l’Azerbaijan, non hanno accettato tale progetto, dimostrandosi restii all’ammodernamento delle loro istituzioni e in disaccordo con i principi di cui l’Ue si è fatta portatrice all’interno dell’EaP, mentre l’Armenia ha avuto un atteggiamento ambiguo, godendo della cooperazione dell’EaP solo in situazioni limitate. Ciononostante, il progetto dell’EaP ha dimostrato grandi capacità in ambito cooperativo, e gli stati che hanno accolto tale progetto hanno visto un reale miglioramento delle proprie istituzioni e dei propri rapporti economici e politici con l’Unione Europea; ma se da un lato l’EaP ha portato ad una collaborazione positiva e proficua tra Ue e stati interessati, l’altra faccia della medaglia è rappresentata da una crescente competizione con la Russia, la quale sin da subito ha mostrato diffidenza nei confronti dell’EaP; ciò ha portato la Russia a scontrarsi con l’Ue in territori considerati anche da essa di vitale importanza per aumentare la propria influenza, e questa competizione è anche sfociata in scontri all’interno dell’EaP, anche se non diretti.

Con il secondo capitolo, il discorso sulla politica di vicinato europea e sull’EaP viene incluso nel più vasto ambito della Politica estera e di sicurezza comune dell’Unione Europea (PESC). L’analisi del sistema PESC all’interno di questo politico ha mostrato come questo sistema sia in continua evoluzione, evidenziando però alcuni problemi strutturali che negli eventi passati e al giorno d’oggi caratterizzano tale sistema. Il primo limite strutturale è rappresentato dalla natura generale dell’ordinamento europeo, formato da una sfera intergovernativa (che comprende il Consiglio Europeo, il Consiglio dell’Ue, gli Stati membri e tutti gli altri organi formati da rappresentanti diretti degli stati membri) e da una sfera sovranazionale (Commissione europea e Parlamento europeo). Considerata tale divisione, la PESC risulta essere inclusa nella sfera intergovernativa, in quanto i principali garanti di tale politica sono gli stati membri riuniti nei principali forum intergovernativi del Consiglio Europeo e del Consiglio Affari Esteri; eppure, per il buon funzionamento della politica estera europea e per la realizzazione dei suoi obiettivi, risulta necessario un coordinamento con le istituzioni sovranazionali dell’Ue, prima tra tutti la Commissione, e tale coordinamento è risultato spesso problematico. Il secondo limite strutturale della PESC riguarda sempre il coordinamento tra le diverse parti in gioco, ma questa volta all’interno dei forum intergovernativi, nei quali spesso non si riesce ad arrivare ad una soluzione comune, in quanto molte decisioni in ambito PESC vengono prese all’unanimità, condizione difficile da raggiungere se si considera che l’Ue è formata da ben 27 stati membri, ognuno con i propri obiettivi. Con il passare del tempo i vertici europei hanno cercato di porre rimedio a tali limiti, e la seconda parte del capitolo II si sofferma con la principale innovazione avvenuta in ambito PESC: l’istituzionalizzazione dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), figura già presente in precedenza, ma che viene istituzionalizzata soltanto con il trattato di Lisbona del 2009. Il nuovo AR è stato creato proprio per migliorare la struttura di coordinamento tra le diverse parti. Nel capitolo è presente l’esempio dell’AR Ashton e Mogherini in occasione della crisi del Kosovo del 2011 e viene in parte anticipato il ruolo che l’AR Mogherini ha avuto durante la crisi ucraina del 2011: tali esempi sono utili per spiegare come il ruolo dell’AR abbia un ruolo cruciale in ambito PESC, grazie al fatto che l’AR, considerato una figura “ibrida” inclusa sia nella sfera sovranazionale (in quanto è vicepresidente della Commissione europea) che in quella

intergovernativa (in quanto lavora come mandatario del Consiglio Europeo ed è presidente del Consiglio Affari Esteri), e allo stesso tempo a capo della rappresentanza diplomatica ufficiale dell'Ue (l'EEAS), ha la possibilità di garantire il coordinamento non solo tra le due sfere, ma anche tra gli stati membri all'interno dei forum intergovernativi. Ma nella pratica il ruolo dell'AR è spesso stato limitato a causa delle divergenze troppo acute tra gli stati membri, e tale limite ha avuto conseguenze negative nei tentativi di risoluzione delle crisi nel vicinato europeo: in questo modo il capitolo II conferma parzialmente la seconda ipotesi di ricerca di tale elaborato, in quanto mostra come le divergenze tra gli stati membri abbiano spesso avuto ripercussioni negative sull'operato dell'AR. L'intera analisi contenuta nel capitolo II pone le basi per ipotetici ragionamenti sul futuro della PESC e della sua evoluzione, la quale dovrà fare i conti con l'evoluzione delle relazioni internazionali in ambito europeo e mondiale e le conseguenti crisi che possono scaturire, con la maggiore istituzionalizzazione dei programmi di politica di vicinato europea, primo tra tutti l'EaP, con le diverse posizioni degli stati membri e, infine, con la personalità stessa dell'AR, variabile fondamentale del proprio operato, che, come si è visto negli esempi di Ashton e Mogherini contenuti nel capitolo, può portare ad una maggior peso dato alla sfera sovranazionale, o ad un maggior peso dato alla sfera intergovernativa.

La seconda ipotesi viene completamente confermata con il capitolo III di tale elaborato, in cui il caso studio ucraino mostra come le divergenze degli stati membri siano state un ostacolo durante il tentativo di risoluzione della crisi in ambito EaP. Il capitolo III tratta il caso studio sulla crisi Ucraina del 2014 in modo analitico e storico: vengono infatti analizzate tutte le fasi delle relazioni bilaterali tra Ue e Ucraina e tra Ucraina e Russia, con particolare approfondimento, appunto, alla rivolta Euromaidan tra fine 2013 e inizio 2014 e alla conseguente crisi. Attraverso tale analisi, che parte dai primi anni dell'indipendenza dell'Ucraina, avvenuta nel 1991, fino alla nuova crisi scoppiata nel febbraio 2022 in seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, risulta evidente l'importanza strategica che sia l'Ue, sia la Russia hanno dato all'Ucraina: entrambi gli attori in gioco hanno posto in essere politiche volte ad avvicinare l'Ucraina alla propria sfera di influenza nel corso del tempo. In più, tale analisi mostra con chiarezza come le politiche a guida Ue, soprattutto in ambito di ENP ed EaP, abbiano prevalso sulle politiche a guida russa, aumentando l'interesse dell'Ucraina nei confronti dell'Ue, a discapito della Russia. Più nello specifico, l'EaP ha rappresentato il punto più alto nelle relazioni tra Ue e Ucraina, sia prima, che dopo la crisi: se inizialmente, le autorità ucraine vedevano l'EaP con diffidenza, in quanto auspicavano ad una vera e propria entrata nell'Ue, e non ad una cooperazione rafforzata, con il passare del tempo l'Ucraina ha saputo cogliere le opportunità offerte dalla cooperazione rafforzata con l'Ue in ambito EaP, ammodernando e migliorando in più fasi il suo sistema politico ed istituzionale, il suo livello democratico e la lotta alla corruzione. Il capitolo III si concentra sulla crisi ucraina del 2014, la più grave in ambito EaP, che ha messo a dura prova l'Ue, i suoi stati membri, ma anche lo stesso progetto dell'EaP, e che ne ha evidenziato i punti deboli e i punti forti. Considerando le diverse fasi di tale crisi, cominciata con la rivolta Euromaidan a fine 2013, intensificatasi con l'invasione della Crimea da parte della Russia nel 2014, e "parzialmente" risolta con i due tentativi di risoluzioni del conflitto (il Protocollo di Minsk I del settembre 2014 e l'Accordo di Minsk II del febbraio 2015), e allo stesso tempo tenendo presente delle risposte che l'Ue

ha messo in atto per cercare di risolvere la situazione, si arriva alla conclusione secondo cui il progetto del Partenariato Orientale ha riscontrato forti limiti nel tentativo di risoluzione della crisi ucraina. Il capitolo III esplica chiaramente come, in realtà, il limite del progetto dell'EaP deriva dal potere prettamente limitato che l'Ue ha avuto nella risoluzione della crisi. Se inizialmente l'Ue ha agito come attore unitario nell'apporre sanzioni alla Russia, nonostante alcune piccole divergenze risolte in sede di negoziazione, con il passare del tempo e l'intensificarsi del conflitto, le divergenze tra gli stati membri dell'Ue aumentarono, rendendo dunque impossibile un'azione unitaria da parte dell'Ue, nonostante i numerosi tentativi di negoziazione promossi dall'AR in numerose occasioni. L'Ue si è dunque affidata ad altri attori per la risoluzione della crisi, come l'OSCE che ha organizzato le missioni di *peacekeeping* e la Germania e la Francia che, sotto le linee guida dell'Ue, ma agendo come singoli stati e non come veri e propri rappresentanti dell'Ue, hanno negoziato l'Accordo di Minsk II nel Formato Normandia. L'EaP, data la sua struttura, e le politiche poste in essere dall'Ue in materia non hanno rappresentato un mezzo adatto a fronteggiare una tale situazione, nonostante in seguito a questa crisi l'influenza europea nei confronti dell'Ucraina è aumentata, assegnando così all'Ue una "vittoria culturale".

Dunque, con il terzo capitolo viene terminato il lungo discorso sull'EaP e sulle numerose sfaccettature e ripercussioni che tale progetto ha portato nel corso del tempo. Risulta dunque possibile, dall'analisi conclusiva dei tre capitoli di tale elaborato rispondere alla domanda di ricerca: "quali sono state le implicazioni della politica di Partenariato Orientale sulle politiche Ue verso l'Ucraina?". L'EaP ha permesso all'Ue di approfondire i rapporti con l'Ucraina in diversi aspetti (politico, economico, culturale, ecc.), e questo ha sicuramente portato ad un avvicinamento dell'Ucraina nei confronti dell'Ue e dei suoi valori fondanti, e ad un miglioramento strutturale, economico e sociale del paese. Allo stesso tempo si può definire l'EaP come un progetto di successo nei confronti dell'Ucraina soltanto nell'ambito limitato della cooperazione rafforzata. Complice, prima di tutto, il fatto che l'EaP è nato prevalentemente come un progetto di cooperazione economica e politica, e poi il fatto che non sia stato accettato da alcuni paesi inclusi nel progetto, l'EaP non ha potuto godere di quell'evoluzione strutturale necessaria per ricoprire anche l'aspetto della sicurezza e del *crisis management*; complici, in seconda istanza, le limitazioni in ambito PESC che non hanno portato ad una risoluzione unitaria della crisi e a politiche efficaci che potevano aggiungersi alle già esistenti politiche dell'EaP per ampliare lo spettro di cooperazione tra Ue e Ucraina: ebbene il progetto dell'EaP è risultato impreparato per fronteggiare ad una tale crisi. L'EaP è un progetto che non può funzionare in situazioni di crisi se manca quell'uniformità tra gli attori in gioco necessaria per porre in essere azioni efficienti: la crisi ucraina non è stata risolta da politiche efficienti a guida Ue in quanto è mancata la cooperazione tra i diversi attori, nonostante il ruolo dell'AR che ha sempre cercato di mediare tra le diverse parti in gioco.

Per concludere, l'EaP ha rappresentato in passato, rappresenta tuttora e rappresenterà in futuro uno strumento di politica estera europea di cruciale importanza, in quanto è uno degli strumenti più efficaci per l'esportazione del *soft power* europeo negli stati confinanti, sempre con lo scopo della creazione di *quel ring of friend* definito agli albori della politica di vicinato. La crisi ucraina del 2014 ha rappresentato una giuntura

critica nell'evoluzione dell'EaP, e ha portato l'Ue a cooperare sempre di più con l'Ucraina, aumentando anche gli ambiti di cooperazione (in seguito alla crisi del 2014 viene aggiunto, ad esempio, un programma specifico per la lotta alla corruzione in Ucraina). L'attuale crisi del 2022, che continua ancora oggi, aumenta l'esigenza di rafforzare l'EaP e di renderlo più efficace in tutti gli ambiti; allo stesso tempo il maggiore legame tra Ucraina e Ue, costruito in tutto il periodo post-crisi, il cui apice è rappresentato, appunto, dalla crisi del 2022 e dai continui aiuti per l'Ucraina da parte dell'Ue ha probabilmente modificato, in relazione all'Ucraina il fine dell'EaP: forse dal *“more than partnership and less than membership”* si passerà a *“full membership”*, e forse questa potrebbe essere l'evoluzione finale del progetto dell'EaP.

Bibliografia

Amadio Viceré, Maria Giulia. "Looking Towards The East: The High Representative's Role In EU Foreign Policy On Kosovo And Ukraine". *European Security* 29 (3), 337-358. (2020) DOI: 10.1080/09662839.2020.1798405

Amadio Viceré, Maria Giulia. "Externalizing EU crisis management: EU orchestration of the OSCE during the Ukrainian conflict". *Contemporary Security Policy*, 42 (4), 498-529 (2021) DOI: 10.1080/13523260.2021.1985287

Cross, K. Davis e Karolewski, Ireneusz Pawel. "What Type of Power has the EU Exercised in the Ukraine–Russia Crisis? A Framework of Analysis". *Journal of Common Market Studies* 55 (1), 3-19 (2017). DOI: 10.1111/jcms.12442

Delcour, Laure. "Dealing with the elephant in the room: the EU, its 'Eastern neighbourhood' and Russia", *Contemporary Politics* 24 (1), 14–29 (2018). DOI: 10.1080/13569775.2017.1408169

Eastern Partnership Civil Society, Forum Open Society European Policy Institute, International Renaissance Foundation, PASOS (Policy Association for an Open Society): "*European Integration Index 2014 for Eastern Partnership Countries*", 2015. (Pag. 18) (https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/European-Integration-Index_2014.pdf)

Fabbrini, Sergio. *Sdoppiamento: una prospettiva per l'Europa*. Bari-Roma: Laterza, 2017

International Advisory Panel on Ukraine. "Report of the International Advisory Panel on its review of the Maidan Investigations" (31 marzo 2015), disponibile sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f038b>)

Kaca, Elzbieta. "The Labours Of HR Federica Mogherini: Her Pursuit Of A Strategy And Effectiveness". *PISM: The Polish Institute Of Internernational Affairs* 14 (77), 1-6 (2015)

Karolewski, Ireneusz Pawel e Cross, K. Davis. "The EU's Power in the Russia-Ukraine Crisis: Enabled or Constrained?". *Journal of Common Market Studies* 55 (1), 137-152 (2017). DOI: 10.1111/jcms.12446

Korosteleva, Elena. *Eastern Partnership: A New Opportunity for the Neighbours?*. Londra e New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. Di cui:

Korosteleva, Elena. *Cap. 1: The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?*

Stegniy, Oleksandr. *Cap. 4: Ukraine and the Eastern Partnership: 'Lost in Translation'?*

Kostanyan, Hrant. "Analysing The Power Of The European Union'S Diplomatic Service: Do The Eu Member States Control The European External Action Service?". *The Hague Journal Of Diplomacy* 11 (1), 26-48 (2016) DOI: 10.1163/1871191x-12341326

Kulyk, Volodymyr. "National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War". *Europe-Asia Studies*, 68:4, 588-608 (2016). DOI: 10.1080/09668136.2016.1174980

Romanelli, Raffaele. *Novecento: lezioni di storia contemporanea*. Bologna: il Mulino, 2014

Sabatucci Giovanni e Vidotto Vittorio. *Storia contemporanea: dalla Grande Guerra a oggi*. Bari-Roma: Laterza, 2019

Schmidt, Peter. "Reasons for big "blunders" - Eu policy towards Ukraine". *Centre international de formation européenne, «L'Europe en Formation»* 2016/3 (381), 71-100. Cairn.info (2016). DOI: 10.3917/eufor.381.0073

Schumacher, Tobias; Marchetti, Andreas; Demmelhuber, Thomas. *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Londra e New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017. Di cui:

Schumacher, Tobias. *Cap. 1: The European Neighbourhood Policy: the challenge of demarcating a complex and contested field of study*

Bosse, Giselle. *Cap. 26: Eu-Belarus relations in the context of the European Neighbourhood Policy*

Parmentier, Florent. *Cap. 27: The European Neighbourhood Policy and Moldova: a resilient oligarchic system wedged between the EU and Russia*

Simão, Licinia. *Cap. 28: the European Neighbourhood Policy and the South Caucasus*

Sultanova, Nigar T. "Perspectives Of Further Institutional Development Of The EU: High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security And EU Foreign Policy". *India Quarterly: A Journal Of International Affairs* 75 (4). (2019) DOI: 10.1177/0974928419874552.

Tsybulenko, Evhen e Pakhomenko, Sergey. “The Ukrainian Crisis As A Challenge For The Eastern Partnership”. *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy*, pp. 167–179. Springer International Publishing (2016). DOI: 10.1007/978-3-319-27383-9_11

Tsygankov, Andrei P. *Russia's Foreign Policy Change and Continuity in National Identity (Fourth Edition)*. Lanham, Boulder, New York e Londra: Rowman & Littlefield, 2016

Tsygankov, Andrei P. *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018. Di cui:

Forsberg, Tuomas e Haukkala, Hiski. *Cap 16: The European Union*

Ofitserov-Belskiy, Dmitry e Sushenstov, Andrey. *Cap 17: Central and Eastern Europe*

Vieira, Alena. The European Union's ‘Potential We’ between Acceptance and Contestation: Assessing the Positioning of Six Eastern Partnership Countries. Wiley Subscription Services, Inc: *Journal of Common Market Studies* 52 (2), 297-315 (2021). DOI: 10.1111/jcms.13069

Villani, Ugo. *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea. (Cap. 2: Obiettivi, valori e principi dell'Unione Europea)*. Bari: Cacucci Editore, 2020.

Wesselink, Edzard e Boschma, Ron. “European Neighbourhood Policy: history, structure, and implemented policy measures” *Royal Dutch Geographical Society KNAG* Vol. 108, No. 1, pp. 4–20 (2016). DOI: 10.1111/tesg.12207

Wilga, Maciej e Karolewski, Ireneusz Paweł. 2014. *New Approaches To EU Foreign Policy*. New York: Routledge. Di cui:

Sus, Monika. *Cap. 4: The High Representative and the European External Action Service: towards institutional and coherence in the Eastern Partnership*

Wolczuk, Kataryna. “State building and European integration in Ukraine”. *Eurasian Geography and Economics* (2019). DOI: 10.1080/15387216.2019.1655463

Documenti ufficiali

Commissione Europea, Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza: “Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento”. Bruxelles, 25 maggio 2011; COM(2011) 303 definitivo

Commissione Europea, Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza: “Joint staff working document: Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities”. Bruxelles, 2 luglio 2020; SWD(2021) 186 final

Commissione Europea: “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”. Bruxelles, 11 marzo 2003; COM(2003) 104 final

Commissione Europea: “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On strengthening the European Neighbourhood Policy”. Bruxelles, 4 dicembre 2006; COM(2006)726 final

Commissione Europea: “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A Strong European Neighbourhood Policy”. Bruxelles, 5 dicembre 2007; COM(2007) 774 final

Consiglio dell'Unione Europea: “Council conclusions on Ukraine Foreign Affairs Council meeting Brussels, 3 March 2014”. Bruxelles, 3 marzo 2014

Consiglio dell'Unione Europea: “Decisione (PESC) 2019/346 del Consiglio del 28 febbraio 2019 che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani”. Bruxelles, 28 febbraio 2019.

Consiglio dell'Unione Europea: “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit; Prague, 7 May 2009”. Bruxelles, 7 maggio 2008; 8435/09 (Presse 78)

Consiglio Europeo: “Conclusioni del Consiglio europeo sull'Ucraina, sulle domande di adesione dell'Ucraina, della Repubblica di Moldova e della Georgia, sui Balcani occidentali e sulle relazioni esterne (23 giugno 2022)”, disponibile su [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-), ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 19.20 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on->

Consiglio Europeo: “Decisione del Consiglio Europeo del 1° dicembre 2009 sull’esercizio della presidenza del Consiglio” (Art. 1). Bruxelles, 1° dicembre 2009; 2009/881/UE.

Eu Legi Editions. *Versione consolidata del Trattato sull’Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea* (29 luglio 2019)

Kuchma, Leonid e Yeltsin, Boris: “Treaty on friendship, cooperation and partnership between Ukraine and the Russian Federation” (pag. 147). Kiev, 31 maggio 1997 (Volume 3007, I-52240)

Official Journal of European Communities: “Partnership and cooperation agreement between the European Communities and their member states, and Ukraine”. (19 febbraio 1998). ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0219\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21998A0219(02)&from=EN))

OSCE documents: Che cos’è l’OSCE? - Chi siamo, disponibile su osce.org (https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/35778_0.pdf)

Parlamento Europeo: “Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sullo sviluppo della politica europea di vicinato”. Strasburgo, 15 novembre 2007; 2007/2088(INI)

Talyavini, H.; Kuchma, L. D.; Zurabov, M.Y.; Zakharchenko A.V.; Plotnitskiy I.V.: “Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin”. *Annex I to the letter dated 24 February 2015 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, Minsk, 12 febbraio 2015 (https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf)

Talyavini, H.; Kuchma, L. D.; Zurabov, M.Y.; Zakharchenko A.V.; Plotnitskiy I.V.: “Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group with respect to the joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of Russia, V. Putin”. Minsk, 1 settembre 2014 (<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1363>)

Sitografia

Alice Rossi: “L’ennesima instabilità ai confini dell’Unione Europea: il caso Polonia-Bielorussia”, *IARI (Istituto Analisi Relazioni Internazionali)* (13 novembre 2021), ultimo accesso 7 maggio 2022, ore 19.05 (<https://iari.site/2021/11/13/lennesima-instabilita-ai-confini-dellunione-europea-il-caso-polonia-bielorussia/>)

Archivi della Commissione Europea: “*College (2014-2019): the Commissioners*”, disponibile su wayback.archive, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 10.55 (https://wayback.archive-it.org/12090/20191119095411/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en)

Archivi della Commissione Europea: “European Commissioners 2010-2014”, disponibile su ec.europa.eu, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 10.50 (https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/members/index_en.htm)

Archivi della Commissione Europea: “*European Commissioners 2010-2014*”, disponibile su ec.europa.eu, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 11.50 (https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/members/index_en.htm)

Commissione Europea: “*Archives: the European Commission 1999-2004*”, disponibile su ec.europa.eu/archives, ultimo accesso 22 aprile 2022, ore 19.10 (https://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/index_en.htm)

Commissione Europea: “*Collegio (2019-2024): i commissari*”, disponibile su ec.europa.eu, ultimo accesso 9 giugno 2022, ore 11.55 (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_it)

Commissione europea: “*Commissioners*”, disponibile su ec.europa.eu, ultimo accesso 16 giugno 2022, ore 13.00 (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_it)

Commissione Europea: “*Eastern Partnership*”, disponibile su ec.europa.eu/European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, ultimo accesso 20 aprile 2022, ore 13.15 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en)

Commissione Europea: “*EU trade relations with Ukraine. Facts, figures and latest developments*”. Disponibile su ec.europa.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 11.40 (https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en)

Commissione Europea: “*European Neighbourhood Policy. What is it?*”, disponibile su [ec.europa.eu/Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations](https://ec.europa.eu/Neighbourhood-Policy-and-Enlargement-Negotiations), ultimo accesso 24 aprile 2022, ore 17.10 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_it)

Commissione Europea: “*Press release: The EU and Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement enters into force*”, disponibile su [ec.europa.eu/press corner](https://ec.europa.eu/press-corner), ultimo accesso 9 maggio 2022, 11.40 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_782)

Commissione Europea: “*Ukraine – What we do-Support Group for Ukraine (SGUA)*”. Disponibile su [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/Neighbourhood-Policy-and-Enlargement-Negotiations), ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 12.10 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en#what-we-do---support-group-for-ukraine-sgua)

Consiglio Europeo e Consiglio dell’Unione Europea: “*Timeline - EU response to Russia's invasion of Ukraine*”, disponibile su [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu), ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 18.45 (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>)

Consiglio europeo e Consiglio dell’Unione Europea: “*Vertice del Partenariato Orientale, 15 dicembre 2021*”, disponibile su [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu), ultimo accesso 2 maggio 22, ore 11.05 (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2021/12/15/>)

Consiglio Europeo, Consiglio dell’Unione Europea: “*Ultimi aggiornamenti riguardanti le sanzioni nei confronti della Bielorussia: Sanzioni in risposta al coinvolgimento nell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia*”, disponibile su [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu), ultimo accesso 7 maggio 2022, ore 19.10 (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>)

Corina Costea: “*Lungo la cortina di ferro nel 2021*”, *IARI (Istituto Analisi Relazioni Internazionali)* (13 giugno 2021), ultimo accesso 6 maggio 2022, ore 23.40 (<https://iari.site/2021/06/13/lungo-la-cortina-di-ferro-nel-2021/>)

EUACI: “*What we do – components*”, disponibile su euaci.eu, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.00 (<https://euaci.eu/what-we-do/components/>)

EUACI: “*Who we are – About programme*”, disponibile su [wuaci.eu](https://euaci.eu), ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.00 (<https://euaci.eu/who-we-are/about-programme>)

EUACI: “*Who we are – Steering Committee*”, disponibile su [Euaci.eu](https://euaci.eu), ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.00 (<https://euaci.eu/who-we-are/steering-committee>)

Eur-lex: “*Rappresentanti speciali dell’Unione Europea – RSUE*” (2019), disponibile su eur-lex.europa.eu, ultimo accesso 31 maggio 2022, ore 14.30 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4352257&from=IT>)

European Council “*What is Eastern Partnership?*”, disponibile su consilium.europa.eu: eastern partnership, ultimo accesso 7 maggio 2022, ore 19.15 (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>)

European Union External Action: “*Federica Mogherini, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission*”, disponibile su eeas.europa.eu; ultimo accesso 14 giugno 2022, ore 16.00 (https://www.eeas.europa.eu/node/318_en)

Governo della Georgia: “*Address to the Nation from the Prime Minister of Georgia*”, disponibile su [government of Georgia: Prime Minister](https://www.gov.ge), ultimo accesso 5 maggio 2022, ore 12.25 (https://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=574&info_id=81399)

ISPI online publications: “*Dirottamento di stato: Il dirottamento del Boeing di Ryanair da parte delle autorità bielorusse è un guanto di sfida all’Europa che getta nuove ombre nelle relazioni con Mosca*”, *ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale)* (24 maggio 2021), ultimo accesso 7 maggio 2022, ore 19.00 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/dirottamento-di-stato-30561>)

President of Russia: events. “*Vladimir Putin answered journalists’ questions on the situation in Ukraine (4 marzo 2014)*”, disponibile su [kremlin.president.events](https://en.kremlin.ru), ultimo accesso 29 giugno ore 18.15 (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>)

Presidenza del Consiglio dei Ministri: “*Governo Renzi (dal 22/02/2014 al 12/12/2016), XVII Legislatura*”, disponibile su [governo.it](https://www.governo.it), ultimo accesso 17 giugno 2022, ore 10.45 (<https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xvii-legislatura-dal-15032013/governo-renzi-dal-22022014/329>)

Presidenza della Repubblica di Moldavia: “*Statement by President Maia Sandu after the meeting with the President of the European Council, Charles Michel*”, disponibile su Presidency of the Republic of Moldova: press service, ultimo accesso 6 maggio 2022, ore 23.50 (<https://presedinte.md/eng/presa/declaratia-presedintei-maia-sandu-dupa-intrevederea-cu-charles-michel-presedintele-consiliului-european>)

Shevchenko, Vitaly (BBC). ““Little green men" or "Russian invaders"?” (11 marzo 2014), disponibile su bbc.com; ultimo accesso 4 marzo 2022, ore 17.00 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-26532154>)

Soltys, Dennis (Atlantic Council). “Why Poroshenko lost” (23 aprile 2019), disponibile su atlanticcouncil.org, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 13.30 (<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-poroshenko-lost/>)

Transparency International: “*Corruption Perception Index – Ukraine*”, disponibile su transparency.org, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 12.40 (<https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/ukr>)

Troianovski, Anton (New York Times). “Why Vladimir Putin Invokes Nazis to Justify His Invasion of Ukraine” (17 marzo 2022), disponibile su nytimes.com, ultimo accesso 2 luglio 2022, ore 16.00 (<https://www.nytimes.com/2022/03/17/world/europe/ukraine-putin-nazis.html>)

Unione Europea: “*About the European External Action Service*”, disponibile su eeas.europa.eu, ultimo accesso, 31 maggio 2022, ore 14.20 (https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en)

Unione Europea: “*La storia dell’Ue*”, disponibile su european-union.europa.eu, ultimo accesso 22 aprile 2022, ore 18.30 (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_it)

Unione Europea: “*Politica estera e di Sicurezza Comune*”, disponibile su european-union.europa.eu, ultimo accesso 29 maggio 2022, ore 18.15 (https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_it)

Abstract

This thesis aims to analyze the principal aspects of the European Neighbourhood Policy (ENP) and the Eastern Partnership project (EaP), which include the evolution of the ENP and its primary objective, and then, the creation of the EaP and its new basis with an in-depth examination of the crisis and instability in EaP countries, thanks to the principal case study of the Ukrainian crisis of 2014. The Eastern Partnership is a program of the wider European Neighbourhood Policy created on 7th May 2009 after the Summit of Prague. On this occasion, the representatives of all European member states, the heads of some European Institutions (the presidents of the European Council, the European Commission, and the High Representative), and the representatives of the five countries included in this project (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Ukraine, Georgia and Moldova) have signed the Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. The EaP is surely one of the principal projects of European foreign policy during the last years, and it has led the EU to strengthen its relationship with many countries of Eastern Europe and the Caucasus, causing at the same time an increase in tensions in this zone, as will be explained during this thesis.

The EaP project sets its foundations on the European Neighbourhood Policy, a tool of European foreign policy institutionalized between 2003 and 2004, which is addressed to all the states of Eastern Europe, Caucasus and Mediterranean bordering with EU and whose aim, according to European authorities, is to create a "ring of friends". The working process and the policies within the framework of the ENP could be defined with the slogan "more than partnership and less than membership". The ENP project is characterised by bilateral cooperation in many sectors, and this cooperation takes place under the auspices of the EU, which asks ENP states to put in place some reforms required to modernize their administrative, political and economic structure and to enhance their democracy level: all these required reforms are guided and controlled by the EU. Furthermore, the countries included in ENP which implement the reforms required can enjoy the benefits of the cooperation with the EU, such as the approach to the European market, the technical support and a huge number of investments.

Over time, the ENP, which during its first years was characterised by harmonization of existing political programs in this field, has been constantly institutionalized. The most important evolution of ENP has been, indeed, the creation of the Eastern Partnership and the Mediterranean Union, two sub-programs of the European Neighbourhood Policy. The EaP was born to intensify the cooperation between the EU and six states of Eastern Europe and the Caucasus, through more sectorial and targeted cooperation and more consistent investments. The most important part of the cooperation in this project, promoted by the European Commission (thanks to the Commissioner for the Enlargement) and by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR), is the sign of the Association Agreements (AA) and the Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA), two crucial agreement to reinforce the cooperation between EU and EaP countries.

The EaP project, as explained before, has been important for the cooperation between the EU and Eastern countries, however, the EaP has not been accepted by all the countries included in the same way. Georgia, Ukraine and Moldova, for example, have accepted the EaP project, making all necessary reforms and also signing the AA and the DCFTA; on the other hand, Azerbaijan and Belarus did not consider the EaP project, cooperating with other countries such as Russia in the case of Belarus, while Armenia has had an ambiguous position, considering the EaP project only in some moments. All in all, the EaP has been a reasonably successful project, which has enhanced the relations with some countries in Eastern Europe, but at the same time, it has worsened the relation with Russia, a country that, although it initially cooperated with the EU on several occasions, saw the EaP as a threat against its sphere of influence.

A more structured discussion about the EaP project and its crisis moments can be possible only if the EaP and ENP projects and their discussion are included in the more general topic of the European Foreign Policy. The Common Foreign and Security Policy (CFSP) is a crucial part of the EU system because it includes all the actions of the EU in the field of foreign policy, foreign trade, international security and diplomatic relations. Considering that the European system is divided into two "spheres", the intergovernmental one (which includes the Member States and the institutions composed by them such as the Council or European Union in its composition of Foreign Affairs Council or the European Council) and the supranational one (which includes EU institutions not ruled directly by the Member States, such as the European Commission or the European Parliament), the CFSP is included in the intergovernmental sphere, because the Member States are the real guarantors of the Foreign Policy of the EU through the debate into the intergovernmental forums. However, despite the CFSP is included in the intergovernmental system, coordination with the supranational institutions, especially with the European Commission, is necessary to enact coherent policies on the matter. For this reason, the Lisbon Treaty of 2009 has institutionalised the figure of HR, who can benefit from his/her "hybrid role" to reach consensus and cooperation between all the actors, since he/she is at the same time vice-president of the European Commission and president of the Foreign Affairs Council.

The HR is a sort of link between the intergovernmental and supranational spheres, but his/her role is crucial to find consensus also inside the intergovernmental forums. One of the most important limits of the CFSP is that it is really difficult to reach a common solution for whatever questions because the decision-making process of the CFSP requires the unanimity of all the actors included. In the intergovernmental forums, composed of the Member States, it is tricky to reach a consensus between 27 Member States, with highly different aims, opinions and requests. The HR tries to harmonize the situation and seek a common solution: in many occasions, during the last years, the HR has had a really important role in consensus-seeking, especially concerning European Enlargement Policy and in the Eastern Partnership, some occasions where the HRs Catherine Ashton in the crisis in Kosovo in 2013 and Federica Mogherini in the crisis in Ukraine in 2014 have had to seek the consensus between member states and European institutions in a sensitive crisis. The considerable limits of the CFSP system have had important implications in the crisis-management process on

many occasions, making it almost impossible to reach a common solution, as described in the case study of this thesis.

The case study of this thesis is the crisis in Ukraine in 2014, considered the gravest crisis within the EaP. This crisis lays the foundation on the Euromaidan revolution in Ukraine between 2013 and 2014, a series of clashes in Kyiv between police and pro-EU protesters, who wanted the resignation of the Ukrainian president Viktor Yanukovich, whose government was considered corrupted and pro-Russia. In the years before, Ukraine has risen its cooperation with the EU, being included in the ENP and EaP projects, to the detriment of relations and cooperation with the Russian Federation. The election of Yanukovich in 2010 led to a worsening of the economic, social and democratic situation in the country and a rapprochement with Russia, promoted by Russian President Vladimir Putin. The Euromaidan Revolution, because of its unprecedented violence, has led the President to dismiss and to escape from Kyiv to Moscow.

After Yanukovich's fall, a provisional government was created and new elections were fixed in May 2014, but on February 2014, some unidentified soldiers entered in Crimea, which was annexed to Russia few days after, with a referendum; after that, new clashes in Donbas, a part of Ukraine with many Russian-speakers citizens, started and the autonomous republic of Donetsk and Luhansk were created, without being recognized by other countries except Russia. The international community immediately reacted to the Russian annexation of Crimea and the European Union started to impose sanctions to Russia and to help Ukraine. Even if the EU acted simultaneously and as a unitary actor in condemning the Russian action and imposing sanctions, with the passing of time and the escalation of the conflict, the several attempts to find a common solution became difficult because member states, all agreed on avoiding a direct clash with Russia, had different opinions on all the other aspects. For these reasons, the High Representative, limited in her role in consensus-seeking due to the situation, decided to assign the role of crisis manager to OSCE, through the orchestration of OSCE, and the role of peace-keeper to France and Germany that, as single states and not as member states of EU, negotiated and signed the Minsk II ceasefire within the Normandy Format. However, the Minsk II agreement was not a real ending of the war: the clashes in Donbas continued, and today the Russian invasion of Ukraine is ongoing.

To conclude, after the analysis of the EaP project and its importance within the CFSP system in Europe and the case study of Ukraine, it is clear in this thesis that the EaP project is characterised by an important lack of security issues, because the EU was not able to solve Ukraine crisis with the tools of EaP project, and that's for two reasons. The first reason is that the EaP was born as a project of economic cooperation, and it does not have the tools to solve a crisis of this type. The second reason is that the lack of cooperation between member states has limited also the EaP, which could not work if the member states do not have a common position. In the post-crisis period, the EaP project had a crucial role in the reconstruction project of Ukraine: the AA and the DCFTA were signed, and the cooperation augmented, but the conflict was not solved completely, and the EU had limited power in the real resolution of Ukraine crisis.

