

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

Equilibri Mediterranei:
L’Influenza della Politica Estera dell’UE
sulle Relazioni Civili-Militari
in Turchia ed Egitto

Prof.ssa Maria Giulia Amadio Viceré

RELATORE

Matteo Baldassari (Matr. 094422)

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023

*Alla mia famiglia, fonte costante
di supporto e motivazione*

Ringraziamenti

Ringrazio la Professoressa Maria Giulia Amadio Viceré e il Dottor Andrea Capati per la grande disponibilità e i fondamentali consigli forniti durante la stesura di questa tesi.

Ringrazio le persone che durante questo percorso universitario mi hanno permesso di crescere e diventare una persona migliore.

INDICE

INTRODUZIONE	5
1.1 Introduzione	5
1.2 Cornice Teorica	7
1.3 Metodologia	8
1.4 Concettualizzazione	8
1.5 Struttura del Lavoro	9
POLICY FRAMEWORKS A CONFRONTO: Le Politiche di Allargamento e di Vicinato dell'Unione Europea	11
2.1 Introduzione	11
2.2 La Politica di Allargamento dell'Unione Europea	12
2.3 La Politica di Vicinato dell'Unione Europea	17
2.4 Conclusione	25
AKP ED EUROPEISMO: La Formula che ha cambiato le Relazioni Civili-Militari in Turchia	27
3.1 Introduzione	27
3.2 Gli attori principali: le Forze Armate e l'AKP	28
3.3 La Turchia e il Processo di Adesione	29
3.4 L'AKP e le riforme	34
3.5 2016: Il successo di Erdogan	38
3.6 Conclusione:	40
OGGI COME IERI: I Militari al Potere in Egitto	42
4.1 Introduzione:	42
4.2 Gli attori principali: le Forze Armate e la Fratellanza Musulmana	43
4.3 L'Egitto e la Politica di Vicinato	46
4.4 La Fratellanza Musulmana e i tentativi di riforma	52
4.5 2013: Il Ritorno dei Militari e l'Ascesa di Al-Sisi	54
4.6 Conclusione	57
CONCLUSIONE	59
BIBLIOGRAFIA	65

INTRODUZIONE

1.1 Introduzione

La nascita della Repubblica di Turchia nel 1923 e la fine della monarchia in Egitto nel 1952 sono state entrambe contraddistinte dal ruolo di primo piano giocato dai militari. La loro partecipazione agli eventi “fondativi” dei due Stati ha permesso alle forze armate di acquisire un carattere quasi mitico che ha poi giustificato la loro posizione preminente all’interno del sistema istituzionale. Tramite interventi diretti e indiretti nella vita politica, peso economico e influenza nel settore giudiziario, le forze armate turche ed egiziane hanno profondamente caratterizzato l’evoluzione storica degli ultimi settant’anni nei loro Paesi. Tuttavia, mentre in Egitto il sistema rimane ancora saldamente nelle mani delle forze armate, la Turchia, a partire dagli anni 2000, ha conosciuto un profondo cambiamento degli equilibri nelle relazioni civili-militari a favore dei primi.

Dal momento che la situazione egiziana e quella turca a livello storico e di relazioni civili-militari presentano numerose somiglianze, risulta di particolare interesse cercare di comprendere cosa abbia determinato un esito, e quindi un presente, differente per Turchia ed Egitto. Ciò ci porta alla domanda di ricerca alla base del presente lavoro: “Cosa ha permesso un cambiamento nelle relazioni civili-militari in Turchia e non in Egitto?”. L’ipotesi di ricerca proposta è che la possibilità di accesso a un’organizzazione sovranazionale promotrice di valori democratici possa dare al governo di un Paese gli strumenti e gli incentivi per ridurre il potere delle forze armate nella sfera politica e ribilanciare in modo efficace e permanente le relazioni civili-militari a favore dei primi. Più nello specifico, sostengo qui che la possibilità per la Turchia di diventare un membro dell’Unione Europea, prospettata dalla politica di allargamento, abbia dato al partito al governo, ossia l’AKP, la capacità di riformare il sistema di relazioni civili-militari senza che le forze armate potessero ostacolare le riforme presentandole come un attacco contro i valori e il sistema istituzionale del Paese. Allo stesso tempo, sostengo che in Egitto non vi sia stato un cambiamento delle relazioni civili-militari perché la Politica Europea di Vicinato risulta essere uno strumento inadeguato alla riforma del sistema politico e al cambiamento dello *status quo*. In particolare, l’ipotesi, nel caso dell’Egitto, è che la politica di vicinato, non potendo prospettare l’ammissione all’UE, non sia in grado di produrre incentivi tali da rafforzare il ruolo del governo e rendere impossibile ai militari interventi giustificabili con la retorica della “protezione dello Stato”.

Prima di procedere con la presentazione della cornice teorica, ritengo necessario giustificare in maniera più approfondita la scelta di Egitto e Turchia come unità di analisi. In primo luogo, Turchia ed Egitto rivestono un ruolo di estrema importanza negli equilibri dell'area geografica del Mediterraneo e del Medio Oriente. Analizzare questi casi, spero possa consentire una comprensione più adeguata della situazione presente di questi due Paesi e delle loro relazioni con l'UE, in un momento in cui Russia e Cina sono sempre più coinvolte negli affari africani e mediorientali. In secondo luogo, come sopradetto e come emergerà nel corso della trattazione, sono casi estremamente simili per ciò che concerne la loro storia recente e le loro relazioni civili-militari, ma con un presente molto diverso. Non è un caso che spesso si sia parlato di "Modello Turco" per l'Egitto, proprio con riferimento alla presenza dei militari nel sistema politico. Una somiglianza tra i due Stati che risale già ai tempi di Nasser, come testimoniato da un verbale dell'Ufficio Esteri statunitense:

l'unico tipo di governo con cui possiamo ottenere una risoluzione è un governo francamente autoritario [...]. Il punto è dove trovare un uomo con la forza, la personalità e l'acume per guidare un Governo del genere. Non è chiaramente il re Farouk, anche se potrebbe essere abbastanza contento di sostenere un candidato adatto. Abbiamo bisogno di un altro Mustafa Kemal per secolarizzare e occidentalizzare il suo Paese [l'Egitto] e dirigere le energie politiche del suo popolo lontano dai Britannici verso la ricostruzione della loro economia e della loro struttura sociale. E tuttavia, gli egiziani non sono i turchi e uomini come Mustafa Kemal non possono essere ordinati à la carte! (Turner, 2006, p. 96).

L'uomo adatto verrà poi individuato proprio in Gamal Abd el-Nasser, come testimoniato dal fatto che, a seguito del colpo di stato del 1952, lui e suoi collaboratori si incontreranno in più riprese con membri della CIA per discutere di cooperazione (Kandil, 2016).

L'ultimo elemento che reputo utile sottolineare è che l'influenza internazionale, sia da parte di altri stati, sia da parte di organizzazioni come l'UE e la NATO, sia stata già considerata in altri casi un elemento in grado di influenzare in modo determinante le relazioni civili-militari (cfr. Bruneau et al., 2013). Ne sarebbero un esempio la Colombia che, assistita dagli USA dal 1998, vide numerose riforme fondamentali, come del Ministero della Difesa, del controllo civile sulle forze armate e della strategia di sicurezza nazionale, e la Spagna che, per l'ammissione nella NATO, espanse la partecipazione di settori civili alla definizione di questioni che altrimenti sarebbero state decise esclusivamente dai militari (Bruneau et al., 2013). In questo contesto, la nostra ipotesi risulta sicuramente plausibile.

1.2 Cornice Teorica

La cornice teorica impiegata nella presente analisi è costituita dall'istituzionalismo storico. L'istituzionalismo storico costituisce la principale teoria istituzionalista di livello macro, ossia che pone la sua attenzione analitica sulle strutture istituzionali nel loro complesso e la loro evoluzione nel tempo (Fabbrini, 2008). Secondo questa teoria, il motore delle azioni è da ricercarsi nei rapporti di forza economici e politici. Inoltre, le origini e lo sviluppo delle istituzioni vengono considerati come indipendenti da coloro che agiscono al loro interno (Fabbrini, 2008). Nel nostro caso, come verrà precisato nella metodologia (1.3), le unità di analisi sono costituite dal sistema politico turco e quello egiziano nel loro complesso.

Uno dei concetti alla base dell'istituzionalismo storico è quello di dipendenza dal percorso (path dependency). Questo concetto prevede che, nella politica, le scelte fatte al tempo x tendano a condizionare le scelte fatte al tempo $x + 1$. Una volta impostasi una data istituzione, essa tenderà a riprodursi nel tempo (Fabbrini, 2008). Nella nostra trattazione, la dipendenza dal percorso è costituita dalla predominanza delle forze armate sul sistema politico, sia in Egitto che in Turchia. Tuttavia, la dipendenza può essere scardinata da "giunture critiche", che nella nostra analisi sono rappresentate dal conferimento dello status di candidato alla Turchia nel 1999 e alla successiva vittoria dell'AKP alle elezioni del 2002. Se questi due eventi possono essere identificati come l'inizio del cambiamento per Ankara, l'Egitto continua a essere "dipendente dal suo percorso".

L'istituzionalismo storico risulta essere la teoria più adatta a spiegare gli avvenimenti oggetto della nostra trattazione. Questa cornice teorica ci consente di comprendere l'influenza delle istituzioni sulla strutturazione dei rapporti di potere nella società e nell'economia, di esaminare l'evoluzione nel tempo dei sistemi politici turco ed egiziano e di concentrare l'attenzione su un arco temporale ampio. In particolare, verrà principalmente preso in considerazione il periodo che va dal 1999 al 2019, anche se verranno brevemente menzionati alcuni avvenimenti precedenti per mostrare l'evoluzione storica delle relazioni civili-militari nei due sistemi politici.

Per concludere, nella nostra ipotesi di ricerca la variabile dipendente che si vuole spiegare è il cambiamento nelle relazioni civili-militari in Turchia e il mancato cambiamento in Egitto, la variabile interveniente è costituita dal tempo, mentre la variabile indipendente, che nella nostra ipotesi costituisce la causa del cambiamento, è rappresentata dalla politica estera dell'Unione Europea.

1.3 Metodologia

La metodologia scelta per controllare la nostra ipotesi di ricerca è quella del metodo comparato. In particolare, la comparazione avverrà tra casi maggiormente simili. Nello specifico, le unità di analisi della nostra comparazione saranno il sistema politico turco e quello egiziano, mentre, come sopramenzionato, l'arco temporale cui si riferirà la comparazione riguarderà principalmente il periodo che va dal 1999 al 2019. Infine, le proprietà delle unità di analisi esaminate saranno rappresentate dal loro sistema di relazioni civili-militari.

Per ciò che concerne le fonti, nella presente trattazione verranno utilizzate sia fonti primarie, come documenti del Consiglio Europeo, del Consiglio dell'Unione Europea e i Progress Report della Commissione, sia fonti secondarie, in particolare alcuni dei principali articoli accademici sui temi trattati.

1.4 Concettualizzazione

Relazioni Civili-Militari

La concettualizzazione dell'espressione "relazioni civili-militari" risulta qui particolarmente importante per consentire al lettore di comprendere che cosa si intenda nel corso della presente trattazione.

Con "relazioni civili-militari" ci si riferisce, in questo lavoro, alla distribuzione di potere tra le autorità civili e le forze armate di un Paese nei diversi settori della società (Center for Democracy and Governance, 1998). In particolare, secondo Kohn, le relazioni civili-militari possono essere considerate come un processo o, meglio, un continuum, che va dai paesi totalmente governati da militari a quelli che non possiedono delle forze armate (Kohn, 1997). Nello specifico, per valutare le relazioni civili-militari, si deve allora analizzare il peso dei funzionari militari e dei funzionari civili nelle decisioni statali e nella scelta delle priorità. Nonostante anche altri aspetti delle relazioni civili-militari siano importanti, come l'efficacia ed efficienza delle forze armate (si veda Croissant, 2021), nel corso della nostra trattazione ci si concentrerà solo sui cambiamenti, o la mancanza di essi, nel controllo civile sui militari nei sistemi politici turco ed egiziano. Allo stesso tempo, occorre specificare che, nel nostro caso, controllo civile non corrisponde necessariamente a un controllo democratico, ma significa semplicemente un controllo non militare.

In conclusione, è giusto ricordare che la complessità e l'importanza delle relazioni civili-militari derivano dal dilemma storico che ne è alla base: da un lato è necessario creare un'istituzione militare

abbastanza forte da proteggere lo Stato, dall'altro è necessario assicurarsi che la stessa istituzione militare non si rivolti contro lo Stato che l'ha stabilita (Feaver, 1996).

1.5 Struttura del Lavoro

Al fine di rispondere alla domanda di ricerca, il presente lavoro è strutturato come segue. Dopo questo primo capitolo introduttivo, il secondo capitolo della tesi è volto a presentare in maniera approfondita i due policy frameworks di politica estera dell'UE, ossia la politica di allargamento e la politica europea di vicinato, che riguardano rispettivamente Turchia ed Egitto. Nello specifico, in seguito alla prima sezione introduttiva (2.1), la seconda sezione (2.2) si focalizzerà sul funzionamento, i requisiti e le condizionalità della politica di allargamento, così come sugli incentivi offerti da questa policy e sul suo sistema di finanziamento. Procedendo in maniera speculare, la terza sezione (2.3) affronterà la nascita e l'evoluzione della politica europea di vicinato, le diverse forme di cooperazione da essa previste, con una particolare attenzione per il Vicinato Meridionale per ciò che concerne la cooperazione multilaterale, e i principi che ne regolano il funzionamento. All'interno della stessa sezione (2.3), esaminando parte della letteratura sul tema, verranno anche messe in luce alcune delle criticità incontrate dalla politica di vicinato nel raggiungimento dei suoi obiettivi, in particolare con i partner del Sud. Infine, l'ultima sezione del secondo capitolo (2.4) presenterà i risultati della comparazione tra questi due policy frameworks, mettendo in luce le somiglianze, le importanti differenze e le peculiarità. Tale comparazione tra le due policies, seppur dettagliata, non si pone lo scopo di esaurire l'argomento, ma di fornire gli elementi principali necessari a comprendere il loro ruolo e i loro effetti sui due sistemi politici oggetto della presente trattazione.

Conclusa l'analisi di politica di allargamento e di vicinato, nel terzo capitolo, dopo la consueta sezione introduttiva volta a definirne scopo e struttura (3.1), la seconda sezione (3.2) descriverà brevemente storia e caratteri dei due principali attori del sistema politico turco, ossia le forze armate e il Partito della Giustizia e dello Sviluppo [AKP]. Successivamente, verrà analizzato in modo dettagliato il processo di adesione di Ankara all'UE a partire dal conferimento dello *status* di candidato nel 1999 (sezione 3.3). Inoltre, questa stessa sezione (3.3) presterà particolare attenzione alle riforme richieste dall'UE e attuate dall'AKP in materia di riduzione del controllo dei militari negli ambiti politico e giudiziario e si concluderà con un'analisi delle motivazioni sull'interruzione del processo di adesione della Turchia. La sezione seguente (3.4) verterà specificamente sulle principali riforme, leggi ed emendamenti costituzionali promossi dall'AKP per ridurre il controllo politico delle forze armate, prendendo come principale esempio i cambiamenti che hanno riguardato il Consiglio di Sicurezza Nazionale [MGK]. Nella sezione (3.5) verrà esaminato il fallito colpo di stato del 2016 come prova

del cambiamento delle relazioni civili-militari in Turchia e della definitiva ristrutturazione dell'esercito che ne ha fatto seguito. Infine, l'ultima sezione (3.6) presenterà le conclusioni relativamente agli effetti prodotti dalla politica di allargamento sul sistema turco e ai cambiamenti avvenuti nelle relazioni civili-militari.

Concluso il terzo capitolo, il quarto, strutturato in maniera parallela al terzo in modo facilitare la comparazione, avrà come argomento principale gli effetti della politica di vicinato sulle relazioni civili-militari in Egitto. Infatti, dopo la sezione introduttiva (4.1), la seconda sezione (4.2) offrirà una descrizione dei due attori storici della storia repubblicana dell'Egitto, ossia i militari e la Fratellanza Musulmana. Successivamente, nella sezione (4.3), verranno analizzate le relazioni tra UE ed Egitto nel quadro della politica di vicinato, a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione nel 2004. All'interno di questa stessa sezione (4.3) si cercherà anche di mettere in luce il complesso dilemma affrontato dall'UE nei rapporti con il Cairo, ossia la scelta tra stabilità e promozione della democrazia, la decisamente minore rigidità delle condizionalità previste dalla politica di vicinato rispetto a quella di allargamento e la totale assenza di una reazione di Bruxelles al rovesciamento del Presidente Morsi. La sezione seguente (4.4) esaminerà i tentativi di riforma dello storico ruolo dei militari nel sistema politico egiziano da parte di Morsi e della Fratellanza Musulmana e le difficoltà incontrate. In seguito, la sezione (4.5) si concentrerà su come le forze armate abbiano definitivamente riaffermato il loro predominio nelle relazioni civili-militari dopo il colpo di stato del 2013 e la loro indiscussa influenza, ancora oggi presente, nei settori politico, giudiziario ed economico dell'Egitto, mentre la sezione (4.6) concluderà il capitolo, sintetizzandone gli elementi principali.

Infine, il capitolo conclusivo del presente lavoro (capitolo 5) presenterà i risultati dell'analisi comparata dell'influenza della politica estera dell'UE sulle relazioni civili-militari in Turchia ed Egitto, consentendo di controllare le ipotesi avanzate all'interno di questo capitolo introduttivo e rispondere alla domanda di ricerca.

POLICY FRAMEWORKS A CONFRONTO: Le Politiche di Allargamento e di Vicinato dell'Unione Europea

2.1 Introduzione

Il 18 Aprile 1951, Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi firmavano il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), entrato poi in vigore nel Luglio del 1952 (Villani, 2020). Quel momento segnò l'inizio del processo di integrazione europea che venne rafforzato dalla firma dei Trattati di Roma (1957), di Maastricht (1992) e di Lisbona (2007). Nel corso del tempo, il nucleo iniziale dei sei Stati si è notevolmente ampliato fino a raggiungere l'assetto attuale, composto da 27 Stati membri¹. Ciò è avvenuto attraverso la Politica di Allargamento, uno dei due policy frameworks che verrà analizzato all'interno di questo capitolo.

Tra i diversi momenti di questo processo, particolarmente significativo è stato il grande allargamento del 2004, che portò all'ammissione di 10 nuovi Stati. Se da un lato questo risultato diede prova dell'efficacia della politica estera dell'UE, dall'altro mostrò anche la necessità di una nuova politica che fosse capace di garantire stabilità e pace nei Paesi ai confini dell'UE senza prospettare l'ammissione e la conseguente condivisione delle istituzioni. Per questo venne creata la Politica Europea di Vicinato [PEV], che costituisce il secondo policy framework oggetto del capitolo.

Lo scopo del presente capitolo è quello di spiegare il funzionamento, il finanziamento e l'evoluzione dei due policy frameworks e come questi si articolino in relazione ai diversi attori coinvolti. Ciò si rende tanto più necessario se visto alla luce degli scopi generali della nostra trattazione poiché ha l'obiettivo di mostrare al lettore quali obblighi, cambiamenti e riforme le due policies siano, o non siano, in grado di determinare nei Paesi che ne sono i destinatari. Più nello specifico, l'analisi della politica di allargamento consentirà di comprendere più a fondo le relazioni tra l'Unione Europea e la Turchia nei primi anni duemila e la narrativa alla base delle riforme prodotte dal governo dell'AKP per ridurre l'interventismo dell'esercito nella politica turca. Dall'altra parte, l'analisi della Politica Europea di Vicinato consentirà di esaminare più adeguatamente le relazioni tra l'UE e l'Egitto, la mancata reazione di Bruxelles a seguito del colpo di stato militare del generale Al-Sisi e la carenza

¹ In particolare, si è raggiunto il numero di 28 membri con l'ammissione della Croazia nel 2013, scesi poi a 27 con l'uscita del Regno Unito nel 2020.

di strumenti per il Partito Libertà e Giustizia per limitare in modo efficace il ruolo dell'esercito nella politica egiziana.

Il capitolo sarà così suddiviso: questa sezione introduttiva (2.1) sarà seguita da una seconda sezione che analizzerà i meccanismi di funzionamento e finanziamento della Politica di Allargamento dell'Unione Europea (2.2). Successivamente, verrà analizzata la Politica Europea di Vicinato e la sua evoluzione, con un particolare focus sul Vicinato Meridionale, prendendo in considerazione alcuni dei principali contributi accademici al riguardo (2.3). Infine, l'ultima sezione (2.4) è volta a concludere il discorso affrontato nel capitolo e riepilogare i principali elementi che lo hanno costituito.

2.2 La Politica di Allargamento dell'Unione Europea

Come indicato nella sezione precedente, la Politica di Allargamento dell'Unione Europea è il processo che permette a nuovi Stati, che rispettino determinati criteri, di entrare a far parte dell'UE. Si tratta di un procedimento complesso, la cui base giuridica è costituita dagli articoli 2 e 49 del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Il procedimento per l'ammissione inizia su impulso dello Stato richiedente e può essere diviso concettualmente in tre fasi.

Nella prima fase, lo Stato richiedente manifesta la sua volontà di aderire trasmettendo la sua domanda al Consiglio (Trattato sull'Unione Europea [TUE], 2007, Art. 49). Allo stesso tempo, la richiesta viene comunicata al Parlamento Europeo e ai parlamenti nazionali (TUE, 2007, Art. 49). Nell'esaminare la domanda, le istituzioni competenti dell'UE devono valutare due requisiti necessari per l'ammissione. Questi requisiti sono: essere uno Stato europeo, come richiesto dall'articolo 49 TUE, e rispettare e promuovere i valori fondanti dell'Unione menzionati nell'articolo 2 TUE, quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto, e i diritti umani e delle minoranze (TUE, 2007, Artt. 2 e 49). Molto controverso è il concetto di "europeo". Infatti, nonostante la Commissione abbia dichiarato che la nozione "combina elementi geografici, storici e culturali" (Commissione Europea, 1992, p. 11, traduzione dell'autore), l'elemento geografico appare di grande rilevanza, dal momento che, ad esempio, nel 1997 è stata respinta la domanda del Marocco.

In secondo luogo, come indicato dall'articolo 49, lo Stato che intenda aderire deve anche rispettare dei criteri di ammissibilità, definiti dal Consiglio Europeo a Copenaghen nel 1993 (Consiglio Europeo, 1993). Per questo motivo, sono comunemente noti come "Criteri di Copenaghen" e possono essere divisi in tre differenti categorie. In primo luogo, vi sono i criteri politici, che richiedono l'esistenza di istituzioni stabili in grado di garantire i valori sopramenzionati (enunciati, nel TUE

dell'epoca, nell'articolo 6, paragrafo 1). In secondo luogo, i criteri economici, che richiedono un'economia di mercato stabile in grado di funzionare in un sistema di libera concorrenza. Infine, i criteri giuridico-amministrativi, riguardanti la capacità dello Stato richiedente di adempiere agli obblighi previsti dall'adesione, come il rispetto del Diritto e, più in generale, dell'*acquis* dell'Unione e l'accettazione dei suoi obiettivi.

Inoltre, è importante precisare che il Consiglio ha la facoltà di stabilire in futuro altri criteri da tenere in considerazione per l'ammissione (TUE, 2007, Art. 49). Pertanto, l'ammissione di uno Stato considerato idoneo non è automatica ma dipende dalla capacità dell'UE di integrare nuovi membri, da un'adeguata preparazione dello Stato richiedente e dalla sua capacità di soddisfare i criteri² sopramenzionati³.

Per fare chiarezza, è necessario operare una distinzione: in generale, tutti gli Stati in grado di soddisfare il prerequisito di "europeo" possono essere considerati idonei per l'ammissione. Tuttavia, solo quelli che rispettino i sopracitati criteri politici possono essere considerati ammissibili (Hillion, 2004). Proprio sul rispetto dei criteri politici si concentra la prima analisi della Commissione, che ha il compito di elaborare un parere e, nel caso in cui alcune condizioni non risultassero soddisfatte, evidenziare le riforme necessarie che lo Stato richiedente deve adottare per avanzare nel processo.

Una volta che la Commissione decida di adottare il parere, questo viene presentato al Consiglio che, per aprire i negoziati e conferire lo status ufficiale di candidato per la membership, deve deliberare all'unanimità. Emerge quindi un punto chiave: dal momento che il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale (TUE, 2007, Art. 16), l'allargamento dell'Unione Europea è subordinato al consenso di tutti gli Stati che la compongono. Ad oggi, Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina sono "Paesi candidati", mentre la Georgia e il Kosovo sono "potenziali candidati"⁴. Un aspetto importante al riguardo, è che il Parlamento Europeo intrattiene relazioni bilaterali regolari con i parlamenti di tutti i paesi candidati e potenziali candidati tramite le sue delegazioni, che dovrebbero riunirsi con le loro controparti mediamente due volte all'anno (Parlamento Europeo, 2022a).

Una volta che il richiedente abbia ottenuto lo status di candidato, con l'accordo di tutti gli Stati membri è possibile iniziare la seconda fase, che può essere definita di pre-adesione e riguarda i

² Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Accession to the EU*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-eu_en

³ Nel caso dei Paesi dei Balcani Occidentali vennero stabiliti dei criteri aggiuntivi nel c.d. "Processo di Stabilizzazione e Associazione" che tuttavia non costituiscono oggetto della presente trattazione.

⁴ Government of the Netherlands. (n.d.). *EU, EEA, EFTA and Schengen countries*. <https://www.netherlandsworldwide.nl/eu-eea-efta-schengen-countries>

negoziati tra i ministri o gli ambasciatori degli Stati membri e dello Stato candidato⁵. I negoziati si basano su un framework di negoziazione redatto dalla Commissione su decisione del Consiglio⁶. Nell'assistere lo Stato richiedente e verificare l'ottemperanza ai criteri di ammissibilità, un ruolo chiave in questa fase è svolto proprio dalla Commissione, che monitora il processo, informa il Consiglio e il Parlamento Europeo degli sviluppi, e negozia con lo Stato richiedente l'adozione, l'implementazione e l'applicazione delle norme dell'*acquis* comunitario, ossia l'insieme di diritti e obblighi giuridici che vincolano gli Stati membri dell'UE, comprese la legislazione adottata ai sensi dei Trattati e le sentenze della Corte di Giustizia. Più nello specifico, l'*acquis* è organizzato in 33 capitoli riguardanti differenti campi di politiche, dalle fondamentali libertà di movimento per beni, capitali e lavoratori, all'agricoltura, fino ai trasporti e alle politiche sociali⁷. È anche importante sottolineare che la durata dei negoziati può variare, dal momento che il loro andamento è condizionato dalla velocità delle riforme e dalla capacità di implementare e incorporare la legislazione dell'UE nel proprio sistema⁸.

Dal punto di vista giuridico, il sistema solitamente utilizzato in questa fase è quello di un Accordo di adesione tra l'Unione Europea e lo Stato candidato che ha l'obiettivo di definire diritti e obblighi (Schütze, 2021). Il quadro di questa strategia che precede l'ammissione, in principio formulata nel Consiglio Europeo di Essen del 1994, è completato da un Partenariato di adesione, adottato dal Consiglio dopo consultazioni con il suddetto Stato, che definisce priorità, obiettivi intermedi e specifici principi e può stabilire un'assistenza pre-adesione riguardante supporto economico e tecnico. Sempre, in questa fase, lo Stato richiedente deve sviluppare le sue strutture amministrative. Infine, un ulteriore strumento legato alla strategia di pre-adesione è costituito dai PNAA (Programmi nazionali di adeguamento all'*acquis*). Si tratta di documenti programmatici redatti annualmente dai governi degli Stati richiedenti per sottolineare i progressi realizzati e i mezzi stabiliti per raggiungere gli obiettivi pianificati (Cerruti, 2010).

In questo quadro, è necessario aprire una parentesi sullo Strumento di Assistenza Pre-adesione (IPA). Creato nel 2007, questo strumento ha lo scopo di fornire un supporto tecnico ed economico agli Stati

⁵ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Steps towards joining*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en

⁶ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *From EU membership application to accession negotiations: frequently asked questions*. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/FAQ%20accession%20negotiations.pdf>

⁷ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Chapters of the acquis*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

⁸ DG NEAR. (n.d.). *From EU membership application to accession negotiations: frequently asked questions*.

richiedenti, sostenere le riforme necessarie, nonché migliorare gli standard di vita dei cittadini⁹. Il budget a disposizione è aumentato nel corso del tempo. Per il periodo 2007-2013, l'IPA ha goduto di un budget di 11.5 miliardi di euro¹⁰. Nel periodo successivo, 2014-2020, è aumentato a 12.8 miliardi (IPA II), fino a raggiungere i 14.162 miliardi per l'arco temporale 2021-2027 (IPA III)¹¹. I paesi che beneficiano di questi fondi sono: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia¹².

Il regolamento che istituisce l'IPA III è stato adottato il 15 Settembre 2021 ed è completato dal Regolamento Delegato della Commissione 2021/2128 che definisce obiettivi e priorità tematiche (5 c.d. Finestre) dell'assistenza¹³. Per quanto riguarda il funzionamento di questo strumento, i beneficiari del programma devono elaborare delle risposte strategiche in linea con il quadro dell'IPA III. Alcune di queste, in base alle priorità, vengono selezionate dalla Commissione e sviluppate più a fondo in documenti d'azione. A questo punto, alcune risposte, ossia quelle considerate tecnicamente pronte dalla Commissione, vengono adottate¹⁴. Oltre alle azioni bilaterali appena considerate, che avvengono tra la Commissione e i beneficiari, l'IPA III prevede la possibilità di azioni complementari a livello regionale, nel caso in cui queste garantiscano una maggiore efficienza, e supporta la cooperazione tra Stati beneficiari nonché quella tra Stati beneficiari e Stati membri. Infine, è importante sottolineare che i progressi effettuati vengono valutati sulla base di indicatori stabiliti nell'IPA III Programming Framework, documento strategico necessario per organizzare i fondi dell'IPA III.

Tornando alle negoziazioni, questa complessa fase può essere scomposta a sua volta in diverse parti. In primo luogo, avviene un'operazione di "screening"¹⁵, durante la quale la Commissione spiega la capacità amministrativa e l'allineamento richiesti da ogni categoria dell'*acquis* ed esamina i diversi capitoli, divisi in sei categorie tematiche, insieme al candidato (Commissione, 2022a). Successivamente, la Commissione giunge alla stesura di una Screening Report che contiene la valutazione del livello di preparazione dello Stato candidato, i suoi programmi di preparazione e delle indicazioni preliminari. Questo report viene presentato agli Stati membri dell'Unione. Nella

⁹ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

¹⁰ DG NEAR. (n.d.). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*.

¹¹ DG NEAR. (n.d.). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*.

¹² DG NEAR. (n.d.). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*.

¹³ DG NEAR. (n.d.). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*.

¹⁴ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *How does it work? IPA III planning and programming*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/how-does-it-work_en

¹⁵ DG NEAR. (n.d.). *Steps towards joining*.

conclusione del report, la Commissione offre una raccomandazione che può suggerire di aprire direttamente le negoziazioni, oppure che prima vengano soddisfatte delle condizioni, i c.d. “parametri di apertura”¹⁶. In secondo luogo, prima che il negoziato inizi, il Paese candidato deve sottoscrivere la sua posizione, mentre l’UE deve adottare una posizione comune¹⁷. Nel fare ciò, solitamente l’UE stabilisce anche i parametri che devono essere raggiunti perché ciascun capitolo possa essere considerato chiuso. Inoltre, i capitoli dell’*acquis* riguardanti la categoria tematica dei “fondamentali”, che racchiude ad esempio i diritti principali, lo stato di diritto e la giustizia, vengono aperti per primi e chiusi per ultimi (Commissione, 2022b). Perché si giunga alla conclusione dei negoziati, è necessario che vengano chiusi tutti i capitoli. Perché ciò avvenga, ogni Stato membro deve accordare il proprio consenso sia per la chiusura dei singoli capitoli che dei negoziati nel loro complesso.

Quando ciò accade, si giunge alla terza e ultima fase. Per accogliere la domanda di adesione, da un punto di vista procedurale, l’articolo 49 TUE prevede che il Consiglio deliberi all’unanimità, che la Commissione fornisca il suo parere, necessario ma non vincolante, e che il Parlamento Europeo dia la sua approvazione, pronunciandosi a maggioranza dei suoi membri (TUE, 2007, Art. 49). A questo punto, la Commissione di Redazione del Consiglio si occupa della stesura dell’accordo di adesione, normalmente costituito da tre documenti, ossia Trattato di Adesione, Atto di Accesso e Atto Finale, contenenti termini e condizioni di ammissione, scadenze, eventuali clausole di salvaguardia nonché i necessari adattamenti dei Trattati (Tatham, 2009). L’accordo deve essere firmato sia dallo Stato candidato che dai rappresentanti di tutti gli Stati membri e deve ricevere la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti in base a quanto previsto dalle loro norme costituzionali. Inoltre, il Parlamento Europeo ha statuito nell’articolo 87 paragrafo 5 del proprio Regolamento che il testo del progetto di accordo debba ricevere la sua approvazione, prima che l’accordo di adesione venga firmato (Villani, 2020). Soddisfatte queste condizioni, lo Stato candidato diventa uno Stato aderente e gode di disposizioni speciali che gli permettono di avere uno “status di osservatore attivo”¹⁸ nelle istituzioni e agenzie dell’UE, per poi diventare a pieno titolo membro dell’Unione Europea alla data stabilita nel Trattato¹⁹.

In questa terza e ultima fase due aspetti sono molto significativi. In primo luogo, il doppio consenso previsto dall’articolo 49 TUE, che riflette le due dimensioni dell’Unione, ossia quella sovrastatale e quella statale. In secondo luogo, il fatto che il Trattato finale di accesso sia un trattato internazionale

¹⁶ DG NEAR. (n.d.). *Steps towards joining*.

¹⁷ DG NEAR. (n.d.). *Steps towards joining*.

¹⁸ In particolare, lo Stato aderente ha la facoltà di commentare e di discutere ma non di votare.

¹⁹ DG NEAR. (n.d.). *Steps towards joining*.

tra lo Stato aderente e l'insieme degli Stati membri ma che, nonostante ciò, entri a far parte del diritto primario dell'Unione (Schütze, 2021).

Due casi particolari sono stati quelli di Romania e Bulgaria, entrate nell'Unione Europea nel 2007, per cui la Commissione ha deciso di elaborare un nuovo strumento da applicare in seguito all'adesione, ossia il "Meccanismo di cooperazione e verifica"²⁰. Infatti, dal momento che questi due Paesi risultavano ancora carenti in alcuni settori, in particolare la Romania nel funzionamento del sistema giudiziario e nella lotta alla corruzione e la Bulgaria in questi due aspetti più la lotta al crimine organizzato, questo meccanismo ha previsto l'invio di relazioni annuali, che mostrino i progressi effettuati, e un'assistenza tecnica da parte della Commissione.

L'ultimo aspetto su cui soffermarsi è costituito dalle ultime conclusioni del Consiglio sull'allargamento, approvate il 13 dicembre 2022. In quell'occasione, il Consiglio, oltre a ribadire che il futuro dei Balcani Occidentali è nell'Unione Europea e che "la Turchia rimane un candidato e un partner fondamentale in molti settori" (Consiglio dell'Unione Europea, 2022), ha rimarcato l'importanza delle condizionalità e del principio meritocratico, soffermandosi poi sull'urgenza e la priorità che deve essere conferita alle riforme fondamentali.

In conclusione, alla luce di quanto detto, si può constatare come il processo di allargamento sia particolarmente complesso per la sua ampiezza, le modalità e gli strumenti impiegati. La precisione e l'attenzione richiesti nelle sue varie fasi risultano di notevole importanza perché necessari a preservare l'omogeneità dal punto di vista economico e valoriale dell'Unione Europea, nonché a garantire che i procedimenti volti alla definizione delle politiche rimangano efficienti e adeguati alle sfide che l'attendono.

2.3 La Politica di Vicinato dell'Unione Europea

La Politica Europea di Vicinato [PEV] è stata ideata nel 2003 e sviluppata nel corso del 2004 con l'obiettivo di "supportare e promuovere la stabilità, la sicurezza e la prosperità"²¹ nei Paesi geograficamente vicini all'Unione Europea e per rafforzare la cooperazione economica e politica tra essi e l'UE (Parlamento Europeo, 2022b). Nata in un momento in cui ulteriori prospettive di allargamento erano fuori dall'agenda (visto l'ampio allargamento del 2004 che portò 10 nuovi Paesi

²⁰ Il Meccanismo di Cooperazione e Verifica è stato istituito dalle Decisioni della Commissione del 13/12/2006, COM(2006) 6569 e COM(2006) 6570.

²¹ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy_en

all'interno dell'Unione), la PEV, con il tempo, ha cercato di rispondere anche a un disegno geopolitico intento a fare dell'Europa un "polo di attrazione e una fonte di ordine" (Browning, 2018) che, però, sapesse soddisfare in modo adeguato le diverse esigenze dei Paesi limitrofi.

In particolare, con la comunicazione intitolata "*Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*" (COM (2003) 104 final) del Marzo 2003, la Commissione Europea affermò chiaramente di voler creare nel Vicinato un "anello di amici", con cui stabilire "relazioni strette, pacifiche e cooperative" (Commissione, 2003, p. 4). Proprio per raggiungere questo scopo, l'articolo 8 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) prescrive la necessità di intrattenere relazioni "privilegiate" con i Paesi limitrofi e consente di stringere "accordi specifici con i paesi interessati" (TUE, 2007, Art. 8). Oltre all'articolo 8 del TUE, la base giuridica di questo policy framework è completata dal Titolo V, Capo 1 del TUE, che riguarda l'azione esterna dell'Unione, e dagli articoli 206, 207 e dal 216 al 219 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che concernono rispettivamente la politica commerciale e gli accordi internazionali (Parlamento Europeo, 2022b). Ad oggi, la Politica di Vicinato regola le relazioni dell'Unione Europea con Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia a Sud e con Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina ad Est²².

La cooperazione può essere principalmente di tre forme, che procedono in maniera parallela. In primo luogo, vi è la cooperazione bilaterale, basata su un Joint Document, concluso tra lo Stato limitrofo, l'UE e i suoi Stati membri, e su un Action Plan o, nel caso in cui non siano stati firmati, su misure speciali annuali²³. Dopo la conclusione del Joint Document, gli elementi che lo costituiscono portano alla stesura dei Multiannual Indicative Programmes, documenti strategici che presentano le priorità per il periodo 2021-2027²⁴. Sempre nell'ambito della cooperazione bilaterale, ai Paesi Partner può essere concessa la facoltà di partecipare a programmi UE, come l'Erasmus²⁵.

In secondo luogo, vi è la cooperazione regionale, nata con la definizione di un framework per il Vicinato del Sud, denominato "Unione per il Mediterraneo", e uno per l'Est, denominato "Partnership Orientale", che ha tra i suoi obiettivi quello di incoraggiare una maggiore collaborazione tra i Paesi partner della stessa regione (Schütze, 2021). Per entrambi i casi, sono state elaborate delle specifiche strategie regionali: a Marzo 2020 è stato adottato il comunicato congiunto sulla "Politica del Partenariato Orientale oltre il 2020 – Rinforzare la resilienza – Un Partenariato Orientale vantaggioso per tutti" e nel Febbraio 2021 è stato pubblicato quello su "Un Partenariato rinnovato con il Vicinato

²² DG NEAR. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?*

²³ DG NEAR. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?*

²⁴ DG NEAR. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?*

²⁵ DG NEAR. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?*

del Sud – Una nuova agenda per il Mediterraneo”. Inoltre, proprio come avviene per la cooperazione bilaterale, le priorità strategiche vengono meglio definite attraverso i Regional Multiannual Indicative Programmes.

La terza forma di cooperazione è definita Cross-Border. La cooperazione Cross-Border avviene tra gli Stati Membri e lo Stato partner che condividono una frontiera terrestre o marittima, oppure tra Stati che condividano l’accesso a un bacino marittimo²⁶. Avviata per il periodo 2007-2013, è stata poi riconfermata per il periodo 2014-2020²⁷. A livello operativo, la cooperazione Cross-Border veniva implementata attraverso programmi basati su una partnership bilanciata, che richiedeva l’implementazione del programma da entrambe le parti, e gestiti da un’autorità locale o nazionale di uno Stato membro, scelta con il consenso di tutti i Paesi partecipanti. Esempi di questi programmi sono stati quelli tra Polonia, Bielorussia e Ucraina (dal 2007 al 2020) e tra Romania e Moldavia (dal 2014 al 2020) per l’Est, quello tra Tunisia e Italia per il Sud (dal 2007 al 2020) e quelli per il Mediterraneo e per il Mar Nero (entrambi dal 2007 al 2020) per quanto riguarda i bacini marittimi²⁸.

Infine, occorre anche menzionare la cooperazione con le organizzazioni della società civile, che possono essere definite come attori indipendenti, organizzati su una base volontaria e non-profit, attivi in differenti campi e totalmente indipendenti dallo Stato²⁹. La cooperazione con queste organizzazioni si inserisce all’interno delle due principali categorie di cooperazione bilaterale e regionale sopramenzionate.

L’elemento fondamentale, che differenzia la Politica Europea di Vicinato da quella di Allargamento, è che la PEV non fornisce ai destinatari una prospettiva di ammissione. In secondo luogo, questo policy framework permette di sviluppare i rapporti con i Paesi limitrofi con diverse velocità e dinamiche. Ciò, tuttavia, rende difficile categorizzare la Politica Europea di Vicinato dal momento che essa stessa è differenziata al suo interno. Infatti, i Paesi del Vicinato negoziano un Action Plan con l’UE in cui vengono definiti gli obiettivi e il livello della cooperazione, che quindi possono variare per uno Stato rispetto a un altro (Schimmelfennig, 2018). Ad esempio, alcuni Paesi non hanno neppure un Action Plan (Schimmelfennig, 2018). Allo stesso modo, anche il tipo di accordo formale può variare dal momento che ne esistono diversi sia di tipo bilaterale (Accordi di Associazione Euro-Mediterranea, Accordi di Partnership e Cooperazione, Accordi di Libero Scambio globale e

²⁶ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Cross Border Cooperation*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/cross-border-cooperation_en

²⁷ DG NEAR. (n.d.). *Cross Border Cooperation*.

²⁸ DG NEAR. (n.d.). *Cross Border Cooperation*.

²⁹ Directorate-General for International Partnerships. (n.d.). *Civil Society*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/peace-and-governance/civil-society_en

approfondito, o Accordi equivalenti) (Schimmelfennig, 2018) che, come ricordato, di tipo multilaterale. Il principio alla base di questa relazione cooperativa è stato efficacemente riassunto dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza con la formula “*more for more*”, con cui si intende che il supporto dell'Unione sarà tanto maggiore, quanto maggiori saranno le riforme interne e i progressi effettuati dallo Stato partner negli ambiti concordati (Commissione Europea & Alto Rappresentante, 2011). Più nello specifico, si può arrivare a “condividere tutto, tranne le istituzioni” (Prodi, 2002), dal momento che ciò comporterebbe l'ammissione. Tuttavia, questa strategia, come affermato dalla Commissione stessa, non ha avuto sempre successo (Browning, 2018).

Visti gli ottimi risultati della politica di allargamento, al momento dell'ideazione nel 2003, molti aspetti della Politica di vicinato vennero modellati su quella base e i sopramenzionati Action Plans vennero costituiti sulla base di precedenti accordi bilaterali: gli Accordi di Associazione per il Sud e gli Accordi di Partenariato e Cooperazione per l'Est. Con l'evoluzione del contesto internazionale e dell'UE, nel corso degli anni sono state necessarie due revisioni della PEV. La prima revisione è avvenuta nel 2011, a seguito dello scoppio delle cosiddette Primavere Arabe in Nordafrica e Medioriente, mentre la seconda nel 2015, dopo l'annessione russa della Crimea. Con la prima revisione si decise di rafforzare le condizionalità e di sostenere una democratizzazione più profonda attraverso i finanziamenti, l'accesso al mercato e la mobilità. Guidata dalla Commissione Europea (Furness, 2018), la revisione prese in considerazione le posizioni e le proposte degli Stati membri dell'UE, degli Stati Partner, della società civile e del mondo accademico (Furness, 2018). L'elemento più innovativo è stato l'introduzione, accanto al principio “*more for more*”, di quello “*less for less*”: nel caso in cui le riforme richieste non vengano adottate dai Partner, “l'UE può riconsiderare o anche ridurre i fondi” (Commissione Europea & Alto Rappresentante, 2011, p. 3). Tuttavia, nel 2011 la caduta dei regimi determinò anche la fine degli accordi che mantenevano stabilità e sicurezza nella regione, ad esempio nell'ambito dell'immigrazione, portando l'UE a doversi concentrare prima su questi obiettivi.

La successiva revisione del 2015 ha cercato di rispondere alla necessità di una finanza flessibile, di una migliore risposta alle crisi e di una maggiore compatibilità con le politiche degli Stati membri. Inoltre, ha stabilito delle priorità comuni per i diversi Partners. Oltre alla democratizzazione, ai diritti umani e allo stato di diritto, sono stati identificati tre insiemi di priorità comuni: sviluppo economico per la stabilità, la dimensione della sicurezza e l'immigrazione. Il processo che ha portato a questa revisione si è articolato in fasi formali e informali. Dal punto di vista formale, come già avvenuto per la precedente revisione del 2011, ci sono state consultazioni con gli Stati Membri, il Parlamento

Europeo, i governi degli Stati partner, la società civile, esperti e il pubblico interessato (Furness, 2018). Anche la Lega Araba ha partecipato al processo attraverso un position paper sulle migrazioni. A livello bilaterale, gli Stati del Vicinato del Sud hanno preparato dei papers individuali, mentre un paper congiunto è stato presentato al summit Euro-Mediterraneo di Beirut del 6 Luglio 2015 (Furness, 2018). Infine, la Commissione e il Servizio Europeo per l’Azione Esterna hanno preparato un documento riguardante le consultazioni nel loro complesso (Furness, 2018). La revisione ha portato l’UE e i suoi Vicini a concentrarsi maggiormente su settori di reciproco interesse, nonché a offrire diversi tipi di cooperazione in base alle diverse esigenze, partendo da una cooperazione in uno o due settori fino ai molto più strutturati Accordi di Libero Scambio Globale e Approfondito (Furness, 2018).

Per quanto riguarda la cooperazione regionale, particolarmente importante ai fini della nostra analisi è quella con il Vicinato Meridionale, che in alcune occasioni può assumere anche una dimensione sub-regionale. Questa cooperazione viene impiegata in modo specifico quando è opportuno affrontare, in modo congiunto e, di conseguenza, più efficace, sfide, minacce e problematiche trasversali ai differenti Stati, quando è necessario occuparsi di risorse comuni, come il Mar Mediterraneo, o quando è presente la volontà di diversi partner di sviluppare insieme dei progetti e aumentare il loro livello di integrazione economica³⁰. A livello regionale e multilaterale, come sopraddetto, la cooperazione per il Sud si svolge nell’Unione per il Mediterraneo [UpM], creata nel 2008 al vertice di Parigi (Parlamento Europeo, 2022b) per continuare la collaborazione iniziata con il cosiddetto “Processo di Barcellona”³¹. L’UpM comprende gli Stati membri dell’Unione Europea e 16 Stati del Sud e dell’Est del Mediterraneo³². L’organizzazione è presieduta da una copresidenza, che dal 2012 è assunta dall’UE per la sponda Nord e dalla Giordania per la sponda Sud, ed è anche dotata di un’Assemblea Parlamentare che può adottare risoluzioni o raccomandazioni sugli aspetti della cooperazione euro-mediterranea e prevede al suo interno cinque commissioni permanenti (Parlamento Europeo 2022b).

A questo punto, come fatto per la politica di allargamento, è necessario soffermarsi sul meccanismo di finanziamento della Politica Europea di Vicinato. Lo strumento che finanzia questa politica per il periodo 2021-2027 prende il nome di “Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument”, anche conosciuto come NDICI – Global Europe, e ha un budget di 79.5 miliardi di euro,

³⁰ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Regional Cooperation with Southern Neighbourhood Partners*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/regional-cooperation-southern-neighbourhood-partners_en

³¹ Noto anche come Partenariato euro-mediterraneo, il Processo di Barcellona fu avviato nel 1995.

³² Unione per il Mediterraneo. (n.d.). *Member States*. <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>

di cui almeno 19 destinati in modo specifico al Vicinato³³. Più flessibile e con un budget maggiore rispetto a suoi predecessori, questo strumento finanziario, destinato non solo ai Paesi del Vicinato ma anche alla cooperazione con altri Paesi terzi³⁴, prevede anche dei fondi (6.35 miliardi di euro) per la cooperazione in specifiche aree tematiche, quali, ad esempio, la prevenzione dei conflitti, la promozione dei diritti umani e della democrazia e il sostegno negli ambiti della salute, della protezione sociale, della sicurezza alimentare e dell'educazione (Commissione, 2021).

Nell'ambito del programma NDICI, è da menzionare anche il Fondo Europeo per lo Sviluppo Sostenibile Plus (EFSD+) che ha lo scopo di raccogliere risorse finanziarie per lo sviluppo sostenibile nei Paesi partner nei settori pubblico e privato (Commissione, 2021). Più nello specifico, alcuni obiettivi sono quelli di promuovere la creazione di posti di lavoro, supportare un'agricoltura sostenibile e le energie rinnovabili, e affrontare le conseguenze della pandemia da Covid-19 (Commissione, 2021).

Lo strumento NDICI – Global Europe ha avuto due predecessori: lo “European Neighbourhood and Partnership Instrument” (ENPI) che ha coperto il periodo 2007-2013 e lo “European Neighbourhood Instrument” (ENI) per il 2014-2020. Un importante cambiamento da sottolineare è che, se nel caso dello strumento ENPI i fondi non potevano essere allocati in modo specifico in base alle crisi che si presentavano nel Vicinato (Maas, 2018), oggi, con lo NDICI – Global Europe, 3 miliardi di euro sono proprio destinati a un meccanismo di risposta rapida con questo scopo³⁵. Inoltre, a partire dalla revisione del 2015, prima l'ENI, e poi lo NDICI prevedono dei fondi non allocati che possono essere stanziati per sostenere gli altri programmi già previsti³⁶.

Per concludere la parte sul finanziamento della Politica di Vicinato, occorre soffermarsi sul Fondo Fiduciario Regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana, anche conosciuto come Fondo Fiduciario Madad, che in arabo significa “sostenere” o “rinforzare”, stabilito dall'UE con lo scopo di affrontare le conseguenze della guerra in Siria (Maas, 2018), con particolare riguardo alla situazione dei rifugiati e degli sfollati. Si è trattato di uno strumento speciale, regolato da specifici accordi legali e da precise priorità di spesa, che differiva da quelli classici sopramenzionati per una maggiore flessibilità. Le azioni finanziate dal programma hanno principalmente avuto come destinatari tre Paesi: Libano,

³³ DG NEAR. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?*

³⁴ Fanno eccezione i Paesi in fase di pre-ammissione

³⁵ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en

³⁶ DG NEAR. (n.d.). *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe*.

Giordania e Iraq³⁷. Anche la Turchia ha ricevuto fondi considerevoli, mentre interventi minori hanno coperto i Balcani Occidentali, l'Armenia, l'Egitto e la Siria³⁸. Avviato nel dicembre del 2014, il fondo è stato ufficialmente chiuso nel dicembre 2021.

Tornando alla Politica Europea di Vicinato nel suo complesso, occorre analizzare quali elementi fino ad oggi non abbiano funzionato e quali siano le prospettive di miglioramento. In primo luogo, occorre operare una distinzione dal momento che il Vicinato Meridionale non ha raggiunto gli stessi risultati di quello Orientale. In particolare, i reports che riguardano i progressi effettuati nell'ambito della PEV hanno evidenziato come i Paesi del Sud non abbiano effettuato molti cambiamenti richiesti in ambito normativo, soprattutto se paragonati ai loro omologhi dell'Est (Browning, 2018). Infatti, l'invasione dell'Iraq del 2003 ha portato ad alcune riforme nei regimi autocratici del mondo arabo, ma queste riforme hanno condotto all'inserimento di elementi liberali in un sistema autoritario senza che venissero implementate delle procedure democratiche (Demmelhuber, 2018).

Altrettanto importante è il fatto che i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo non potevano essere ritenuti candidati per l'ammissione, ma quell'area è divenuta di sempre maggiore importanza da un punto di vista della sicurezza. Ciò ha determinato una contraddizione nel discorso europeo, come sottolineato da Helle Malmvig. Tra un'opzione liberale, secondo cui la promozione di diritti umani, della democrazia e delle libertà fondamentali è il mezzo per contrastare le migrazioni, il fenomeno terroristico e il crimine organizzato, e un'opzione che può essere definita di "sicurezza cooperativa", basata su un'alleanza con gli autocrati al potere per affrontare queste minacce, Malmvig ritiene che, soprattutto a partire dall'11 Settembre 2001, l'Unione Europea abbia preferito la seconda opzione, riducendo così le prospettive di raggiungere gli obiettivi prefissati dalla PEV (Malmvig, 2006). Inoltre, gli Accordi di Partnership e Cooperazione con i Paesi Post-Sovietici e gli Accordi di Associazione firmati nell'ambito del Processo di Barcellona contengono una clausola, chiamata "clausola dell'elemento essenziale", che prevede che le relazioni tra le parti si basino sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici (Delcour & Soler i Lecha, 2018). Nonostante sistematiche violazioni, questa clausola non è mai stata invocata (Delcour & Soler i Lecha, 2018). Allo stesso modo, è stata indicata da più parti la mancanza di indicatori prestabiliti, tempistiche precise e metodi di misurazione e raccolta dati affidabili, necessari per raggiungere gli obiettivi preposti (Del Sarto & Schumacher, 2011), così come è stata criticata la natura UE-centrica delle condizionalità, soprattutto prima delle due revisioni.

³⁷ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Eu Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*. https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en

³⁸ DG NEAR. (n.d.). *Eu Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*.

Sulla stessa linea, e di particolare rilevanza, lo studio di Börzel e Lebanidze (2018) che evidenzia come il problema della Politica Estera di Vicinato non sia tanto nella coerenza, ossia la capacità di esprimere un'unica posizione, come sostenuto da molti nella letteratura, ma nella consistenza, ossia la capacità di evitare che le politiche dell'UE in un'area compromettano le politiche in altre aree. Legato al concetto di condizionalità, quello di consistenza delle politiche nel Vicinato presuppone che il raggiungimento di alcuni obiettivi, come la promozione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto, non venga compromesso da altri obiettivi, come la stabilità o la sicurezza energetica (Börzel & Lebanidze, 2018). Nello specifico, si è potuto osservare che l'UE agisce come sostenitrice dello *status quo* in un determinato Paese, nel caso in cui siano assenti due condizioni preliminari: un processo democratico endogeno e un basso rischio di instabilità (Börzel & Lebanidze, 2018). Ciò è risultato particolarmente evidente nel Vicinato del Sud, dove, mancando questi due fattori, l'UE ha visto come sue priorità la sicurezza e la stabilità. L'aspetto democratico e relativo ai diritti umani era presente nei rapporti con i Partner meridionali, ma molto più a livello di documenti ufficiali che in quello dell'implementazione (Börzel & Lebanidze, 2018). Un esempio concreto delle problematiche sopracitate è stata la situazione dell'Egitto nel 2013, dove, nonostante la sospensione formale dei dialoghi della PEV, c'è stato un tacito assenso nei confronti della giunta militare che ha deposto il Presidente Mohamed Morsi (Börzel & Lebanidze, 2018). In secondo luogo, una difficoltà della PEV è costituita dal fatto che, mentre la Politica di allargamento ha la forza di richiedere come condizionalità, come spiegato nella precedente sezione, il rispetto dei Criteri di Copenaghen e l'acquisizione dell'*acquis*, la PEV, non potendo prospettare l'ammissione, deve trovare altri incentivi per promuovere queste riforme (Börzel & Lebanidze, 2018).

A ciò va aggiunto che le posizioni degli Stati Partner hanno influenzato a loro volta la Politica Europea di Vicinato, rendendola molto più variegata al suo interno di quanto inizialmente avesse previsto l'UE (Browning, 2018). Per questo, parte della letteratura accademica ritiene che il Vicinato possa essere pensato come una "buffer zone", ossia una zona ai confini dell'UE in grado di tenere lontane eventuali minacce (cfr. Marchetti, 2018; Del Sarto & Schumacher, 2005).

A livello di prospettive future, alcuni autori ritengono che il meccanismo della socializzazione, ossia l'acquisizione di pratiche e norme dell'UE attraverso un comportamento spontaneo influenzato dal coinvolgimento in un network, possa dimostrarsi uno strumento di successo (Delcour & Soler i Lecha, 2018). Più in particolare, per ciò che concerne la Politica Europea di Vicinato, questa opzione si sarebbe già dimostrata valida, consentendo la graduale partecipazione dei Paesi Partner ad alcuni programmi e agenzie europee. Ad esempio, nel 2007 il Consiglio dell'UE ha approvato questa graduale apertura verso 13 Paesi vicini: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Egitto, Georgia, Libano,

Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Autorità Palestinese, Tunisia e Ucraina. Sulla stessa linea, un altro esempio è costituito dalla partecipazione di Armenia, Georgia, Moldavia, Ucraina e Israele al programma di ricerca UE, Horizon 2020 (Delcour & Soler i Lecha, 2018).

In conclusione, possiamo affermare che la PEV ha incontrato importanti difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi, soprattutto per quanto riguarda il Vicinato Meridionale. Ciò è dovuto al fatto che, spesso, si è preferito optare per la stabilità della regione invece che per profondi cambiamenti, mentre altre volte, le idee e le condizionalità previste erano semplicemente troppo ambiziose. L'UE ha quindi cercato di adattare la PEV nel corso degli anni. Nonostante ciò, come sottolineato da un'ampia parte della letteratura, gli incentivi offerti da questo Policy Framework non sono ancora in grado di determinare riforme sostanziali come quelle prodotte dalla Politica di Allargamento.

2.4 Conclusione

Lo scopo del presente capitolo è stato quello di spiegare il funzionamento, le principali caratteristiche e gli elementi peculiari della Politica di Allargamento e della Politica Europea di Vicinato per fornire le basi teoriche necessarie alla comprensione delle relazioni tra l'Unione Europea e i due casi studio della presente trattazione, Turchia ed Egitto, rispettivamente coinvolti nella Politica di Allargamento e nella PEV. Con l'analisi dei meccanismi, delle procedure e degli obiettivi dei due policy frameworks, si è cercato inoltre di fornire la cornice e il contesto all'interno dei quali si sono inseriti i tentativi di riforma del ruolo dell'esercito nei sistemi politici turco ed egiziano, che hanno avuto esiti differenti e saranno oggetto dei seguenti capitoli.

I policy frameworks presentati nelle precedenti sezioni sono due importanti pilastri della Politica Estera dell'Unione Europea. La Politica di Allargamento ha svolto un ruolo fondamentale da un punto di vista storico, portando l'UE ad avere i confini che conosciamo oggi e riscuotendo notevole successo. D'altra parte, la Politica Europea di Vicinato ha cercato di rispondere ad esigenze nuove, anche se con risultati contrastanti, soprattutto in relazione al Vicinato del Sud.

Procedendo con un'analisi comparata, il capitolo ha evidenziato differenze e affinità tra i due policy frameworks. Nello specifico è emerso che sia la Politica di Allargamento che quella di Vicinato mirano a creare, seppur con metodi diversi, un'Europa e un Vicinato che siano stabili, pacifici e caratterizzati da buone relazioni in ambito politico ed economico. Entrambe le politiche prevedono degli strumenti finanziari con delle precise condizionalità, l'IPA III e lo NDICI – Global Europe, così come la possibilità di azioni a livello regionale, qualora possano essere più efficienti.

Tuttavia, le differenze tra le due politiche sono molte e profonde. In primo luogo, la più importante è sicuramente a livello di incentivi: la Politica di Allargamento è in grado di produrre riforme sostanziali e un effettivo rispetto dello Stato di Diritto e dei valori democratici perché può prospettare l'ammissione e la condivisione delle istituzioni, mentre la Politica Europea di Vicinato, non potendo offrire quest'esito, incontra difficoltà decisamente maggiori. In secondo luogo, a variare, tra i due policy frameworks, è anche la dimensione geografica, che nel caso della PEV è molto più vasta, dal momento che riguarda non solo l'Europa ma anche il Nordafrica, il Medio Oriente e il Caucaso meridionale. Altro elemento da considerare è il livello di cooperazione. La Politica di Allargamento, come abbiamo visto, prevede il rispetto di criteri prestabiliti e molto precisi. Invece, nella PEV, il grado di cooperazione può variare in modo significativo e dipende anche dalle scelte dello Stato Partner. Infine, l'ultima differenza essenziale è costituita dai risultati raggiunti da queste due diverse policies. Nel complesso, la Politica di Allargamento si è dimostrata una policy di successo in grado di integrare molti Stati e allo stesso tempo preservare il sistema economico e valoriale dell'Unione. Dall'altra parte, la Politica Europea di Vicinato non ha raggiunto i risultati sperati, soprattutto in relazione al Vicinato del Sud. Le riforme sono state poche, marginali, talvolta solamente a livello di procedure formali. In alcune circostanze è stata la stessa Unione Europea a dover scegliere, preferendo il mantenimento dello *status quo* a trasformazioni che avrebbero potuto produrre una grande instabilità nei Paesi Vicini.

In particolare, nel corso del capitolo, ci si è soffermati sulla Politica di Allargamento nella sezione (2.2) e sulla Politica Europea di Vicinato nella sezione (2.3).

AKP ED EUROPEISMO: La Formula che ha cambiato le Relazioni Civili-Militari in Turchia

3.1 Introduzione

In Turchia, le forze armate sono sempre state un attore di peso, capace di condizionare l'andamento della vita politica nel Paese. La nascita stessa della Repubblica di Turchia nel 1923, dopo la guerra di indipendenza, è legata alla figura di un militare: il generale Mustafa Kemal. A partire da quel momento, l'Esercito si è presentato come il protettore dell'unità dello Stato e il guardiano delle libertà e dei valori kemalisti, in particolare la laicità e l'occidentalizzazione, tanto da essere considerato come l'istituzione più prestigiosa e affidabile nella società turca. Un ruolo, tuttavia, difficilmente compatibile con la vocazione europea di Ankara e il suo passato desiderio di aderire all'UE che hanno portato a una situazione complessa, mutata in modo decisivo con la vittoria del Partito della Giustizia e dello Sviluppo [AKP] alle elezioni del 2002.

Lo scopo del presente capitolo è quello di spiegare gli effetti della politica di allargamento dell'Unione Europea sulla Turchia, e nello specifico sulle sue relazioni civili-militari, a partire dal 1999. Inoltre, si vuole consentire al lettore di comprendere quali difficoltà abbia incontrato Ankara durante il processo di adesione e quali elementi abbiano determinato il mancato ingresso della Turchia. Infine, il capitolo vuole presentare le riforme che hanno portato a una diminuzione del peso dell'esercito nei diversi settori della società, analizzare quali di queste siano state promosse dal processo di adesione europea e presentare la situazione che si è andata delineando dopo il fallito colpo di stato del 2016.

Il capitolo sarà così suddiviso: questa sezione introduttiva (3.1) sarà seguita da una breve sezione che analizzerà i caratteri dei due attori principali nella politica turca dell'ultimo ventennio, ossia l'esercito e l'AKP (3.2). Successivamente, verrà esaminato il processo di adesione della Turchia all'Unione Europea, prendendo principalmente in considerazione gli avvenimenti accaduti dal 1999, anno del conferimento dello *status* di candidato. Nello specifico, verrà prestata particolare attenzione ai Regular Report della Commissione dal 1999 al 2006 e ai risultati raggiunti da Ankara nel soddisfacimento dei criteri politici, soprattutto in relazione al ruolo delle forze armate nella sfera politica (3.3). La sezione (3.4) procederà all'analisi delle principali riforme richieste da Bruxelles e

promosse dall'AKP per conformare le relazioni civili-militari a quelle degli Stati membri, mentre la sezione (3.5) descriverà brevemente il fallito colpo di stato del 2016 e si concentrerà sui cambiamenti che questo ha comportato in termini di controllo civile sul potere militare. Infine, l'ultima sezione (3.6) è volta a presentare le conclusioni e sottolineare gli elementi di maggiore peso all'interno del capitolo.

3.2 Gli attori principali: le Forze Armate e l'AKP

Come affermato nella precedente sezione, la storia della Repubblica di Turchia è stata fortemente caratterizzata dal ruolo delle forze armate, il cui prestigio affonda le radici nel periodo ottomano. Nell'ultimo secolo, i militari sono intervenuti direttamente nella politica del Paese in modo diretto, attraverso i tre colpi di stato "tradizionali" del 1960, del 1971 e del 1980, e indiretto, influenzando e mobilitando settori sociali, media e ONG vicini ai militari, come avvenuto con le proteste che hanno portato alla rimozione del governo del 1997, evento definito per questo motivo colpo di stato "post-moderno" (Kaya, 2017). Anche da un punto di vista legale, le tre Costituzioni che il Paese ha conosciuto (1924, 1961 e 1982) conferivano all'esercito il compito di proteggere lo Stato da minacce interne ed esterne (Dorronsoro & Gourisse, 2015)³⁹.

Nella storia dello Stato anatolico, ogni intervento coincide con un aumento dei poteri e dell'influenza dei militari sul sistema statale turco. Nel 1961 viene creato il Consiglio di Sicurezza Nazionale [*Milli Güvenlik Kurulu*, MGK] che vede i suoi poteri estendersi prima nel 1971 e poi nel 1980, giungendo a esercitare un controllo continuo sulle politiche pubbliche (Dorronsoro & Gourisse, 2015). Nel 1972 vengono istituiti tribunali militari e un'Alta Corte amministrativa militare e, nello stesso anno, viene creato il Consiglio Supremo Militare (Dorronsoro & Gourisse, 2015). Nel 1982 la presa dell'esercito sulla società aumenta grazie all'istituzione del Consiglio di Insegnamento Superiore e dell'Alto Comitato per la Radio e la Televisione, entrambi controllati da militari.

Infine, attraverso la creazione dell'OYAK [*Ordu Yardımlaşma Kurumu*], fondo pensionario militare che agisce come intermediario per l'esercito nei rapporti economici, le forze armate divengono anche un attore maggiore dell'economia turca e primo proprietario terriero del Paese (Dorronsoro & Gourisse, 2015). Inserendosi nei settori automobilistico, bancario, assicurativo, del cemento e dell'acciaio, l'OYAK diviene uno strumento che permette ai militari di diversificare i loro interessi e le loro fonti di finanziamento (Dorronsoro & Gourisse, 2015).

³⁹ Inoltre, il preambolo della costituzione del 1961 riconosceva espressamente all'esercito un diritto di intervento.

Come vedremo nelle sezioni seguenti, i primi profondi cambiamenti nelle relazioni civili-militari avvengono quando il nuovo Partito della Giustizia e dello Sviluppo [*Adalet ve Kalkınma Partisi*, d'ora in avanti AKP] vince le elezioni legislative con il 34% dei voti che, grazie alla legge elettorale, porta a una maggioranza dei 3/5 in Parlamento (Insel, 2008). L'AKP era nato solamente poco prima, nel 1998, su impulso di parte del gruppo dirigente del partito Refah, dissolto nel 1998 insieme al governo guidato da Necmettin Erbakan in seguito al sopramenzionato colpo di stato post-moderno. Tra coloro che diedero vita all'AKP vi erano Recep Tayyip Erdoğan, attuale Presidente della Turchia, e Abdullah Gül, che è stato Primo Ministro e Presidente della Turchia.

Partito conservatore, definito anche islamista moderato, l'AKP al momento della vittoria alle elezioni del 2002, si caratterizzava per la difesa della cultura tradizionale e allo stesso si mostrava favorevole all'integrazione europea e a un'economia di libero mercato (Fracchiolla 2012), differenziandosi in questo modo da altri partiti di ispirazione islamica moderata. Come vedremo nel corso delle prossime sezioni, le riforme promosse dall'AKP nell'ambito del processo di adesione all'UE della Turchia hanno svolto un ruolo decisivo per la storia del partito e del Paese. Ad oggi l'AKP detiene la maggioranza all'interno della Grande Assemblea Nazionale Turca e il leader del partito, Erdogan, ha vinto le ultime elezioni presidenziali al ballottaggio con il 52% dei voti (Al Jazeera, 2023).

3.3 La Turchia e il Processo di Adesione

A partire dal 1950, due sono gli aspetti principali che hanno caratterizzato la democrazia turca: la presenza dei militari nella sfera politica e il pluriennale sforzo di essere identificata come "Europea" (Cizre, 2004). Per sostenere questa vocazione, già nel 1963 Ankara concluse un Accordo di Associazione con l'allora Comunità Economica Europea, mentre nel 1987 decise di presentare la domanda di adesione (Segretariato, 2023). Tuttavia, le valutazioni sulla situazione economica e politica della Turchia, nonché la necessità di un periodo di assestamento per la Comunità Europea dopo il Terzo Allargamento, portarono la Commissione a esprimere un parere negativo, affermando che Ankara non soddisfaceva gli standard per diventare Stato Membro (Commissione, 1989). Nonostante ciò, fino al 1997 l'entusiasmo della società turca, e in particolare delle élite, per un ingresso nell'UE non venne assolutamente scalfito (Tatham, 2009).

Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 avviò il processo per i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale e Cipro, ma non per la Turchia. La reazione turca fu negativa e Ankara lamentò un trattamento discriminatorio nei suoi confronti. Con un accordo di associazione risalente al 1963, si

riusciva difficilmente ad accettare che i Paesi dell'ex blocco sovietico fossero in una fase più avanzata del processo di adesione (Tatham, 2009).

La situazione si sbloccò nel 1999, quando il Consiglio Europeo di Helsinki, mostrando soddisfazione per i progressi compiuti da Ankara e per la sua intenzione di attuare riforme per soddisfare i Criteri di Copenaghen, attribuì alla Turchia lo *status* ufficiale di Stato candidato e affermò che avrebbe beneficiato di una strategia di preadesione per sostenere il processo di riforme (Consiglio Europeo, 1999).

Nonostante ciò, nel Regular Report di quell'anno [documento utilizzato per informare il Consiglio sui progressi effettuati dallo Stato interessato all'adesione], la Commissione sottolineava come i militari avessero ancora un'importante influenza sulla vita politica (Commissione, 1999). Inoltre, la Commissione concludeva che, nonostante la Turchia presentasse gli elementi propri di un sistema democratico, il Paese non soddisfaceva ancora i Criteri di Copenaghen e, sebbene ci fossero stati dei miglioramenti, le carenze in termini di diritti umani e protezione delle minoranze erano ancora molte (Commissione, 1999). Dal punto di vista economico, il giudizio della Commissione era decisamente più positivo, anche se comunque veniva sottolineata la necessità di ridurre l'inflazione e aumentare le privatizzazioni (Commissione, 1999).

Il successivo Regular Report del 2001 si soffermò sul fatto che la Turchia diveniva pienamente coinvolta nella strategia di pre-ammissione, che ciò aveva dato un ulteriore slancio al processo di riforma nel Paese della penisola anatolica e che, il 19 Marzo 2001, il governo aveva adottato il suo Programma Nazionale di Adeguamento all'Acquis, nonché un decreto per la sua implementazione, supervisione e coordinamento (Commissione, 2001). La Commissione segnalava che importanti riforme erano state adottate e che il passo successivo da compiere era assicurarne una concreta attuazione. Nonostante ciò, il controllo civile sui militari, la situazione dei diritti umani e la corruzione venivano ancora menzionati come problemi da affrontare in modo più efficace (Commissione, 2001).

Nel Giugno del 2002, il Parlamento della Turchia ratificò un accordo che le consentiva di partecipare a tutti i programmi e le agenzie europee aperte agli Stati Candidati (Commissione, 2002). Inoltre, il Regular Report dello stesso anno evidenziò i numerosi progressi compiuti da Ankara in quell'anno tra cui la riduzione delle competenze dei Tribunali di Sicurezza dello Stato, l'implementazione delle misure volte alla riforma del MGK⁴⁰, la revoca della pena di morte in tempo di pace, il miglioramento dei rapporti bilaterali con la Grecia e il proseguimento della riforma carceraria. Nonostante questi cambiamenti, il Report sottolineava ancora una volta l'autonomia dei militari nello stabilire il proprio

⁴⁰ Per un'analisi più dettagliata delle riforme concernenti il MGK si veda la sezione 3.3

bilancio e la loro influenza sulla gli affari di politica interna del Paese, nonché le restrizioni ancora presenti di alcune libertà fondamentali (Commissione, 2002).

Iniziavano quindi a delinarsi quelli che furono i principali ostacoli per la Turchia durante il processo di adesione, alcuni dei quali non sono stati superati ancora oggi. In primo luogo, la difficoltà complessiva di rispettare i criteri politici di Copenaghen, soprattutto se rapportata ai progressi ottenuti nel rispetto dei criteri economici. In secondo luogo, due ostacoli più specifici, ossia la questione cipriota, che non verrà qui trattata in modo approfondito, ma rimane uno degli elementi chiave per comprendere le difficoltà di Ankara nel fare progressi durante il processo, e l'armonizzazione delle relazioni civili-militari con gli standard democratici. Quest'ultimo aspetto, centrale per la nostra analisi, è stato evidenziato ripetutamente dalle istituzioni europee e, come vedremo, è stato oggetto di importanti riforme. Basti pensare, a livello esemplificativo, che tutti i Regular Report della Commissione Europea fino al 2004 dedicavano al MGK una apposita sezione all'interno dell'area "Democrazia e Stato di Diritto".

Giungiamo così al Consiglio Europeo di Copenaghen del 2002 che, oltre a invitare Ankara a colmare le lacune nell'ambito dei criteri politici attraverso la legislazione e soprattutto l'attuazione di riforme, stabilì che nel successivo vertice di dicembre 2004 avrebbe avviato i negoziati con la Turchia se, sulla base della relazione e della raccomandazione della Commissione, avesse deciso che il Paese soddisfaceva i criteri politici di Copenaghen (Consiglio Europeo, 2002).

Il Regular Report del 2004 riportò importanti progressi, tra cui positivi cambiamenti nella struttura e funzionamento del MGK, l'abolizione dei Tribunali di Sicurezza Statale, il rafforzamento del controllo civile sull'esercito, l'adozione di un nuovo Codice Civile e un nuovo Codice Penale, la ratifica di Convenzioni Internazionali sia sui diritti umani sia contro la corruzione, l'abolizione della pena di morte e gli sforzi per uniformarsi alle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Commissione, 2004a). Così, nella sua raccomandazione al Consiglio e al Parlamento sui progressi ottenuti dalla Turchia, la Commissione ritenne che la Turchia rispettasse a sufficienza i criteri politici e raccomandò l'avvio dei negoziati di adesione (Commissione, 2004b).

Nella raccomandazione sopramenzionata, emersero cinque principi fondamentali per lo svolgimento dei negoziati, alcuni dei quali ripresi anche nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles di dicembre 2004 e dal Framework di Negoziazione del 3 Ottobre 2005⁴¹. In primo luogo, venne affermato che la Commissione avrebbe continuato a monitorare il processo e riferire al Consiglio per assicurare l'irreversibilità delle riforme e la loro piena, effettiva e complessiva

⁴¹ Nella stessa data, il 3 Ottobre 2005, vennero ufficialmente avviati i negoziati.

implementazione. In secondo luogo, venne ribadito che *“il ritmo delle riforme determinerà i progressi dei negoziati”* (Commissione, 2004b). Come terzo elemento, si affermò il carattere *“open-ended”* dei negoziati, ossia il cui esito non può essere garantito in anticipo (Commissione, 2004b; Consiglio Europeo, 2004; Commissione, 2005a). Il quarto punto stabilito fu che in caso di *“seria e persistente violazione”* di alcuni principi chiave (come libertà, democrazia e diritti umani), la Commissione potesse raccomandare la sospensione dei negoziati. Nel caso in cui ciò fosse avvenuto, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e dopo aver sentito lo Stato interessato, poteva decidere se sospendere o meno i negoziati e le condizioni per la riapertura. Infine, venne dichiarato che i negoziati con la Turchia non si sarebbero conclusi prima del 2014 (Commissione, 2004b; Commissione, 2005a). Inoltre, nel Framework di Negoziazione, come già avvenuto in passato, venne posto l'accento su come la capacità dell'Unione Europea di assorbire la Turchia fosse un elemento da tenere in considerazione (Commissione, 2005a).

Analizzando, invece, la sostanza dei negoziati, Ankara doveva mostrare il rispetto dell'acquis dell'UE durante lo screening dei 35 capitoli (menzionati nel capitolo precedente), nonché soddisfare determinati requisiti, validi ancora oggi. Questi nello specifico sono: i Criteri di Copenaghen, l'impegno a buone relazioni di vicinato e la risoluzione di controversie sui confini, un impegno alla risoluzione della questione cipriota e la normalizzazione delle relazioni bilaterali tra Ankara e tutti i Membri dell'UE [inclusa la Repubblica di Cipro] e, infine, il soddisfacimento degli obblighi previsti dall'accordo di Associazione e del suo protocollo aggiuntivo e l'implementazione della Partnership di Accesso (Commissione, 2005a).

Per le procedure dei negoziati venne deciso che questi sarebbero stati condotti nella forma di una Conferenza Intergovernativa con la partecipazione di tutti gli Stati Membri e della Turchia. Inoltre, alla Turchia venne richiesto di sottoscrivere la sua posizione riguardo l'acquis e riportare i progressi compiuti nel soddisfare i parametri di riferimento stabiliti (Commissione, 2005a). La Commissione avrebbe poi informato il Consiglio sulla situazione della Turchia nei diversi settori presentando le Posizioni Comuni dell'UE.

Lo screening volto a valutare il rispetto dell'acquis venne completato il 13 Ottobre 2006 e portò all'apertura dei negoziati sui singoli capitoli il 12 Giugno dello stesso anno (Tatham, 2009). Da quel momento vennero aperte le negoziazioni su numerosi capitoli, mentre solamente un capitolo, quello su *“Scienza e Ricerca”*, è stato aperto, discusso e chiuso provvisoriamente (Fracchiolla, 2012).

Nel loro complesso, i negoziati sono andati a rilento e, fino al 2006, caratterizzati da quella che Tatham ha definito *“una imprevedibile natura ‘on-off”* (Tatham, 2009). A novembre di quell'anno, in seguito al voto del Parlamento europeo su un Report molto critico sui progressi della Turchia sulla

preparazione all'ammissione, che evidenziava insufficienti progressi negli ambiti delle libertà e dei diritti umani e delle minoranze (Parlamento, 2006), e alla pubblicazione del Progress Report del 2006, la Commissione raccomandò la parziale sospensione dei negoziati per l'adesione. La motivazione principale presentata dalla Commissione consisteva nel fatto che Ankara non aveva ancora attuato in maniera "piena" e "non discriminatoria" il Protocollo aggiuntivo all'Accordo di Associazione tra l'UE e la Turchia.

Ciò portò il Consiglio di Dicembre 2006, con l'approvazione del Consiglio Europeo, a bloccare i negoziati su otto capitoli e a stabilire che nessun altro capitolo sarebbe stato chiuso fino a quando Ankara non avesse dato attuazione al Protocollo aggiuntivo all'Accordo di Associazione tra l'UE e la Turchia⁴². Gli otto capitoli bloccati riguardano ambiti connessi alle restrizioni imposte dalla Turchia alla Repubblica di Cipro, ossia nello specifico: libera circolazione delle merci; diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi; servizi finanziari; agricoltura e sviluppo rurale; pesca; politica dei trasporti; unione doganale; relazioni esterne (Consiglio, 2006). Ad oggi, sul totale di 35 capitoli, ne sono stati aperti 16, mentre gli otto sopramenzionati rimangono bloccati dal momento che la Turchia non ha soddisfatto la condizione richiesta (Cerruti, 2010).

Nel 2018, il Consiglio, pur affermando che la Turchia rimane uno Stato candidato e ribadendo l'importanza delle sue relazioni con l'UE, ha dichiarato che nel Paese si stava verificando una regressione dello Stato di Diritto e delle libertà fondamentali, con un particolare deterioramento del funzionamento e dell'indipendenza del sistema giudiziario (Consiglio 2018). Ancora più importante, perché sintomo della mutata situazione, è che il Consiglio ha constatato per la prima volta che *"la Turchia si sta allontanando sempre più dall'UE e i negoziati di adesione sono perciò giunti a un punto morto"* (Consiglio, 2018).

In conclusione, i problemi legati a un eventuale ingresso della Turchia nell'Unione non sono indifferenti. Con la sua ampia popolazione la Turchia potrebbe stravolgere gli equilibri all'interno delle istituzioni europee, in particolare del Parlamento, mentre con i suoi estesi confini costringerebbe Bruxelles a doversi occupare direttamente delle spinose situazioni in Armenia, Azerbaijan, Iran, Iraq e Siria (Fracchiolla, 2012). Già dal 2002, in seguito alle preoccupazioni di alcuni Paesi (principalmente Germania, Austria e Francia), emerse, come alternativa all'ammissione, l'idea di una "partnership privilegiata" che, tuttavia, venne fermamente respinta dal governo di Ankara (Tatham, 2009). Inoltre, l'allora decisione di Francia e Austria di indire un referendum per ratificare l'adesione della Turchia nel caso in cui i negoziati fossero giunti a una conclusione, così come il dibattito nei

⁴² Nel 2005 la Turchia ratificò il documento, ma allegò una dichiarazione in cui affermava che la ratifica non equivaleva al riconoscimento della Repubblica di Cipro.

Paesi membri sull'opportunità di avere o meno la Turchia nell'UE, ha indebolito nel corso del tempo il peso delle condizionalità poiché lo Stato candidato, non essendo certo dell'esito del processo in caso di adempimento, ha avuto meno incentivi ad attuare le riforme richieste (Fracchiolla, 2012). Come sottolineato da Fracchiolla, valutazioni di questo genere dovrebbero invece essere affrontate e sviluppate prima di cominciare il processo di adesione (Fracchiolla, 2012).

Se nei primi anni 2000 l'UE si compiaceva delle riforme e degli sforzi compiuti da Ankara, nel Report della Commissione del 2022 vengono evidenziate “*serie carenze nel funzionamento delle istituzioni democratiche turche*” (Commissione, 2022). Tuttavia, nonostante al momento un ingresso della Turchia nell'UE sia una possibilità davvero remota, come vedremo nelle prossime sezioni, le leggi richieste da Bruxelles e promulgate dall'AKP per ridurre il controllo dell'esercito sulla sfera politica hanno prodotto cambiamenti decisivi per l'evoluzione storica dello Stato anatolico e per il consolidamento del potere del partito al governo e del Presidente Erdogan.

3.4 L'AKP e le riforme

Le riforme nelle relazioni tra esercito e autorità civili sono state senza dubbio legate alle condizionalità presenti nel processo di adesione all'UE (cfr. Yildiz, 2006). Fondamentali nel processo di riforma sono stati i profondi cambiamenti che hanno diminuito il potere del Consiglio di Sicurezza Nazionale [*Milli Güvenlik Kurulu*, MGK], talmente influente da essere stato definito un vero governo parallelo (Dorronsoro & Gourisse, 2015). Analizzare i cambiamenti che hanno interessato la struttura e il funzionamento di quest'istituzione è, quindi, il miglior modo per comprendere la portata e l'importanza delle riforme varata dall'AKP per ridurre il potere dell'esercito sulla sfera politica.

Nel 1980 i poteri del MGK erano stati aumentati al punto che i membri militari avevano un'influenza determinante sulle sue decisioni e un ruolo chiave nella preparazione del Documento sulla Politica di Sicurezza Nazionale [*Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi*, MGSB] (Özcan, 2006). La Costituzione del 1982 aveva anche aumentato le competenze del MGK e portato alla creazione della Segreteria Generale dotata di un'ampia autorità. L'Articolo 118 ne definiva struttura, autorità e compiti (Özcan, 2006).

Nel 2001 un emendamento all'Articolo 118 della Costituzione ha modificato la struttura e il funzionamento del MGK, aumentando il numero di civili tra i suoi componenti, che ora sono quindi in maggior numero rispetto ai militari, e stabilendo che le sue decisioni debbano essere valutate dal Consiglio dei Ministri e ritenute raccomandazioni (Arslan, 2006), mentre in precedenza dovevano essere prese in considerazione in modo prioritario (Özcan, 2006).

La seconda riforma del MGK è avvenuta nel 2003 con un emendamento alla legge n. 2945 per renderla compatibile con la Costituzione. La modifica ha stabilito che il segretario generale venga designato dal Primo Ministro, che i poteri del MGK vengano ridotti, che un civile possa essere nominato segretario generale e che le riunioni si tengano una volta ogni due mesi, e non ogni mese come previsto in precedenza (Özcan, 2006). Inoltre, la competenza di seguire e controllare l'implementazione di decisioni del MGK, prima spettante alla Segreteria Generale, è stata trasferita al Vice Primo Ministro (Özcan, 2006).

La terza e ultima riforma concernente il MGK ha determinato l'abolizione del regolamento segreto, che definiva obblighi e organizzazione della Segreteria Generale, per aumentarne la trasparenza (Özcan, 2006). Ad Agosto 2004, l'Ambasciatore Yigit Alpogan, un civile, è stato posto a capo della Segreteria Generale. Durante la sua amministrazione, Alpogan ha intrapreso azioni per aumentare la trasparenza, rilasciando interviste e organizzando conferenze stampa (Özcan, 2006). Un esempio chiave è costituito dalla Conferenza del Dicembre 2004, in cui Alpogan ha ribadito che il MGK ha solamente un ruolo consultivo, e non esecutivo, e in cui ha affermato che su un totale di 294 persone impiegate nella Segreteria Generale 279 erano civili e 15 militari (Özcan, 2006). Inoltre, vennero nominati come consulenti principali di Alpogan due diplomatici e, nel 2005, i contratti di 20, dei 53 militari in pensione presenti nell'organizzazione, non sono stati rinnovati (Özcan, 2006). Questi dati mostrano chiaramente il processo di demilitarizzazione che ha interessato il MGK e la sua Segreteria Generale.

Conclusa l'analisi della riforma del MGK, è ora necessario menzionare alcuni degli altri cambiamenti posti in essere per ridurre il decennale controllo dei militari sugli apparati dello Stato. In seguito alle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo contro la Turchia, un emendamento costituzionale ha vietato l'impiego dei giudici militari nei Tribunali di Sicurezza dello Stato, competenti in materia di crimini contro la sicurezza dello Stato (Arslan, 2006). Nel 2004, questi Tribunali sono stati definitivamente aboliti (Arslan, 2006), mentre a giugno 2006 è stata adottata una legge che modifica le disposizioni del Codice Penale Militare, avendo come effetto che nessun civile possa essere più processato nei tribunali militari in tempo di pace, a meno che militari e civili commettano un reato insieme (Commissione, 2006).

Di estrema importanza è stata poi la riforma che ha revocato il potere della Segreteria Generale del MGK e delle forze armate di nominare membri del Consiglio dell'Educazione Superiore [*Yükseköğretim Kurulu, YÖK*] e del Consiglio Superiore della Radio e della Televisione [*Radyo Televizyon Üst Kurulu, RTÜK*] (Arslan, 2006). Queste due istituzioni, controllate dai militari dal

1982, avevano svolto fino ad allora un ruolo chiave per l'esercito nell'orientare la società civile in modo sottile e indiretto.

Anche la legislazione in materia di bilancio militare è stata oggetto di profonde modifiche. Più nello specifico, nel 2003, con la Legge sul Controllo e l'Amministrazione Finanziaria Pubblica, è stata stabilita la supervisione parlamentare del bilancio delle Forze Armate Turche da parte della Suprema Corte dei conti, mentre un decreto del Febbraio 2004, basato sulla sopramenzionata legge, le permette di vigilare sulle spese militari e qualunque altra spesa supplementare al budget della difesa attraverso la richiesta del Presidente del Parlamento (Sariibrahimoglu, 2006). Sempre in materia di bilancio, nello stesso anno, con un emendamento alla Costituzione, è stata legalizzata la revisione delle proprietà statali detenute dalle forze armate turche da parte della Corte dei conti (Sariibrahimoglu, 2006).

Questi progressi portarono la Commissione Europea a dichiarare, nel 2004, che il governo turco stava progressivamente affermando il suo controllo sui militari (Commissione, 2004a). Tuttavia, nel 2005, il Progress Report constatava ancora degli elementi problematici come la necessità di un controllo rafforzato del Ministero dell'Interno sulla Gendarmeria, il fatto che i militari continuassero a esprimere regolarmente la loro opinione su affari di politica interna ed estera, e l'Articolo 2a della Legge sul MGK che dava una definizione eccessivamente vasta della sicurezza nazionale, che, in base all'interpretazione, poteva arrivare a coprire qualsiasi aspetto della vita politica (Commissione, 2005b). Allo stesso tempo, alcune iniziative, come la Task Force on Governance and the Military, promossa dal Centro Europeo per gli Studi di Sicurezza e l'Istanbul Policy Center, o il progetto sulla Supervisione Democratica del Settore della Sicurezza promosso da TESEV e dal Centro di Ginevra per il Controllo Democratico sulle Forze Armate, sembravano offrire un contributo importante per la funzione di supervisione e per promuovere una migliore comprensione del tema delle relazioni civili-militari in Turchia.

Sempre nel 2005, le forze armate turche avevano lasciato trasparire di non essere favorevoli ai vincoli posti dall'Unione Europea. Ad esempio, il giorno stesso dell'avvio dei negoziati di adesione, il 3 Ottobre 2005, l'Ammiraglio Yener Karahanoglu aveva dichiarato che dopo aver stretto la mano all'Unione Europea, sarebbe stato necessario contarsi le dita (Sariibrahimoglu, 2006). Tuttavia, un altro aspetto da tenere in considerazione, sostenuto anche da parte della letteratura, è che i militari turchi sarebbero stati divisi riguardo la posizione da mantenere nei confronti dell'adesione⁴³. In particolare, vi sarebbero stati due gruppi: un gruppo maggioritario, tradizionalista e conservatore, che

⁴³ Del resto, non sarebbe la prima volta, visto che anche nel periodo del colpo di stato del 1960 vennero identificate profonde divisioni in seno alle forze armate

si poneva come difensore dei valori stabiliti alla nascita della Repubblica, e un gruppo minoritario e riformatore, che riteneva fosse necessaria una rapida modernizzazione. Nei primi anni duemila, in quest'ultimo gruppo rientravano i militari che volevano un'integrazione della Turchia nell'UE, come Hilmi Ozkok, capo di Stato maggiore tra il 2002 e il 2006 (Aydinli, 2009). I conservatori, invece, ritenevano che le richieste dell'UE rappresentassero un rischio e un prezzo troppo alti da pagare in termini di sicurezza (Cizre, 2004). Ad esempio, l'ex Capo di Stato Maggiore, Huseyin Kivnkoglu, ribadì fortemente questo concetto in relazione alla questione curda, definendo le richieste di Bruxelles pericolose per l'unità e integrità dello Stato turco (Aydinli, 2009).

Riprendendo la nostra analisi dei cambiamenti promossi dall'AKP, se le riforme presentate fino a questo punto dimostrano l'indebolimento dell'esercito da un punto di vista legale, e quindi sulla carta, tre eventi tra il 2007 e il 2010 confermano che gli strumenti a disposizione delle forze armate e la loro influenza sulla società andavano diminuendo.

In primo luogo, nel 2007 si verificò quello che viene ricordato come "e-ultimatum", ossia un comunicato pubblicato sul sito delle forze armate in cui, con un linguaggio che sembrava minacciare qualche forma di intervento, veniva espressa inquietudine riguardo i rischi per la laicità dello Stato in caso di elezione di Abdullah Gül, uno dei fondatori dell'AKP, a Presidente della Repubblica (Aydinli, 2009). Nello stesso giorno, i partiti di opposizione boicottarono l'elezione, Gül ottenne la maggioranza dei voti, ma i partiti di opposizione fecero ricorso alla Corte costituzionale, sostenendo l'assenza del quorum. Due giorni dopo, per manifestare l'avversione alla possibile elezione di un islamista moderato alla Presidenza, associazioni e movimenti sociali legati agli ambienti militari organizzarono manifestazioni nelle principali città del Paese (Aydinli, 2009; Dorronsoro & Gourisse, 2015). A maggio, la Corte invalidò l'elezione, ma la vittoria dell'AKP alle elezioni legislative anticipate portò, comunque, Gül alla Presidenza della Repubblica (Dorronsoro & Gourisse, 2015). Questo evento segnò un momento importante nella perdita di potere dell'esercito sulla politica turca perché dimostrò una minore capacità delle forze armate di mobilitare la società, nonché una diminuzione, seppur ancora parziale, della sua influenza. Ciò risulta tanto più significativo se posto in comparazione con gli eventi che dieci anni prima portarono al colpo di stato "post-moderno".

Il secondo e il terzo evento riguardano l'apparato giudiziario. In primo luogo, nel 2008, il procuratore presso la Corte di Cassazione depositò un atto di accusa contro l'AKP al Consiglio Costituzionale per chiedere la dissoluzione del partito, l'interdizione politica di 71 dei suoi membri, tra cui il Primo Ministro Erdogan e il Presidente della Repubblica (Insel, 2008). Per un solo voto, la Corte si pronunciò contro la dissoluzione.

In secondo luogo, la situazione si è capovolta con i processi Ergenekon e Balyoz che hanno mostrato come anche la magistratura, considerata l'ultimo vero strumento in mano ai militari contro l'AKP, possa ora toccare anche l'esercito e i suoi membri. Il caso Ergenekon è scoppiato nel 2007 con la scoperta di un nascondiglio di armi in una località vicino Istanbul. Nell'ambito dell'inchiesta, ufficiali, giornalisti e militanti politici sono stati accusati di far parte di un'organizzazione terroristica e di cospirare contro lo Stato e contro l'AKP (Kaya, 2017). Il caso Balyoz è stato invece rivelato nel 2010 e, a differenza di Ergenekon, ha riguardato solamente militari che sono stati accusati di progettare attentati per far cadere il Paese nel caos e giustificare, quindi, un intervento armato (Kaya, 2017). Alcuni ufficiali e generali, tra cui l'ex capo di stato maggiore İlker Başbuğ, sono stati condannati all'ergastolo. Solo un decennio prima, dinamiche del genere sarebbero state completamente impensabili. Allo stesso tempo, occorre sottolineare che nei processi vennero in seguito riscontrate molte irregolarità, tra cui la fabbricazione di prove (Kaya, 2017).

Nel 2010, il potere civile ha assunto un ruolo nella nomina dell'alto comando militare, quando, per la prima volta, Erdogan ha partecipato alla nomina dell'alto comando dell'esercito al Consiglio Militare Supremo che si occupa della promozione e dei cambi di grado nelle forze armate (Kaya, 2017). In precedenza, il Primo Ministro ratificava semplicemente la decisione e la sua presenza non era obbligatoria (Kaya, 2017). Si tratta dell'ultimo importante cambiamento da considerare, prima della definitiva ristrutturazione delle forze armate avvenuta a seguito del fallito colpo di stato del 2016 e presentata nella sezione successiva.

3.5 2016: Il successo di Erdogan

La notte del 16 Luglio 2016, carri armati prendono il controllo delle strade di Istanbul, soldati entrano nella sede dell'AKP, mentre quattro alti ufficiali dirigono le operazioni e sollevano il capo di stato maggiore, Hulusi Akar, dal comando. Gli elicotteri e gli F16 iniziano ad apparire nei cieli di Istanbul e della capitale Ankara. Vengono colpite la sede dei servizi segreti, quella dei reparti speciali e una stazione di polizia. Poco dopo la mezzanotte, i golpisti dichiarano di aver preso il comando del Paese. Il Presidente Erdogan, che si trovava in vacanza, riesce a diffondere un messaggio su Face Time chiedendo alla nazione di "scendere in piazza contro i golpisti". Mentre le strade cominciano a riempirsi, viene colpito anche il Parlamento. La polizia e frange dell'esercito rimaste fedeli al governo riprendono il controllo dell'aeroporto Ataturk, dove Erdogan atterra e viene accolto dai manifestanti, segnando il definitivo fallimento del colpo di stato (Didonna, 2022).

Tra le motivazioni del fallimento del colpo di stato, sono state annoverate: l'opposizione di una parte dell'esercito, alleanze non consolidate, momento prematuro, mancato sostegno dei media e dei partiti di opposizione. I responsabili sarebbero legati all'organizzazione del predicatore Fethullah Gulen, conosciuta come "Hizmet" (Servizio), un tempo alleato di Erdogan⁴⁴.

Nonostante le dinamiche di quella notte non siano ancora del tutto chiare e numerose congetture siano state avanzate, un elemento appare evidente: Erdogan uscì dalla vicenda fortemente rafforzato. Molti sono gli elementi che confermano questa affermazione. In primo luogo, il Presidente riuscì a mobilitare la popolazione, mostrando in mondovisione il largo consenso di cui lui e il suo partito godevano in Turchia. In secondo luogo, perché la situazione di emergenza gli conferì la possibilità di governare il Paese con decreti-legge⁴⁵ e rafforzare la Presidenza. Infine, perché ebbe la possibilità di eliminare ogni altra forma di resistenza presente nelle forze armate, escludendo definitivamente ogni ulteriore possibilità di controllo militare sulla sua politica. Lo stesso Erdogan, quella notte, durante una conferenza stampa all'aeroporto affermò riguardo il golpe: *"Alla fine, questa mossa è una grande grazia di Allah per noi perché farà in modo che possa esserci una pulizia nelle nostre forze armate"* (Akça, 2018 tda).

In seguito al fallimento del golpe, numerosi licenziamenti hanno determinato una riduzione senza precedenti del numero di militari. Considerando complessivamente le forze armate di terra, mare e aria, a gennaio 2017 il numero di generali e ammiragli si era ridotto del 43%, quello degli ufficiali, così come dei sottufficiali, del 33%, e quello dei sergenti maggiori e soldati di rango del 13% (Kaya, 2017). Più nello specifico, i licenziamenti hanno avuto come primo obiettivo i reparti più attivi durante il tentato colpo di stato, come la gendarmeria e l'aeronautica (Kaya, 2017). Inoltre, il decreto-legge adottato il 30 luglio ha previsto una riforma delle forze armate. Uno degli elementi centrali della riforma è costituito dalla trasformazione del sistema di reclutamento e formazione del personale militare. Il decreto ha infatti comportato la chiusura di tutte le scuole militari (accademie militari, licei militari e scuole di formazione per sottufficiali) e ha stabilito che gli ufficiali vengano formati nell'Università della Difesa Nazionale, che sarà diretta da un civile, e i sottufficiali da scuole professionali (Kaya, 2017).

Anche la struttura della catena di comando è stata riformata, testimoniando la definitiva sottomissione del mondo militare a quello politico. I comandanti delle Forze Armate di Terra, Marina e Aeronautica rispondono al Ministero della Difesa e non più allo Stato Maggiore. A sua volta, quest'ultimo

⁴⁴ Oggi l'organizzazione, che un tempo deteneva scuole, fondazioni e media in Turchia, è considerata un'associazione terroristica dal governo di Ankara con l'acronimo FETO (Fethullahist Terrorist Organisation).

⁴⁵ Dopo il fallito colpo di stato, sono stati emanati 35 decreti esecutivi dello Stato di Emergenza.

risponde al Primo Ministro e vede ridotte le sue competenze a beneficio del Ministero della Difesa. Infine, dopo la riforma, il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro hanno ora anche il potere di dare direttamente ordini ai comandanti delle diverse armi senza bisogno del consenso del capo di stato maggiore (Kaya, 2017).

Inoltre, se da una parte l'operazione militare in Siria "Scudo dell'Eufrate" sembra aver innalzato il morale e la motivazione delle forze armate turche (Gurcan, 2016), dall'altra c'è chi ritiene che le operazioni all'estero siano solamente un modo per allontanarle dai grandi centri urbani (Kaya, 2017). Ciò non sorprenderebbe, soprattutto se letto alla luce di un'altra tendenza emersa negli ultimi anni: il maggiore peso conferito alla polizia. Bisogna infatti notare che in Turchia le forze armate e quelle di polizia hanno avuto spesso una relazione di competizione⁴⁶. Nell'ambito della strategia di ridimensionamento del potere militare durante gli anni di governo dell'AKP, la polizia ha visto una decisa espansione della sua autorità e un rafforzamento del suo ruolo (Yilmaz, 2020). Ciò ha probabilmente contribuito alla scelta della polizia di rimanere fedele al governo durante il fallito colpo di stato.

A questo punto, è opportuno introdurre quello che si può considerare l'ultimo elemento di indebolimento del controllo militare sulla politica: l'avvicinamento delle forze armate all'ideologia dell'AKP. A differenza degli ultimi decenni, è ora l'esercito a essere influenzato dal partito al potere. È importante citare alcuni esempi. La pratica religiosa non era tollerata nell'esercito fino a febbraio 2007, quando il capo di stato maggiore Akar ha pregato alla Mecca con il Presidente Erdogan. Inoltre, rispetto al passato, coloro che hanno studiato in licei religiosi o professionali possono partecipare alla selezione per le scuole istituite dopo la riforma. Infine, nel 2017 è stato eliminato il divieto per le donne facenti parte delle forze armate di indossare il foulard islamico (Kaya, 2017).

3.6 Conclusione

Lo scopo del presente capitolo è stato quello di dimostrare che la vittoria dell'AKP alle elezioni del 2002 e l'apertura dei negoziati con l'Unione Europea hanno determinato per la prima volta una riduzione massiccia e multisettoriale del potere dei militari. Per quanto riguarda il funzionamento della politica di allargamento, il fatto che il programma di riforme negli ambiti dei diritti umani e delle libertà fondamentali si sia arenato e che il sistema democratico turco non rispetti ancora gli standard europei non dimostra un suo fallimento. Questo perché nei primi anni del nuovo millennio,

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, che il contrasto dei gruppi separatisti, come il Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK), ha dato per anni all'esercito la legittimità per intervenire negli affari di sicurezza interna.

la politica di allargamento ha portato la Turchia a raggiungere ottimi risultati. Tuttavia, le dinamiche del processo di adesione di Ankara sono particolari e, come evidenziato nel corso del capitolo, hanno risentito delle tempistiche eccessivamente lunghe e dei dubbi di alcuni Stati membri su un allargamento nei suoi confronti, elementi che hanno contribuito, nel corso del tempo, a ridurre il peso delle condizionalità che molto bene hanno funzionato nel caso di altri Stati candidati. Ciò che però rileva ai fini della nostra analisi, e che è importante ribadire, è che le riforme dei primi anni 2000 hanno giocato un ruolo fondamentale nel cambiare le relazioni civili-militari in Turchia e nel rafforzamento del partito tutt'oggi al governo, l'AKP.

Infatti, come evidenziato nel capitolo, il processo di riduzione dell'influenza dei militari sul governo e sulla società può dirsi concluso. L'AKP si è imposto nei confronti dell'esercito grazie alle riforme europee che aveva inizialmente intrapreso, per poi affermarsi definitivamente grazie ai processi giudiziari e alla ristrutturazione delle forze armate in seguito al tentativo di colpo di stato del 2016, il cui fallimento ha costituito un'ulteriore prova del mutato rapporto di potere nelle relazioni civili-militari a favore dei primi.

In conclusione, è importante notare che, alla diminuzione del peso delle forze armate nella vita quotidiana dei cittadini turchi, non ha corrisposto un aumento del livello di democraticità. Infatti, anche l'AKP è, in parte, caratterizzato da tratti autoritari. Ad esempio, il fatto che il partito senta di poter intraprendere ogni tipo di azione perché la sua legittimità deriva dalla volontà nazionale espressa durante le elezioni può trasformarsi, in certi casi, in un dispotismo della maggioranza (Insel, 2008). Ne sarebbero un esempio le parole e le azioni di Erdogan durante le proteste di Gezi Park, vicenda durante la quale l'attuale Presidente turco, affermando di essere forte del consenso ricevuto alle ultime elezioni, non ha voluto nemmeno prendere in considerazione le richieste dei dimostranti.

Nel corso del capitolo, ci si è prima soffermati sugli attori principali della storia recente della Turchia, ossia l'AKP e le Forze Armate (3.2), per poi esaminare approfonditamente la storia del processo di adesione di Ankara all'Unione Europea, gli ostacoli affrontati e i progressi raggiunti (3.3). Nella sezione (3.4) è stata proposta un'analisi dei principali cambiamenti nelle relazioni civili-militari in seguito alle riforme sostenute da Bruxelles ed emanate dall'AKP, prendendo la trasformazione del MGK come caso esemplificativo. Infine, sono state osservate le conseguenze del fallito golpe del 2016 (3.5), constatando come Erdogan sia uscito dalla vicenda rafforzato e abbia sfruttato la situazione per affermare definitivamente il controllo civile sulle forze armate e completare il loro processo di riforma.

OGGI COME IERI: I Militari al Potere in Egitto

4.1 Introduzione

La notte del 22 Luglio 1952, un gruppo di giovani ufficiali, che passerà alla storia con il nome di Liberi Ufficiali, guidato da Gamal Abd el-Nasser prese il controllo delle principali strutture militari e civili, mise agli arresti politici e ufficiali militari anziani e assunse il comando del Paese (Gorman, 2021). Questo colpo di stato, conosciuto anche come Rivoluzione di Luglio, cambiò la storia dell'Egitto, portando alla deposizione del re Farouk e alla successiva proclamazione della Repubblica, ma soprattutto mettendo le forze armate al centro del sistema di potere egiziano (Gorman, 2021). A partire da quel momento, i militari sono stati considerati i fondatori e i protettori della nazione, tanto da diventare l'istituzione più rispettata nel Paese (Lutterbeck, 2013; Shama, 2019). Allo stesso tempo, questo ruolo di primo piano ha permesso alle forze armate di divenire uno dei principali attori dell'economia nazionale ed ergersi a supremo arbitro delle questioni politiche egiziane, un ruolo che, nonostante alcuni tentativi di riforma, mantengono ancora oggi.

Lo scopo del presente capitolo è quello di spiegare l'inefficacia della Politica di Vicinato dell'Unione Europea nel produrre cambiamenti nel sistema politico dell'Egitto e sulle sue relazioni civili-militari, a partire dal 2004. Più nello specifico, si vuole consentire al lettore di comprendere come si sia articolata la cooperazione tra Bruxelles e il Cairo nel corso degli anni e quali ambiti abbiano visto progressi a discapito di altri. Inoltre, il capitolo vuole esporre i tentativi della Fratellanza Musulmana di ridurre l'influenza delle forze armate nei diversi settori della società, analizzare quali incentivi siano mancati perché avessero successo, dimostrare che nei confronti di un'istituzione ben radicata nel sistema politico, economico e giudiziario, come i militari, fosse impossibile avere riforme di successo senza una politica di sostegno da parte di un attore internazionale e presentare la situazione che si è andata delineando dopo il successo del colpo di stato del 2013 e la deposizione del presidente Morsi.

Il capitolo sarà così suddiviso: questa sezione introduttiva (4.1) sarà seguita da una sezione che analizzerà i caratteri dei due attori principali nella storia e nella politica egiziane, ossia le Forze Armate e la Fratellanza Musulmana (4.2). Successivamente, verranno esaminate le relazioni tra Egitto e Unione Europea nel quadro della Politica di Vicinato, prendendo principalmente in considerazione gli avvenimenti accaduti dal 2004, anno dell'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione. Nello

specifico, verrà prestata particolare attenzione ai Progress Report della Commissione dal 2007 al 2014, alle carenze a livello di governance democratica e ai pochi progressi raggiunti al riguardo, soprattutto in relazione al ruolo delle forze armate nella sfera politica (4.3). La sezione (4.4) procederà all'analisi dei tentativi di riforma delle relazioni civili-militari durante la breve presidenza di Morsi e degli ostacoli da lui incontrati, mentre la sezione (4.5) analizzerà il consolidamento del potere dei militari dopo il 2013, offrendo una descrizione della loro influenza in ambito politico, giudiziario ed economico. Infine, l'ultima sezione (4.6) è volta a presentare le conclusioni e sottolineare gli elementi di maggiore peso all'interno del capitolo.

4.2 Gli attori principali: le Forze Armate e la Fratellanza Musulmana

Come affermato nella sezione precedente, le forze armate hanno avuto un ruolo di primo piano nel plasmare la storia, l'economia, le istituzioni e, più in generale, il sistema politico egiziano. Ciò ha portato alcuni autori a definire la repubblica egiziana una "Repubblica degli Ufficiali" e a parlare dei militari come di un'istituzione al di sopra dello Stato stesso (Sayigh, 2012; Acloque, 2019). Con l'eccezione del breve esperimento democratico post 2011, tutti i Presidenti che l'Egitto ha conosciuto sono stati membri delle forze armate (Smierciak, 2021). Se da un lato è vero che alcuni Presidenti, come Mubarak e Sadat, sono riusciti ad ottenere una certa indipendenza d'azione dall'esercito, è altrettanto vero che l'esercito ha accettato tale situazione solo fin quando questa "indipendenza" non minacciava i loro interessi e risultava vantaggiosa per loro attraverso l'ottenimento di privilegi. In generale, possiamo affermare che il potere dei militari nel corso dei decenni si è manifestato in diverse forme in base alle circostanze politiche e alle alleanze, ma è sempre stato presente (Bou Nassif, 2021).

Dopo la proclamazione della Repubblica nel 1953, nonostante l'iniziale volontà del primo presidente egiziano, il popolare Generale Naguib, di tornare a un governo civile, il regime rimase in mano a Nasser e agli altri giovani ufficiali che controllavano il potere attraverso il Consiglio del Comando della Rivoluzione [CCR], composto da 14 membri e operante come un governo *ad interim* (Smierciak, 2021). Quando poi Nasser estromise Naguib dal potere, neutralizzando i suoi sostenitori nelle forze armate attraverso l'arresto o il congedo, e assunse il titolo di Presidente nel 1956 (Smierciak, 2021), la presa dei militari sulle istituzioni statali divenne ancora più forte. Nello specifico, gli ufficiali vennero posti al centro del sistema politico, ricoprendo le posizioni di primo ministro, vicepresidente e presidente del Parlamento, ottenendo funzioni burocratiche e venendo nominati come governatori provinciali, diplomatici o in posizioni chiave per l'economia e le politiche sociali (Priewasser, 2014; Smierciak, 2021).

Durante la presidenza del suo successore, il colonnello Anwar Sadat, vennero ridotti gli incarichi politici dei militari, con solo l'8% dei ministri proveniente dalle forze armate rispetto al 38% del 1970 con Nasser (Smierciak, 2021), ma, d'altra parte, fu proprio in quegli anni che le forze armate iniziarono ad assumere una posizione di primo piano all'interno dell'economia egiziana. Venne, infatti, autorizzata la produzione da parte del Ministero della Difesa di una vasta gamma di beni e la creazione di una serie di agenzie legate all'esercito (Smierciak, 2021), determinando l'ingresso dei militari in settori economici generalmente gestiti da civili. In particolare, attraverso il decreto presidenziale n. 32 del 1979, venne istituita l'Organizzazione dei Progetti al Servizio della Nazione [OPSN] (Smierciak, 2021). Creata inizialmente per assumere gli ufficiali non più necessari in servizio militare attivo, l'OPSN si è evoluta nel principale strumento economico dei militari (Smierciak, 2021).

Dopo la morte di Sadat, con la presidenza di Hosni Mubarak, già Comandante in capo dell'Aeronautica durante la Guerra con Israele del 1973, le forze armate ebbero la possibilità di aumentare ulteriormente il loro peso economico a patto che rimanessero fuori dalla politica (Sayigh, 2019). Così, funzionari militari ottennero posti nella burocrazia e nelle imprese statali (Smierciak, 2021). Inoltre, venne promulgata una legge per esentare il Ministero della Difesa e tutte le aziende ad esso affiliate dal pagamento delle tasse di vendita [Legge n. 11 del 1991] e una legge per facilitare l'aggiudicazione di appalti al Ministero della Difesa e al Ministero della Produzione Militare [Legge n. 89 del 1998] (Sayigh, 2019, pp. 39–40). In questo contesto, dopo aver iniziato con la produzione di armi, le forze armate egiziane hanno espanso le loro attività in altri settori economici come l'elettronica, lo sviluppo infrastrutturale, la produzione di beni di consumo e il turismo (Priewasser, 2014). Nonostante non ci siano dati ufficiali sulla dimensione dell'impero economico dei militari, stime recenti ritengono che il suo peso sia tra il 10 il 40% del PIL egiziano, rendendoli di fatto il principale attore economico del Paese (Lutterbeck, 2013). Ciò ha permesso, e permette ancora oggi, alle forze armate di disporre di risorse finanziarie proprie di cui non devono rispondere a nessuna autorità e che non sono soggette al controllo pubblico (Lutterbeck, 2013).

Anche durante l'ondata di proteste che scosse Nordafrica e Medioriente tra la fine del 2010 e il 2011 mettendo in discussione i governi autoritari, successivamente definita Primavera Araba⁴⁷, i militari in Egitto seppero preservare i propri interessi. Soldati apparvero nelle piazze, sorridenti accanto ai dimostranti che cantavano “Il popolo e l'Esercito sono dalla stessa parte” (Kandil, 2016). Il 31 Gennaio, il Consiglio Supremo delle Forze Armate [CSFA] pubblicava un comunicato in cui

⁴⁷ Con l'espressione “Primavera Arabe” si è definito quel fenomeno di proteste e rivolte che ha interessato i Paesi del Nordafrica e del Medioriente, seppur con modi, forme e intensità differenti in base al Paese.

afferitava che i soldati non dovevano usare la forza nei confronti dei manifestanti, concetto che poco dopo venne ribadito dall'allora Ministro della Difesa, il Feldmaresciallo Mohamed Hussein Tantawi (Kandil, 2016). Alla fine, Mubarak si dimise, lasciando il potere in mano al CSFA, sotto la guida di Tantawi (Lutterbeck, 2013; Kandil, 2016). L'alto comando delle Forze Armate annunciò in un comunicato l'intenzione di ritirarsi dall'arena politica dopo un periodo di transizione di sei mesi e la consegna del potere a un'autorità civile scelta tramite elezioni (Lutterbeck, 2013; Kandil, 2016). In realtà, dando l'immagine di un cambio di regime, le forze armate mantenevano intatto il loro sistema di potere. La Costituzione venne abrogata, mentre una Dichiarazione Costituzionale garantiva poteri legislativi e giudiziari al CSFA⁴⁸ (Bruneau et al., 2013).

Come vedremo nelle seguenti sezioni, gli unici veri tentativi di ribilanciare le relazioni civili-militari sono avvenuti dopo la vittoria alle elezioni presidenziali del 2012 di Mohamed Morsi, esponente della Fratellanza Musulmana. Fondata nel 1928 da Hassan Al Banna, la Fratellanza Musulmana nacque come un'organizzazione volta a liberare l'Egitto dall'influenza britannica e a ritornare ai valori religiosi tradizionali (Priewasser, 2014). Con la presa di potere da parte dei Liberi Ufficiali, la Fratellanza passò a operare clandestinamente e, nel 1954, a seguito di un tentato assassinio nei confronti di Nasser, venne dichiarata illegale (Gorman, 2021). Come conseguenza, l'organizzazione subì una campagna di repressione e molti dei suoi membri vennero arrestati e torturati (Gorman, 2021). Durante la presidenza di Mubarak, nonostante il gruppo fosse ancora illegale da un punto di vista formale, membri della Fratellanza parteciparono alle elezioni come candidati indipendenti, ottenendo 17 seggi nelle elezioni del 2000 e 88 seggi nelle elezioni del 2005 (Mellor, 2021).

Dopo le proteste di piazza e la caduta del regime, la Fratellanza Musulmana è stata capace di capitalizzare in modo efficace il malcontento espresso dai manifestanti, fondando il Partito Libertà e Giustizia, vincendo le elezioni e ottenendo la maggioranza relativa in Parlamento (Campanini, 2013). Dopo l'ascesa alla presidenza, i tentativi di riforma delle relazioni civili-militari promossi da Morsi non hanno avuto successo. Nello specifico, come verrà spiegato in modo approfondito più avanti, l'Unione Europea e le sue politiche non hanno espresso un supporto deciso e offerto i giusti incentivi per contribuire al processo di democratizzazione e per consolidare il controllo civile sui militari, avendo scelto di prediligere altri interessi considerati prioritari, come la stabilità regionale. Dopo la destituzione di Morsi nel 2013 e la nuova presa del potere da parte dei militari, la Fratellanza

⁴⁸ È qui interessante notare che, dopo la caduta di Mubarak, l'Egitto ha creato un Consiglio di Sicurezza Nazionale sul modello del Consiglio di Sicurezza Nazionale [MGK] turco. In particolare, è stato istituito con la sopramenzionata Dichiarazione Costituzionale del marzo del 2011, composto solamente da ufficiali militari ma guidato dal Presidente con lo scopo di definire e coordinare la politica di difesa (Dichiarazione Costituzionale egiziana, 2011, Art. 54; Bruneau et al., 2013).

Musulmana è stata dichiarata nuovamente un'organizzazione illegale, i suoi membri sono stati perseguiti e, ad oggi, in Egitto, è designata come organizzazione terroristica (Tonsy, 2021).

4.3 L'Egitto e la Politica di Vicinato

A causa della sua locazione geo-strategica, della sua storia e del suo ruolo preminente negli affari arabi e negli equilibri mediorientali, le relazioni con l'Egitto sono sempre state considerate importanti dall'Unione Europea [UE] (Seeberg, 2018). Già a partire dal 1995, l'UE avviò il cosiddetto Processo di Barcellona, conosciuto anche come Partenariato Euro-mediterraneo, ossia un'iniziativa volta a rafforzare la cooperazione in diverse aree tra i Paesi europei e quelli della sponda Sud del *Mare Nostrum*, tra cui l'Egitto, gettando le basi per quella che poi sarebbe stata l'Unione per il Mediterraneo (Unione per il Mediterraneo, n.d. b).

A livello bilaterale, come anticipato nel primo capitolo, le relazioni tra l'UE e l'Egitto si articolano nel quadro della Politica di Vicinato [PEV]. Più nello specifico, la cooperazione si basa sull'Accordo di Associazione firmato nel giugno del 2001 ed entrato in vigore nel giugno del 2004. Dopo aver elencato all'Articolo 1 gli obiettivi della cooperazione, come lo sviluppo economico e sociale dell'Egitto e la stabilità regionale, l'Accordo di Associazione sottolinea all'Articolo 2 che le relazioni tra le Parti e l'Accordo stesso “debbono essere basati sul rispetto dei principi democratici e dei diritti umani fondamentali” (Accordo Euro-Mediterraneo, 2001, Artt. 1-2). Per quanto concerne il quadro formale delle relazioni, viene stabilito che il dialogo politico debba essere portato avanti a intervalli regolari attraverso diversi canali, in particolare quello ministeriale nella forma di un Consiglio di Associazione (Accordo Euro-Mediterraneo, 2001, Art. 5). Quest'ultimo è stato istituito all'interno dell'Accordo stesso, attraverso l'Art. 74, definendone le modalità di riunione, ossia riunirsi a livello ministeriale su iniziativa del Presidente una volta all'anno e quando le circostanze lo richiedano (Accordo Euro-Mediterraneo, 2001, Art. 74). A livello di competenze, il Consiglio di Associazione ha il potere di adottare decisioni vincolanti e raccomandazioni, quando vi sia comune accordo tra le Parti (Accordo Euro-Mediterraneo, 2001, Art. 76). Infine, a livello sostanziale, l'Articolo 4 statuisce che tutte le aree di interesse comune, e in particolare la pace, la sicurezza, la democrazia e lo sviluppo regionale, vengano affrontate nel dialogo politico (Accordo Euro-Mediterraneo, 2001, Art. 4).

Lo step successivo nei rapporti tra Bruxelles e il Cairo è stato fatto con l'Action Plan del 2007 che ha costituito il nuovo framework legale nelle loro relazioni, affermando per la prima volta che i risultati raggiungibili nella cooperazione dipenderanno dal livello di impegno nel rispettare i valori comuni e nell'implementazione delle priorità stabilite (EU/Egypt Action Plan, 2007). Tra queste è opportuno

evidenziare le questioni di sicurezza e il rafforzamento della democrazia e dello stato di diritto (EU/Egypt Action Plan, 2007).

Nonostante anche altri ambiti siano strategici e rilevanti, come quello economico o quello migratorio, le priorità sopramenzionate sono particolarmente significative per la nostra trattazione perché ci consentono di anticipare una delle maggiori problematiche della PEV e del rapporto dell'UE con l'Egitto, ossia il dilemma tra promozione della democrazia e stabilità regionale (cfr. Malmvig, 2006). Per analizzare concretamente come questo dilemma abbia inciso nelle relazioni tra Bruxelles e il Cairo, risulta ora necessario soffermarsi su alcuni dei Progress Report della Commissione Europea, documenti volti a valutare l'implementazione delle azioni richieste dall'Action Plan.

Nel primo Progress Report, relativo al 2007, la Commissione Europea, oltre a menzionare gli emendamenti costituzionali adottati in quell'anno, che, tra i vari cambiamenti apportati, avevano accresciuto i poteri del Parlamento, evidenziò che non vi erano indicazioni che l'Egitto avesse effettuato le investigazioni suggerite dalla Presidenza UE riguardo possibili irregolarità nelle elezioni del Giugno 2007 e che tribunali militari continuavano a giudicare i civili in materia di reati nel settore della sicurezza (Commissione, 2008). Allo stesso tempo, riguardo i diritti umani, vennero sottolineati i miglioramenti nell'ambito della libertà di espressione e, nel complesso, Bruxelles valutò positivamente l'impegno mostrato dall'Egitto.

Il successivo Progress Report del 2008 affermava che il Cairo aveva compiuto limitati ma incoraggianti progressi, in particolare in ambito economico e sociale, mentre non vi erano stati molti sviluppi positivi nell'ambito delle riforme politiche (Commissione, 2009). Nello specifico, la Commissione presentava le seguenti problematiche. In primo luogo, lo stato di emergenza, in vigore dal 1981, era stato esteso dal parlamento egiziano fino al 2010. In secondo luogo, le elezioni locali avevano avuto un'affluenza molto bassa e a migliaia di candidati dei partiti di opposizione e a candidati indipendenti, inclusi quelli legati alla Fratellanza Musulmana, era stato impedito di registrare la loro candidatura o gli era stata rifiutata dai comitati elettorali⁴⁹ (Commissione, 2009). Infine, nell'ambito giudiziario, i tribunali militari continuavano a giudicare i civili (Commissione, 2009). Al contrario, nell'ambito della sicurezza, l'Egitto stava svolgendo un ruolo importante nella mediazione tra Hamas e Israele, contribuendo alla missione di peacekeeping in Darfur e intensificando il suo dialogo con l'UE nel contrasto al terrorismo (Commissione, 2009).

⁴⁹ L'UE aveva presentato un'offerta di assistenza tecnica per migliorare il processo elettorale, incluso il sistema di registrazione degli elettori, ma il Cairo aveva declinato l'offerta.

Mentre per il 2009 la Commissione non constatò cambiamenti significativi, il Report relativo al 2010, ma comprendente anche alcuni avvenimenti del 2011, risultava più critico. Le elezioni tenutesi nel 2010 venivano definite prive di credibilità e caratterizzate da irregolarità e brogli elettorali (Commissione, 2011). Il deficit democratico, la brutalità della polizia e la corruzione venivano indicate come le cause delle dimissioni di Mubarak con la conseguente cessione del potere al CSFA. Tuttavia, Bruxelles sembrava essere fiduciosa riguardo gli sviluppi futuri notando che la “partenza dell’ex Presidente Mubarak aveva aperto un periodo di profondo cambiamento per l’Egitto” e che “gli impegni assunti dal governo temporaneo istituito dai militari hanno iniziato ad affrontare molte delle questioni politiche che sono state un ostacolo costante all’approfondimento delle relazioni tra UE ed Egitto. Se tali cambiamenti saranno tradotti coerentemente in azioni [...], l’Egitto potrebbe compiere notevoli progressi verso il conseguimento degli obiettivi enunciati nell’Action Plan” (Commissione, 2011, tda). Come vedremo nel dettaglio nelle prossime sezioni, l’UE mostrava di essere troppo ottimista riguardo un percorso autonomo dell’Egitto sulla via della democrazia. Per la prima volta, la Commissione riteneva essenziale una riforma degli apparati di sicurezza e un maggiore controllo civile sulle forze di polizia (Commissione, 2011).

Il Report relativo al 2011 comprendeva ovviamente un’analisi delle trasformazioni dovute alle proteste di piazza Tahrir e agli eventi che ne avevano fatto seguito⁵⁰. La Commissione prendeva atto della riforma del sistema elettorale e dell’organizzazione di elezioni parlamentari libere e trasparenti che rappresentavano un importante miglioramento rispetto al periodo di Mubarak e avevano visto i partiti di orientamento islamico ottenere la maggioranza⁵¹ (Commissione, 2012). Tuttavia, la Commissione dichiarava che il rispetto per i diritti umani e gli standard democratici, durante il periodo di transizione, non era stato soddisfacente. In particolare, venivano constatate detenzioni arbitrarie, l’uso eccessivo della forza sui dimostranti e sentenze dei tribunali militari nei confronti dei civili (Commissione, 2012). Per la prima volta, il Report definiva la posizione dei militari nel sistema politico “privilegiata” e allo stesso tempo evidenziava il loro tentativo di stabilire principi “sopra costituzionali” che gli conferissero un potere di veto sulle leggi riguardanti le forze armate (Commissione, 2012). Così, la Commissione invitava l’Egitto a tornare a un’amministrazione civile, revocare lo stato di emergenza, interrompere l’uso dei tribunali militari per giudicare i civili e proporre e adottare una costituzione democratica (Commissione, 2012).

⁵⁰ In precedenza, durante i primi giorni di protesta, gli Stati Membri erano stati fortemente divisi sulla necessità o meno di dimissioni da parte di Mubarak (Amadio Viceré & Fabbrini, 2017).

⁵¹ Il partito Libertà e Giustizia, legato alla Fratellanza Musulmana, aveva ottenuto il 47% dei seggi e il salafita Al-Nour il 24%.

È importante, però, aprire una breve parentesi. Se da un lato tali preoccupazioni riguardo gli eventi del 2011 venivano espresse dalla Commissione, si può certamente affermare che la stessa attenzione e la stessa concentrazione su questi eventi non venne mostrata a livello intergovernativo. Come giustamente evidenziato da Amadio Viceré e Fabbrini, il Consiglio dell'Unione Europea, nella sua formazione Affari Esteri, seguì la situazione in modo molto scostante, facendo solamente un vago riferimento all'Egitto nella riunione del 26 Settembre 2011 [quando vi erano nuove proteste in corso], per poi esprimere particolare preoccupazione nelle due riunioni di ottobre e, per finire, non menzionando gli ultimi sviluppi interni al Paese nel meeting del 14 Novembre 2011 (Amadio Viceré & Fabbrini, 2017). Solamente a fine novembre dello stesso anno, i Ministri degli Esteri degli Stati membri avrebbero preso una posizione più netta sulla necessità di un rapido ritorno a un governo civile, elemento che spiega il tono chiaramente critico nei confronti del CSFA del Report della Commissione relativo al 2011 che è stato menzionato sopra.

Nel 2012, le relazioni tra l'UE e l'Egitto tornarono a intensificarsi con la visita a Bruxelles del nuovo Presidente Morsi, la visita al Cairo del Presidente del Consiglio Europeo e la ripresa del dialogo formale, sospeso da gennaio 2011, nel quadro della PEV (Commissione, 2013). L'UE si compiaceva dei risultati raggiunti dall'Egitto, con una transizione fluida dai militari ai civili, la fine dello stato di emergenza ed elezioni presidenziali libere e senza tentativi di truccare i risultati⁵². Tra i progressi effettuati venivano inseriti anche la mancanza di ostacoli per la formazione di nuovi partiti e la possibilità di organizzare proteste vicino a luoghi precedentemente considerati inviccinabili, come il Palazzo Presidenziale e alcuni Ministeri statali (Commissione, 2013). Il Presidente Morsi annunciò anche le date per le nuove elezioni parlamentari e chiese all'UE di svolgere il ruolo di osservatore (Commissione, 2013). Tuttavia, allo stesso tempo, la Dichiarazione Costituzionale del Presidente Morsi del 22 novembre, che gli conferiva poteri estremamente ampi, e l'adozione affrettata di un progetto di Costituzione venivano considerati come fattori problematici, preoccupanti e divisivi per il Paese (Commissione, 2013).

Dopo manifestazioni popolari e un ultimatum da parte delle forze armate, Morsi venne destituito il 3 Luglio del 2013 (per approfondire si veda la sezione 4.4). I successivi sit-in organizzati da membri della Fratellanza Musulmana come segno di protesta vennero dispersi con la forza. La repressione raggiunse il suo apice con i processi nei confronti di alcuni sostenitori del presidente ad al-Minya, alla fine di Marzo 2014, quando 529 persone vennero giudicate colpevoli di aver ucciso un alto ufficiale di polizia (Priewasser, 2014). Tra queste, 220 videro le loro sentenze confermate. Le

⁵² Le elezioni videro Morsi vincere con il 51% dei voti contro Ahmed Shafik, generale dell'aeronautica militare legato al vecchio regime di Mubarak (Commissione, 2013).

relazioni sull'accaduto evidenziarono che sicuramente alcuni manifestanti agirono violentemente, ma che la risposta delle forze di sicurezza fu sproporzionata e incluse anche manifestanti non violenti (Commissione, 2014).

La sola reazione dell'UE al rovesciamento del presidente democraticamente eletto fu quella di stabilire relazioni diplomatiche con il nuovo regime e fornire supporto economico. Allo stesso tempo, tutti i funzionari dell'UE evitarono di usare le parole "colpo di stato" e l'Egitto venne rassicurato che non ci sarebbe stato alcun cambiamento nel supporto economico offerto dall'UE (Amadio Viceré & Fabbrini, 2017).

Il dialogo formale nel quadro della PEV venne sospeso temporaneamente, ma, nel Report per il 2014, la Commissione sottolineava come la nuova Costituzione approvata fosse più liberale delle precedenti e che il processo elettorale che aveva portato all'elezione di Al-Sisi fosse soddisfacente (Commissione 2015). Inoltre, l'UE si congratulò con il nuovo presidente per aver garantito ordine e sicurezza durante le votazioni (Amadio Viceré & Frontini, 2020).

Di conseguenza, la cooperazione con l'UE è continuata senza troppe complicazioni sia a livello bilaterale che multilaterale. A testimonianza di ciò, per il periodo 2014-2020, nel quadro del primo tipo di cooperazione il Cairo ha beneficiato di 756 milioni di euro grazie allo European Neighbourhood Instrument, mentre attraverso la cooperazione multilaterale l'Egitto ha partecipato a sei progetti riguardanti settori come quelli finanziario, economico, commerciale e industriale⁵³. Il dialogo formale, nella forma del Consiglio di Associazione, riprese nel 2017, a Bruxelles, con entrambe le parti che riconobbero l'importanza del loro rapporto di cooperazione (Segretariato Generale, 2018).

L'ultima riunione del Consiglio di Associazione dell'UE e dell'Egitto ha avuto luogo in Lussemburgo il 19 Giugno 2022 e ha adottato le nuove Priorità del Partenariato per il periodo 2021-2027 che si concentrano su uno sviluppo sostenibile, che renda l'economia egiziana più green e compatibile con la transizione digitale, e sulla stabilità della regione mediterranea, con particolare attenzione alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti. Per ciò che concerne la democrazia e i diritti umani, l'UE sembra soddisfatta degli ultimi risultati, avendo affermato che l'Egitto ha compiuto importanti passi avanti attraverso la revoca dello stato di emergenza nel 2021 e l'adozione della Strategia Nazionale

⁵³ Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Egypt*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/egypt_en

Egiziana per i Diritti Umani per il periodo 2021-2026 (Consiglio di Associazione, 2022). Per il periodo 2021-2024, l'UE ha stanziato 240 milioni di euro per la cooperazione bilaterale con l'Egitto⁵⁴.

Anche sul piano multilaterale, all'Egitto è stato storicamente riservato un ruolo di primo piano tra i Paesi del Vicinato Meridionale tanto da ottenere la prima copresidenza dell'Unione per il Mediterraneo dopo la sua creazione nel 2008 al summit di Parigi (Seeberg, 2018). Tre anni dopo, gli equilibri della regione venivano sconvolti dalle Primavere arabe, portando l'UE a effettuare una revisione della PEV e ad affermare nella Comunicazione “Una risposta nuova a un vicinato in mutamento” che “l'UE intende sostenere la trasformazione democratica avviata in Egitto e in Tunisia” e promuovere programmi di sviluppo istituzionale nel Mediterraneo Meridionale (Commissione & Alto Rappresentante, 2011).

Tuttavia, come sostenuto da Furness, la “risposta nuova” si rivelò inefficace quando il rovesciamento di Morsi da parte dei militari egiziani non vide azioni concrete da parte dell'UE (Furness, 2018). In particolare, Furness ha affermato che: “Oltre alle visite simboliche e di alto profilo dell'Alto Rappresentante Ashton al presidente egiziano incarcerato Morsi, l'UE e i suoi Stati Membri hanno accettato il rovesciamento di un governo democraticamente eletto al prezzo della stabilità [...]” (Furness, 2018, tda). Sulla stessa linea Börzel e Lebanidze che hanno rimarcato come dopo il colpo di stato del 2013, nonostante la sospensione formale del dialogo politico, ci sia stato un tacito assenso nei confronti della giunta militare che aveva preso il potere deponendo Morsi (Börzel & Lebanidze, 2018). D'altro canto, il fatto che l'Alto Rappresentante mancasse di una propria autonomia d'azione, dovendo basarsi sul consensus tra gli Stati Membri, la mancanza di una strategia di politica estera condivisa verso i Paesi Arabi e l'inefficacia della PEV nel fornire strumenti per far fronte alla situazione, sono stati tutti elementi che non hanno permesso all'UE di svolgere un ruolo di primo piano nel favorire la transizione democratica e incidere in modo concreto sul corso degli eventi (Amadio Viceré & Fabbrini, 2017).

In conclusione, i cambi di regime non hanno influito sulla cooperazione a lungo termine tra Bruxelles e il Cairo. La necessità dell'UE di preservare la stabilità e la sicurezza nella regione ha portato a optare per un approccio più pragmatico, evitando una condanna o una rottura dei rapporti con la giunta militare. Lasciando flessibile il grado di cooperazione, la PEV si è dimostrata, nel caso dell'Egitto, uno strumento in grado di preservare lo *status quo* e assicurare fiorenti relazioni economiche, ma, allo stesso tempo, totalmente incapace di determinare cambiamenti profondi nel

⁵⁴ DG NEAR. (n.d.). *Egypt*.

sistema politico del Paese, come testimoniato dalla debolezza, se non assenza, degli incentivi e delle condizionalità previste per un cambiamento delle relazioni civili-militari.

4.4 La Fratellanza Musulmana e i Tentativi di Riforma

Come sostenuto da Cook, i militari, nel corso dei decenni, sono stati anche capaci di influenzare la politica attraverso il presidente, senza intervenire direttamente nelle attività politiche quotidiane, comandando ma senza governare, intervenendo solo quando periodi di crisi potevano mettere a rischio i loro interessi (come citato in Priewasser, 2014). Così, nel giugno del 2012, i militari erano comprensibilmente nervosi quando divenne concreta la possibilità che ad ottenere la presidenza, e di conseguenza i suoi poteri, sarebbe stato Mohamed Morsi, candidato della Fratellanza Musulmana (Priewasser, 2014). In primo luogo, il CSFA guidato da Tantawi cercò di posticipare le elezioni, provocando proteste di piazza. In secondo luogo, il 17 giugno, il secondo giorno di ballottaggio tra Morsi e Ahmed Shafik, il CSFA cercò di limitare i poteri del presidente e allo stesso tempo ampliare i propri (Campanini, 2013; Priewasser, 2014).

Nonostante questi tentativi non abbiano avuto successo, poiché Morsi divenne il primo presidente dell'Egitto eletto democraticamente, costituiscono una prova importante della relazione conflittuale tra il CSFA e la Fratellanza Musulmana per il controllo del potere politico in Egitto. A differenza di quanto sostenuto da parte della letteratura, come da Gervasio e Teti (2013), non ci fu alcuna alleanza o convergenza tra questi due attori, ma solo la necessità per il neoletto presidente di evitare uno scontro totale con le forze armate e, di conseguenza, la necessità di soddisfare alcuni dei loro interessi. Vista anche la brevità dell'esperienza di governo della Fratellanza, è impossibile pensare che in un tale lasso di tempo fosse possibile contrastare e riformare l'intero sistema di privilegi dei militari senza conseguenze e con risultati di successo, soprattutto in assenza di una politica di sostegno da parte di un attore internazionale esterno.

Per questo, Morsi fece delle concessioni. La controversa Costituzione del 2012 ampliò le competenze della magistratura militare nel processare i civili, includendo crimini nei confronti delle forze armate, una fattispecie che, in base all'interpretazione, poteva diventare particolarmente estesa (Smierciak, 2021). Inoltre, nel 2013, sotto le pressioni del Ministero della Difesa, Morsi decise di non proseguire con il suo progetto di trasferire ai civili lo sviluppo della zona del Canale di Suez e lasciarla, invece, ai militari che la controllavano da anni (Sayigh, 2019, p. 22).

Tuttavia, allo stesso tempo, la Fratellanza Musulmana cercò concretamente di diminuire il peso delle forze armate nel sistema (Smierciak, 2021). In primo luogo, la Costituzione del 2012 riaffermò il

ruolo del Presidente come Comandante Supremo delle Forze Armate. Si trattava della prima volta nella storia della Repubblica che un civile occupava questa carica. In secondo luogo, nel giugno del 2013 nominò governatori sette membri della Fratellanza Musulmana (Smierciak, 2021), cariche storicamente occupate da militari e forze di polizia in pensione. In agosto, Morsi abrogò l'emendamento costituzionale attraverso cui i generali avevano ridotto i suoi poteri, rimosse dai loro incarichi Tantawi e il capo di stato maggiore Sami Anan e nominò Al-Sisi nuovo Ministro della Difesa (Priewasser, 2014). Infine, emersero anche voci che Morsi stesse considerando la possibilità di sostituire Al-Sisi con qualcuno più fedele e controllabile (Hendawi, 2013a).

La divergenza tra le visioni e i progetti dei due attori è stata ben esemplificata anche dalla politica estera e di sicurezza, ambito in cui gli sforzi di Morsi di ridefinirla in una direzione "islamista" sono stati ostacolati dai militari. Ad esempio, quando il presidente, durante un discorso del Giugno 2013, dichiarò il suo sostegno ai ribelli siriani che combattevano contro Bashar Al-Assad, i militari bilanciarono dicendo: "l'Esercito egiziano non interferirà negli affari interni di altri Stati" (Hendawi, 2013b, tda). Allo stesso modo, quando Morsi ordinò al suo Ministro della Difesa, il Generale Al-Sisi, di incontrare il leader di Hamas, questi si rifiutò di farlo. E ancora, quando nell'Aprile del 2013, Morsi fece presente a membri del governo del Sudan di essere flessibile nel trovare una soluzione a una storica disputa sui confini tra i due paesi, Al-Sisi, dopo il ritorno di Morsi, inviò il suo capo del personale a Karthoum per rendere chiaro ai sudanesi che le forze armate egiziane non avrebbero ceduto quei territori (Hendawi, 2013a).

Un sistema con tali divisioni non poteva durare a lungo e ben presto la situazione degenerò portando a nuove proteste di massa nelle strade. Se da un lato bisogna ammettere che la Fratellanza e Morsi non avevano un progetto fattibile né idee per affrontare la dura crisi economica che aveva colpito il Paese (Priewasser, 2014) e che non si dimostrarono capaci di appianare le tensioni presenti nella società, unendo la popolazione, dall'altro lato è ampiamente testimoniato che i crescenti tentativi del neo-eletto presidente di ridurre il controllo dei militari sull'economia e sulla politica generarono l'opposizione delle forze armate, supportate anche dalle forze di polizia e dall'élite nell'amministrazione statale creatasi ai tempi di Mubarak (Völkel, 2021; Brooks & Pion-Berlin, 2022). Nello specifico, la polizia si ritirò dalle strade, portando a un incremento netto del tasso di criminalità (Völkel, 2021), mentre sembra che l'apparato amministrativo abbia volontariamente disturbato la distribuzione di energia elettrica e gasolio durante gli ultimi mesi della presidenza (Völkel, 2021; Brooks & Pion-Berlin, 2022). L'ovvia conseguenza fu il declino della popolarità di Morsi. Così, il 30 Giugno 2013, il movimento popolare Tamarod, che poi risultò essere influenzato e supportato dai militari, organizzò proteste su ampia scala, consentendo alle forze armate di

giustificare il loro intervento attraverso un'immagine di approvazione pubblica (Smierciak, 2021; Brooks & Pion-Berlin, 2022). Il 3 Luglio 2013, membri delle Forze Armate arrestarono il presidente Morsi e riaffermarono il controllo militare sul sistema politico. La minaccia rappresentata dalla Fratellanza Musulmana venne definitivamente eliminata: l'organizzazione venne prima dichiarata illegale e poi definita gruppo terroristico, portando a una campagna di repressione nei confronti dei suoi membri (Commissione, 2014). Si chiudeva così la prima, breve, e finora unica, esperienza democratica conosciuta dal popolo egiziano.

4.5 2013: Il Ritorno dei Militari e l'Ascesa di Al-Sisi

Protettori della nazione dalla deriva islamista, garanti della Costituzione, salvatori dello Stato, sono solo alcuni dei titoli attribuiti ai militari dalla narrativa ufficiale dopo il loro intervento per deporre il presidente Morsi. Un discorso adottato in primis dal principale architetto del colpo di stato, il Generale Al-Sisi⁵⁵, il quale ha dichiarato che: “Le forze armate non potevano tapparsi le orecchie o chiudere gli occhi quando il movimento e le richieste delle masse [chiedevano] che svolgessero un ruolo nazionale” (Lakhal, 2014, p. 142, tda), e sostenuto dagli ufficiali militari che hanno ribadito la naturale responsabilità delle forze armate di proteggere il Paese dal declino politico (Völkel, 2021).

Questo ruolo delle forze armate è stato formalmente sancito dalla Costituzione emendata nel 2019. Nello specifico, l'Articolo 200 afferma che: “il loro dovere è quello di proteggere il Paese, preservare la sua sicurezza e l'integrità dei suoi territori e salvaguardare la Costituzione, la democrazia, le fondamenta dello stato civile, così come i guadagni, i diritti e le libertà del popolo” (Costituzione dell'Egitto, 2014, tda).

Dopo il 2013, con Al-Sisi a guidare il nuovo sistema di potere, i militari non solo hanno ripreso a beneficiare dei loro storici privilegi, ma hanno perfino visto aumentare il loro ruolo e la loro influenza in alcuni settori rispetto agli anni di Sadat e Mubarak. Un controllo sul sistema e sullo stato egiziano che è stato coronato dall'elezione di Al-Sisi alla presidenza nel Giugno del 2014. Per comprendere quanto esteso sia il potere dei militari in Egitto, possiamo analizzare il loro peso in tre principali ambiti: politico, giudiziario ed economico.

⁵⁵ Il Presidente Al-Sisi è un ufficiale di carriera, che è stato a capo dell'Intelligence Militare prima di divenire Feldmaresciallo e Ministro della Difesa durante la Presidenza Morsi (Völkel, 2021).

A livello di politica locale, dopo il rovesciamento di Morsi, i governatorati vennero di nuovo affidati a membri degli apparati di sicurezza, con la nomina di 17 militari e 2 poliziotti, preceduta dall'ovvia estromissione dei governatori islamisti nominati da Morsi (Kandil, 2016).

Anche per quanto riguarda la politica parlamentare, la presa delle forze armate è diventata ancora più forte. Mentre durante la Presidenza di Mubarak il Ministero dell'Interno manipolava le elezioni e solamente dopo le forze di sicurezza ricattavano i parlamentari che avevano un atteggiamento troppo ostile, con le elezioni del 2015 si è passati a un livello successivo (Kandil, 2016). Le strategie di campagna elettorale sono state direttamente decise negli uffici degli apparati di sicurezza e di intelligence, i candidati hanno ricevuto istruzioni sulla lista a cui aderire e su dove concorrere e membri degli apparati di sicurezza, dopo le elezioni, hanno aiutato a organizzare i diversi blocchi elettorali (Kandil, 2016). Inoltre, nel Febbraio 2016, il parlamentare Tawk 'Ukasha, che aveva ricevuto il maggior numero di voti durante le elezioni, è stato estromesso dal Parlamento con l'accusa di compromettere la sicurezza nazionale (Kandil, 2016).

I membri delle forze armate non più in servizio occupano anche importanti cariche in numerose autorità generali legate ai diversi ministeri. Più nello specifico nel periodo 2014-2019, sono stati a capo di 11/11 su Autorità Generali legate al Ministero dei Trasporti, 6/9 legate al Ministero del Commercio e dell'Industria, 4/6 per il Ministero dell'Elettricità e delle Energie Rinnovabili, 2/2 per il Ministero dell'Educazione, 1/1 per il Ministero dell'Awqaf (dotazioni religiose), 2/2 per il Ministero degli Investimenti e della Cooperazione Internazionale, 1/2 per il Ministero del Turismo (Sayigh 2019, pp. 164–165). Inoltre, la scelta del Ministro della Difesa deve essere approvata dal CSFA e deve necessariamente ricadere su un membro delle forze armate.

Dopo il 2013, anche altri Ministeri sono, o sono stati, guidati da militari. Il Ministero dei Trasporti, il Ministero dello Sviluppo Locale e il Ministero dell'Approvvigionamento e del Commercio Interno ne costituiscono un esempio (Völkel, 2021). Infine, l'Articolo 234 della Costituzione ha reso permanente il diritto del CSFA di approvare la scelta del capo dell'Esercito fatta dal Presidente (Smierciak, 2021).

Per ciò che concerne l'ambito giudiziario, nell'Ottobre del 2014 Al-Sisi ha emanato il decreto presidenziale n. 136 che ha aumentato le funzioni di polizia delle Forze Armate accanto al Ministero dell'Interno e ampliato la giurisdizione militare sui civili. Nei tre anni dopo il decreto, circa 15.500 civili sono stati processati da tribunali militari (Smierciak, 2021).

Infine, in ambito economico, con la presidenza di Al-Sisi, i militari hanno velocemente potuto ristabilire la loro leadership grazie all'assegnazione di progetti di costruzione dal valore di 770 milioni

di dollari a imprese legate alle forze armate (Kandil, 2016). Nello specifico, il Presidente ha assegnato alle forze armate la realizzazione di grandi progetti nazionali, ossia la realizzazione della Nuova Capitale Amministrativa, la costruzione del secondo Canale di Suez e un massiccio piano di bonifica per estendere la valle del Nilo (Kandil, 2016). In quest'ultimo settore, i militari hanno un ruolo di primo piano dai tempi di Nasser. In particolare, attraverso il Ministero della Difesa, le forze armate giocano da sempre il ruolo di arbitro nel processo di attribuzione delle terre⁵⁶, degli appalti e della direzione dei lavori dei progetti di bonifica (Acloque, 2019). Inoltre, un decreto presidenziale del 2015 stabilisce un quadro legale che autorizza le forze armate a utilizzare le terre del deserto come capitale per stabilire dei partenariati con degli attori privati nazionali e internazionali e investire in diversi settori, come la produzione agricola e agro-industriale a fini commerciali (Acloque, 2019). Sempre nel 2015, una cittadina con case, servizi e terreni attrezzati con serre è stata costruita da zero dai militari nell'oasi di Farafra (Acloque, 2019). Di conseguenza, ad oggi le forze armate possono essere considerate a pieno titolo anche come un grande proprietario terriero in Egitto e ciò gli ha perfino permesso di costruire un vero e proprio impero agroindustriale (Acloque, 2019).

A testimoniare il peso del Ministero della Difesa nell'economia egiziana, è anche il caso dell'Autorità Generale per lo Sviluppo delle Risorse Ittiche. Questa Autorità, facente riferimento al Ministero dell'Agricoltura, ha perso complessivamente il 75% del suo budget nel periodo 2014-2016 dopo che il Ministero della Difesa ha istituito la Compagnia Nazionale per la Pesca e l'Acquacoltura che ora domina nel settore a livello nazionale (Sayigh 2019, p. 261-262). Favorito da privilegi legali, che includono esenzione dalle tasse e altri privilegi fiscali, il Ministero della Difesa è coinvolto in progetti nazionali in diversi ambiti, come la sanità, la realizzazione di strade e ponti, il funzionamento dei porti e la sicurezza alimentare (Völkel, 2021). Allo stesso tempo, il Ministero della Produzione Militare supervisiona 20 società che si occupano della produzione di carri armati, veicoli pesanti e armamenti, ma anche beni non militari, come prodotti alimentari, elettrodomestici e macchine agricole. I profitti di queste compagnie si sono quintuplicati dall'avvento al potere di Al-Sisi e più precisamente nel periodo che va dal 2013 al 2019, raggiungendo i 15 miliardi di sterline egiziane [circa 840 milioni di dollari] (Völkel, 2021).

A completare il quadro dell'economia "militare" sono l'Autorità per il Canale di Suez, storicamente controllata dalle forze armate, e l'Organizzazione Araba per l'Industrializzazione [OAI]. Istituita nel 1975, l'OAI, di proprietà statale, è anch'essa sotto stretto controllo delle forze armate. La

⁵⁶ La legge n. 143 del 1981 stabilisce che lo Stato è il proprietario dell'insieme delle terre desertiche e che le forze armate ne gestiscono il processo di attribuzione. Più nello specifico, questa legge permette ai militari di definire quali appezzamenti possano essere concessi ai privati e quali debbano essere considerati a uso strategico e militare (Acloque, 2019).

“Commissione Suprema” che si occupa della sua gestione è infatti composta dal Presidente, dal Primo Ministro, dai Ministri della Difesa e della Produzione Militare, dal capo di Stato Maggiore e da altri quattro Ministri (Arab Organization for Industrialization, 2021). Infine, la Costituzione del 2014 ha confermato che il budget dei militari rimane non soggetto al controllo parlamentare (Völkel, 2021).

In conclusione, le forze armate hanno rafforzato un sistema che sembra destinato a perdurare nel tempo, mentre il Presidente Al-Sisi, con il referendum del 2019, ha assicurato l'estensione del suo mandato fino al 2024 e la possibilità di poter essere rinominato per altri sei anni (Mellor, 2021). Tuttavia, l'Egitto rimane un Paese caratterizzato da una prolungata crisi economica⁵⁷, dall'impovertimento della classe media e, adesso, da problemi di sicurezza alimentare dovuti all'invasione russa dell'Ucraina. Tutti elementi che complicano un quadro che non ha mai visto risolte le contraddizioni che portarono alle proteste di piazza nel 2011.

4.6 Conclusione

Lo scopo del presente capitolo è stato quello di dimostrare che, in assenza di una politica di sostegno e di democratizzazione da parte di un attore internazionale, la vittoria del Partito Libertà e Giustizia, legato alla Fratellanza Musulmana, alle elezioni libere e trasparenti del 2011 non è stata in grado di produrre cambiamenti concreti e duraturi nelle relazioni civili-militari e ridurre l'influenza delle forze armate sui diversi settori della società. Per quanto riguarda un'analisi specifica della Politica di Vicinato, questa si è dimostrata estremamente efficace nel mantenere la stabilità, creare una proficua cooperazione economica e incentivare la cooperazione in materia di sicurezza. Tuttavia, allo stesso tempo, la PEV si è mostrata inadeguata a sostenere il processo di democratizzazione in Egitto, ad incentivare riforme che potessero trasformare i rapporti di forza esistenti e determinare cambiamenti positivi del sistema politico. Ciò fa in modo che, nonostante gli scarsi risultati in ambito di democrazia e diritti umani, l'Egitto continui a beneficiare del sostegno economico dell'Unione per il suo ruolo chiave per la sicurezza e la stabilità della regione.

In conclusione, dalla deposizione di Morsi, le forze armate hanno ripreso il totale controllo della politica del Paese e rafforzato la loro posizione nei diversi apparati dello Stato. Dalla politica locale a quella nazionale, dal sistema giudiziario a quello economico, ogni settore continua a essere caratterizzato dalla profonda influenza dei militari.

⁵⁷ Il 20 settembre 2019, sono scoppiate proteste e manifestazioni nel Paese, le più ampie dal 2013 (Völkel, 2021).

Nel corso del capitolo, ci si è prima soffermati sui due attori principali che hanno caratterizzato gli avvenimenti storici e politici egiziani dell'ultimo secolo, ossia le Forze Armate e la Fratellanza Musulmana (4.2), per poi esaminare approfonditamente la cooperazione tra Egitto e Unione Europea nell'ambito della Politica di Vicinato, dal 2004 fino allo stato attuale delle loro relazioni (4.3). Nella sezione (4.4) è stata proposta un'analisi dei tentativi di riforma promossi da Morsi e dalla Fratellanza Musulmana, mostrando come i loro interessi fossero quasi sempre antitetici rispetto a quelli dei militari. Infine, nella sezione (4.5) è stato presentato il consolidamento dell'influenza militare sui principali apparati dello Stato dopo il 2013, offrendo, in particolare, una presentazione del loro radicamento negli ambiti politico, economico e giudiziario e mostrando come questo sistema sembri destinato a perdurare nel tempo.

CONCLUSIONE

L'obiettivo di questa tesi è stato quello di rispondere alla seguente domanda di ricerca: "Cosa ha permesso un cambiamento nelle relazioni civili-militari in Turchia e non in Egitto?". Al fine di rispondere a tale quesito, sono stati utilizzati l'istituzionalismo storico come cornice teorica e il metodo comparato come metodologia. L'ipotesi di ricerca proposta è stata che la possibilità di accesso a un'organizzazione sovranazionale promotrice di valori democratici possa dare al governo di un Paese gli strumenti e gli incentivi per ridurre il potere delle forze armate nella sfera politica e ribilanciare in modo efficace e permanente le relazioni civili-militari a favore dei primi. Con riferimento alle due unità di analisi utilizzate, Turchia ed Egitto, si è sostenuto che la politica di allargamento dell'Unione Europea sia stata capace di offrire incentivi, in particolare l'ammissione, tali da promuovere una riforma delle relazioni civili-militari, mentre la politica europea di vicinato sia stata incapace di fare lo stesso. Al contempo, si è sostenuto che gli incentivi offerti dalla politica di allargamento siano stati in grado di rendere inefficace qualsiasi narrativa delle forze armate volta a contrastare le riforme in nome della difesa dei valori nazionali e della protezione dello Stato, mentre, invece, la politica di vicinato non sia in grado di offrire incentivi del genere.

Il processo della tesi per confermare tale ipotesi si è articolato in diversi capitoli. Il primo capitolo ha avuto l'obiettivo di introdurre il presente lavoro. Nello specifico, la sezione (1.1) ha presentato la domanda e l'ipotesi di ricerca, ha iniziato a tracciare gli elementi di somiglianza tra le due unità di analisi oggetto della comparazione e ne ha giustificato la scelta. La sezione seguente (1.2) ha presentato la cornice teorica alla base della nostra trattazione, l'istituzionalismo storico, mettendo in luce i principali concetti che lo costituiscono, come quelli di dipendenza dal percorso e giuntura critica, e contestualizzandoli all'interno della tesi. In modo complementare, la sezione (1.3) ha discusso la metodologia del lavoro, ossia la comparazione tra casi maggiormente simili. Questa parte metodologica si è conclusa con la definizione delle unità di analisi, dell'arco temporale e delle proprietà oggetto della comparazione e del tipo di fonti, sia primarie sia secondarie, utilizzate durante l'analisi. Successivamente, la sezione (1.4) ha voluto offrire la concettualizzazione di "relazioni civili-militari" in modo da definire in modo chiaro che cosa si intenda con tale espressione durante la trattazione. Infine, il capitolo si è concluso con la sezione (1.5) che ha esposto la struttura del lavoro,

descrivendo la divisione e i temi di ogni capitolo e di ogni sezione in modo da favorire una migliore comprensione della tesi e mostrare come si sarebbe articolata.

Il secondo capitolo ha avuto come oggetto i due policy frameworks della politica estera dell'UE, ossia la politica di allargamento e la politica europea di vicinato [PEV]. Questo secondo capitolo risulta essere importante non solo perché ha mostrato le differenze di funzionamento, di scopo e di risultati tra queste due policies, ma soprattutto perché ha consentito di comprendere meglio la successiva comparazione tra Turchia ed Egitto, dal momento che il primo Paese è stato coinvolto nella politica di allargamento e il secondo nella PEV. Pertanto, dopo una prima sezione introduttiva (2.1), la sezione (2.2) ha analizzato in modo approfondito il funzionamento della politica di allargamento, prendendo in esame tutti i suoi aspetti principali, come la base giuridica, i requisiti previsti, con una particolare attenzione ai Criteri di Copenaghen, gli strumenti di assistenza tecnica ed economica [IPA, IPA II, IPA III], la struttura dei negoziati e soprattutto incentivi e condizionalità. La sezione seguente (2.3) dedicata alla politica europea di vicinato si è posta lo scopo di procedere in maniera speculare alla precedente in modo da favorire la comparazione. Anche per la PEV sono quindi state presi in considerazione la base giuridica, il funzionamento, gli strumenti di assistenza tecnica ed economica [ENPI, ENI, NDICI – Global Europe] e la struttura della cooperazione, in particolare quella multilaterale con il Vicinato del Sud e quella bilaterale. Inoltre, per favorire una migliore comprensione della PEV, sono state anche descritte le due revisioni che l'hanno caratterizzata, nel 2011 e nel 2015, e i punti di debolezza riscontrati da parte della letteratura. Infine, l'ultima sezione (2.4) è stata volta a presentare i risultati della comparazione tra le due politiche e a metterne in luce somiglianze, differenze e peculiarità. Nello specifico, dalla comparazione è emerso che, se l'obiettivo delle politiche risulta essere molto simile, ossia la creazione di un'Europa e di un Vicinato stabili, pacifici e caratterizzati da buone relazioni a livello politico ed economico, diversi sono stati soprattutto i risultati raggiunti. A causa della mancanza di criteri prestabiliti e precisi, la PEV non ha la stessa efficacia della politica di allargamento nel produrre riforme e cambiamenti negli altri Stati. Allo stesso tempo, ciò risulta essere dovuto anche alla differenza di incentivi, dal momento che la PEV non può prospettare l'ammissione.

Conclusa l'analisi dei due policy frameworks, il terzo capitolo ha approfondito il sistema di relazioni civili-militari della Turchia e i cambiamenti che l'hanno interessato. Dopo la consueta sezione introduttiva (3.1) volta a definire scopo e struttura del capitolo, la sezione seguente (3.2) ha descritto i caratteri dei due principali attori del sistema politico turco, l'AKP e le forze armate, mettendo in luce la decisiva influenza di quest'ultime sulle strutture istituzionali prima del 2002. La sezione (3.3) ha analizzato l'influenza della politica di allargamento sulle relazioni civili-militari in Turchia.

Prendendo in esame i Regular Report della Commissione sul tema, si sono volute evidenziare le richieste di riforma da parte di Bruxelles e come queste abbiano fornito all'AKP le giustificazioni e la narrativa adatta per ridimensionare il peso delle forze armate senza che i militari potessero reagire con un colpo di stato. Di conseguenza, la sezione (3.4) ha fornito un'analisi dettagliata delle principali riforme dell'AKP volte a diminuire il peso delle forze armate nel sistema politico e giudiziario. Come esempio principale sono state prese le riforme che hanno caratterizzato il Consiglio di Sicurezza Nazionale, talmente influente da essere precedentemente considerato come un governo parallelo (Dorronsoro & Gourisse, 2015). Nella stessa sezione (3.4) sono stati anche descritti tre principali eventi concreti volti a testimoniare come la riduzione di influenza dei militari sulla società sia avvenuta non solo da un punto di vista legale e formale, ma anche sostanziale. Quest'analisi è stata conclusa (sezione 3.5) dall'esame del fallito golpe del 2016, che ha testimoniato il definitivo cambiamento nelle relazioni civili-militari, e della ristrutturazione delle forze armate che ne ha fatto seguito e che ha consentito a Erdogan e al suo partito di rafforzare definitivamente la loro posizione nei confronti di qualsiasi minaccia proveniente dall'esercito. L'ultima sezione (3.6) ha avuto lo scopo di riepilogare gli elementi principali che hanno costituito il capitolo e presentarne le conclusioni, evidenziando in modo particolare come la politica di allargamento abbia avuto un ruolo decisivo nel favorire le riforme delle relazioni civili-militari in Turchia e presentando le motivazioni alla base del mancato ingresso di Ankara nell'UE.

Conclusa l'analisi sulla Turchia e sull'influenza della politica di allargamento sulle sue relazioni civili-militari, il quarto capitolo, attraverso una struttura speculare al terzo, si è concentrato sulla seconda unità di analisi della nostra comparazione, l'Egitto. La prima sezione introduttiva (4.1), è stata seguita dalla sezione (4.2) volta a spiegare gli elementi distintivi dei due storici attori del sistema politico, la Fratellanza Musulmana e le forze armate egiziane. Riguardo queste ultime è stato necessario spiegare il loro ruolo decisivo nell'avvento della Repubblica e i loro privilegi durante le presidenze di Naguib, Nasser, Sadat e Mubarak. La sezione (4.3), dedicata alle relazioni tra UE ed Egitto nel quadro della politica di vicinato, ha svolto una funzione chiave all'interno del capitolo. Il suo scopo è stato infatti quello di dimostrare che la PEV non sia stata assolutamente capace di incentivare riforme delle relazioni civili-militari dopo la caduta di Mubarak e l'elezione di Morsi. Prendendo in esame i Progress Report della Commissione sul tema, si è constatato come le richieste di Bruxelles fossero meno stringenti e il suo tono molto meno duro, con l'eccezione del 2010 e del 2011, dei corrispettivi nella politica di allargamento. Inoltre, nella stessa sezione (4.3) è stato spiegato che la centralità dell'Egitto per la stabilità della regione ha fatto in modo che l'UE mettesse in secondo piano la promozione della democrazia e delle riforme, come testimoniato dalla mancanza di una reazione al rovesciamento del Presidente Morsi. Per concludere l'analisi sulla debolezza delle

riforme, la sezione (4.4) ha presentato il fallimento dei tentativi di Morsi di ridurre il peso delle forze armate nel sistema politico egiziano e ha dimostrato l'impossibilità di modificare i rapporti di potere a sfavore dell'istituzione militare senza gli incentivi prodotti da un'organizzazione sovranazionale quale l'UE e senza una conseguente narrativa in grado di giustificare in modo forte, sia agli occhi dei militari che della popolazione, questi cambiamenti. Infine, la sezione (4.5) ha spiegato il rafforzamento del controllo delle forze armate sul sistema politico dopo il colpo di stato del 2013. In particolare, prendendo in analisi gli ambiti politico, giudiziario ed economico, si è dimostrato come la loro influenza sia ancora profondamente radicata e, in alcuni casi, ancora più forte che nel passato.

A questo punto, ritengo utile e necessario ribadire i risultati della presente analisi. In primo luogo, Turchia ed Egitto, come messo in luce nel corso della trattazione, sono risultati due casi estremamente simili. In entrambi i Paesi, le forze armate hanno svolto un ruolo determinante negli eventi che hanno portato alla nascita della Repubblica. In entrambi i casi, i gruppi di militari sono stati guidati da personaggi che hanno poi assunto il ruolo di Presidente, rispettivamente il Generale Mustafa Kemal e il Tenente Colonnello Gamal Abd el-Nasser. In entrambi i casi, i militari sono considerati dalla popolazione come i fondatori e i protettori dello Stato e come l'istituzione più rispettata nel Paese. In entrambi gli Stati, i militari sono intervenuti sia in modo diretto che in modo indiretto nella vita politica. Nello specifico, in Turchia l'esercito è intervenuto direttamente con tre colpi di stato tradizionali (1960, 1971, 1980) e indirettamente con il colpo di stato post-moderno (1997). In Egitto, i militari sono intervenuti direttamente con due colpi di stato tradizionali (1952 e 2013) e con la guida del governo di transizione dopo la caduta di Mubarak (2011) e in modo indiretto con la riduzione dei poteri del Presidente prima delle elezioni del 2012 e la mobilitazione della popolazione nell'ambito delle proteste del movimento Tamarod nel 2013. In entrambi i Paesi, i civili potevano essere giudicati da tribunali militari. Allo stesso modo, sia le forze armate turche che quelle egiziane avevano un peso importante nell'economia nazionale, controllavano un'organizzazione che ha rappresentato lo strumento per i loro interventi nel sistema economico e che era inizialmente volta all'occupazione di militari in pensione (l'OYAK in Turchia, l'OPSN in Egitto) e avevano autonomia nello stabilire il proprio budget che non era soggetto a nessun controllo esterno. Infine, in entrambi i Paesi, un partito islamista moderato ha vinto elezioni libere e trasparenti (l'AKP in Turchia, il Partito Libertà e Giustizia in Egitto). Tuttavia, c'è un importante elemento di differenza che ha condotto alla nostra domanda di ricerca. Mentre in Turchia il partito islamista moderato che ha vinto le elezioni libere e trasparenti è riuscito in una riforma delle relazioni civili-militari, portando a un cambiamento di molti dei caratteri sopramenzionati, in Egitto ciò non è avvenuto e i militari sono ancora oggi al potere. Come già detto, ci si è quindi domandati: "Cosa ha permesso un cambiamento nelle relazioni civili-militari in Turchia e non in Egitto?".

La comparazione svolta all'interno di questa tesi ha avvalorato la nostra ipotesi. L'elemento di differenza, ossia la variabile indipendente, risulta essere stata il tipo di politica estera dell'Unione Europea. Infatti, è stato proprio dal conferimento dello status di candidato alla Turchia nel 1999 che ha avuto inizio il processo di riforma, poi velocizzato e rafforzato dalla volontà dell'AKP. D'altronde, come già sottolineato nel corso della trattazione, diversi autori hanno evidenziato il ruolo della politica di allargamento nel cambiamento delle relazioni civili-militari in Turchia. Un cambiamento che è stato testimoniato dai falliti tentativi delle forze armate di mobilitare la popolazione contro l'elezione alla presidenza della Repubblica di Abdullah Gül, di dissolvere l'AKP attraverso la Corte costituzionale e di rovesciare Erdogan attraverso un colpo di stato.

In breve, la politica di allargamento è stata in grado di produrre riforme sostanziali nel sistema politico turco perché, prospettando come risultato ultimo l'ammissione con tutti i benefici ad essa correlati, prevede che i Criteri di Copenaghen siano molto rigidi, richiedendo il rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e delle minoranze, ma anche l'armonizzazione delle relazioni civili-militari con gli standard democratici. Al contrario, la Politica Europea di Vicinato non è stata in grado di produrre gli stessi risultati in Egitto e sostenere le riforme del Presidente Morsi perché prevede un grado di cooperazione molto flessibile e non conferisce un'importanza prioritaria alla promozione della democrazia, consentendo l'adozione di un approccio più pragmatico volto al mantenimento della stabilità e della sicurezza regionale. Infatti, come spiegato nel corso del quarto capitolo, nell'ambito della PEV, il sostegno alle riforme democratiche è stato presente solo a livello di documenti formali ma non a livello sostanziale.

In conclusione, in un momento storico in cui la Cina e la Russia approfondiscono sempre più le relazioni con i Paesi africani e mediorientali, studiare e comprendere come l'Unione Europea interagisca con i suoi vicini, quale sia l'efficacia delle sue politiche e quali effetti abbiano determinato, risulta di grande rilevanza. In tal senso, la presente trattazione ha voluto offrire un contributo per una migliore comprensione dei sistemi politici di Turchia ed Egitto. In particolare, la tesi ha confermato la nostra ipotesi, dimostrando che la politica di allargamento è stato l'elemento determinante in grado di favorire la riforma delle relazioni civili-militari in Turchia, mentre la PEV è risultata inadeguata a raggiungere lo stesso risultato in Egitto.

BIBLIOGRAFIA:

Accordo Euro-Mediterraneo che stabilisce un'Associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati Membri, da un lato, e la Repubblica Araba di Egitto, dall'altro. (2001).

Acloque, D. (2019). Ressources foncières et nouvelle frontière agricole dans le désert égyptien : le rôle décisif de l'armée. *Confluences Méditerranée*, 108, 17-30. <https://doi.org/10.3917/come.108.0017>

Akça, İ. (2018). The Restructuring of civil-military relations during the AKP period. *Confluences Méditerranée*, 107, 59-71. <https://doi.org/10.3917/come.107.0059>

Al Jazeera Staff. (2023, 29 maggio). Turkey election run-off results 2023 by the numbers. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2023/5/28/follow-the-vote-turkey-election-run-off-results-2023>

Amadio Viceré, M. G., & Fabbrini, S. (2017). Assessing the High Representative's Role in Egypt during the Arab Spring. *The International Spectator*, 52(3), 64-82. DOI: [10.1080/03932729.2017.1330021](https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1330021)

Amadio Viceré, M. G., & Frontini, A. (2020). Paths to Resilience: Examining EU and NATO Responses to the Tunisian and Egyptian Political Transitions. In E. Cusumano & S. Hofmaier (Eds.), *Projecting Resilience Across the Mediterranean*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23641-0_13

Arab Organization for Industrialization. (2021). *About Arab Organization for Industrialization*. <https://www.aoi.org/eg/en#>

Arslan, Z. (2006). Government. In U. Cizre (Ed.), *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*. TESEV Publications.

Aydinli, E. (2009). A Paradigmatic Shift for the Turkish Generals and an End to the Coup Era in Turkey. *Middle East Journal*, 63(4), 581–596. <http://www.jstor.org/stable/20622955>

Börzel, T. & Lebanidze, B. (2018). Coherence, Cohesiveness and Consistency in the European Neighbourhood Policy. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.

Bou Nassif, H. (2021). Genesis of coup-proofing in Egypt: Civil-military relations under King Faruq and beyond. In R. Springborg, A. Adly, A. Gorman, T. Moustafa, A. Saad, N. Sakr & S. Smierciak (Eds.), *Routledge Handbook on Contemporary Egypt*. Routledge.

Brooks, R. & Pion-Berlin, D. (2022). Slow Rolls, Shoulder-Taps, and Coups: Building a Research Program in Military Dissident across Regime Types. *Journal of Global Security Studies*, 7(4). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogac026>

Browning, C. (2018). The Construction and Deconstruction of the EU's Neighbourhood. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.

- Bruneau, T. C., Mayfield, T., Mccaskey, K., Weece, J. & Matei, F. C. (2013). Civil-Military Relations in Muslim Countries: the Cases of Egypt, Pakistan, and Turkey. *Journal of Defense Resources Management*, 4(2), 5-36. <https://doaj.org/article/acfa3a8c042647ab9028209b4228722a>
- Campanini, M. (2013). Le Rivolte Arabe: verso un nuovo modello politico? In M. Campanini (Ed.), *Le Rivolte Arabe e l'Islam: la transizione incompiuta*. Il Mulino. DOI | 10.1401/9788815314376/c1
- Center for Democracy and Governance. (1998). *Civil-Military Relations: USAID's Role*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacc887.pdf
- Cerruti, T. (2010). *L'Unione Europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*. Giappichelli Editore.
- Cizre, U. (2004). Problems of democratic governance of civil-military relations in Turkey and the European Union enlargement zone. *European Journal of Political Research*, 43(1), 107-125. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00147.x>
- Commissione Europea. (1989). *Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community*. SEC(89) 2290 final/2
- Commissione Europea. (1992). *Europe and the challenge of enlargement*.
- Commissione Europea. (1999). *1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*.
- Commissione Europea. (2001). *2001 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*.
- Commissione Europea. (2002). *2002 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*.
- Commissione Europea. (2003). *Communication Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM(2003) 104 final.
- Commissione Europea. (2004a). *2004 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*.
- Commissione Europea. (2004b). *Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione*. COM(2004) 656 def.
- Commissione Europea. (2005a). *Negotiating Framework*.
- Commissione Europea. (2005b). *Turkey 2005 Progress Report*.
- Commissione Europea. (2006). *Turkey 2006 Progress Report*.
- Commissione Europea. (2008). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Egypt*.
- Commissione Europea. (2009). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. Progress Report Egypt*.
- Commissione Europea. (2011). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010. Country Report: Egypt*.
- Commissione Europea. (2012). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt. Progress in 2011 and recommendations for actions*.

- Commissione Europea. (2013). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt. Progress in 2012 and recommendations for actions.*
- Commissione Europea. (2014). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt. Progress in 2013 and recommendations for actions.*
- Commissione Europea. (2015). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt. Progress in 2014 and recommendations for actions.*
- Commissione Europea. (2021). *Factsheet – Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.* https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-07/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf
- Commissione Europea. (2022a). *What is the Screening Process and How does it work?* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Screening%20factsheet_0.pdf
- Commissione Europea. (2022b). *EU Accession Process Step by Step.* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf
- Commissione Europea. (2022c). *Commission Staff Working Document: Türkiye 2022 Report.*
- Commissione Europea & Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. (2011). *A new Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy.* COM 303.
- Consiglio dell'Unione Europea. (2006). *Press Release.* 16289/06 (Presse 352).
- Consiglio dell'Unione Europea. (2018). *Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process.* 10555/18.
- Consiglio dell'Unione Europea. (2022). *Conclusioni del Consiglio sull'Allargamento e il Processo di Stabilizzazione e di Associazione del 13 dicembre 2022.*
- Consiglio di Associazione. (2022). *Annex to RECOMMENDATION OF THE EU-Egypt ASSOCIATION COUNCIL on the EU-Egypt Partnership Priorities 2021-2027.*
- Consiglio Europeo. (1993). *Conclusioni della Presidenza.* Copenaghen.
- Consiglio Europeo. (1999). *Conclusioni della Presidenza.* Helsinki.
- Consiglio Europeo. (2002). *Conclusioni della Presidenza.* Copenaghen.
- Consiglio Europeo. (2004). *Conclusioni della Presidenza.* Bruxelles.
- Costituzione dell'Egitto. (2014). Disponibile in inglese su *Constitute:* https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019
- Croissant, A. (2021). Foreword. In F. C. Matei, C. Halladay, T. C. Bruneau (Eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations.* Routledge.

Dichiarazione Costituzionale egiziana. (2011). Disponibile in inglese su Constitutionnet: <https://constitutionnet.org/vl/item/egypt-constitutional-declaration-march-2011>

Didonna, G. (2022). Il golpe fallito e la notte più lunga della Turchia. *AGI*. <https://www.agi.it/politica/news/2022-07-16/sesto-anniversario-golpe-fallito-turchia-17448263/>

Directorate-General for International Partnerships. (n.d.). *Civil Society*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/peace-and-governance/civil-society_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Accession to the EU*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-eu_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Chapters of the acquis*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Cross Border Cooperation*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/cross-border-cooperation_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Eu Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*. https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *European Neighbourhood Policy – What is it?* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *From EU membership application to accession negotiations: frequently asked questions*. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/FAQ%20accession%20negotiations.pdf>

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *How does it work? IPA III planning and programming*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/how-does-it-work_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Regional Cooperation with Southern Neighbourhood Partners*. <https://neighbourhood->

enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/regional-cooperation-southern-neighbourhood-partners_en

Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Steps towards joining*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en

Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations [DG NEAR]. (n.d.). *Egypt*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/egypt_en

Delcour, L. & Soler i Lecha, E. (2018). European Neighbourhood Policy Mechanisms. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.

Del Sarto, R. & Schumacher, T. (2005). From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean? *European Foreign Affairs Review*, 10(1), 17-38. <https://doi.org/10.54648/eerr2005002>

Del Sarto, R. & Schumacher, T. (2011). From Brussels with Love: Leverage, Benchmarking, and the EU Action Plans with Jordan and Tunisia in the EU's Democratization Policy. *Democratization*, 18(4), 932-955. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.584733>

Demmelhuber, T. (2018). The Challenges of a Changing Southern Neighbourhood. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.

Dorrnsoro, G. & Gourisse, B. (2015). L'armée turque en politique: Autonomie institutionnelle, formation de coalitions sociales et production des crises. *Revue française de science politique*, 65, 609-631. <https://doi.org/10.3917/rfsp.654.0609>

EU/Egypt Action Plan. (2007).

Fabbrini, S. (2008). *Politica Comparata: Introduzione alle Democrazie Contemporanee*. Editori Laterza.

Feaver, P. D. (1996). The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control. *Armed Forces & Society*, 23(2), 149-178. <https://www.jstor.org/stable/45347059>

Fracchiolla, D. (2012). *La Democrazia in Turchia: tra oriente musulmano e occidente europeo*. Rubbettino.

Furness, M. (2018). European Neighbourhood Policy Decision-Making at Critical Junctures. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.

Gervasio, G. & Teti, A. (2013). I Fratelli Musulmani e la Rivoluzione di Gennaio: Fra Tentazione Egemonica e Neoautoritarismo. In M. Campanini (Ed.), *Le Rivolte Arabe e l'Islam: la transizione incompiuta*. Il Mulino. DOI | 10.1401/9788815314376/c6

- Gorman, A. (2021). Introduction: Occupation, independence, revolution. In R. Springborg, A. Adly, A. Gorman, T. Moustafa, A. Saad, N. Sakr & S. Smierciak (Eds.), *Routledge Handbook on Contemporary Egypt*. Routledge.
- Government of the Netherlands. (n.d.). *EU, EEA, EFTA and Schengen countries*. <https://www.netherlandsworldwide.nl/eu-eea-efta-schengen-countries>
- Gurcan, M. (2016, 16 Settembre). How post-coup purges depleted Turkey's military. *Al Monitor*. <https://www.al-monitor.com/originals/2016/09/turkey-military-needs-two-year-fill-ranks-emptied-by-purge.html>
- Hendawi, H. (2013a, 18 Luglio). Disputes between Morsi, military led to Egypt coup. *Associated Press*. <https://apnews.com/article/5b00986869134d62a19834efa21d6cfc>
- Hendawi, H. (2013b, 17 Giugno). Morsi seen to endorse holy war on Syria. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/morsi-seen-to-endorse-holy-war-on-syria/>
- Hillion, C. (2004). The Copenhagen Criteria and their Progeny. In C. Hillion (Ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*. Hart Publishing.
- Insel, A. (2008). 5 : « Cet État n'est pas sans propriétaires ! »: Forces prétoriennes et autoritarisme en Turquie. In O. Dabène (Ed.), *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXIe siècle*. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.dabem.2008.01.0133>
- Kandil, H. (2016). *The Power Triangle: Military, Security, and Politics in Regime Change*. Oxford University Press.
- Kaya, S. (2017). Anatomie de l'armée en Turquie après la tentative du coup d'État du 15 juillet 2016. *Mouvements*, 90, 19-29. <https://doi.org/10.3917/mouv.090.0019>
- Kohn, R. H. (1997). How Democracies Control the Military. *Journal of Democracy*, 8(4), 140-153. https://muse.jhu.edu/article/16847#info_wrap
- Lakhal, S. Y. (2014). Morsi's Failure in Egypt: the Impact of Energy-Supply Chains. *Middle East Policy*, 21(3), p. 134-144. <https://mepc.org/journal/morsis-failure-egypt-impact-energy-supply-chains>
- Lutterbeck, D. (2013). Arab Uprisings, Armed Forces, and Civil–Military Relations. *Armed Forces & Society*, 39(1), 28–52. <https://doi.org/10.1177/0095327X12442768>
- Maas, A. S. (2018). Financial Instruments and the European Neighbourhood Policy. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.
- Malmvig, H. (2006). Caught between Cooperation and Democratization: The Barcelona Process and the EU's Double Discursive Approach. *Journal of International Relations and Development*, 9(4), 343-370. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800106>
- Marchetti, A. (2018). The Neighbourhood as the EU's buffer zone. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.

- Mellor, N. (2021). Islamism in Egypt. In R. Springborg, A. Adly, A. Gorman, T. Moustafa, A. Saad, N. Sakr & S. Smierciak (Eds.), *Routledge Handbook on Contemporary Egypt*. Routledge.
- Özcan, G. (2006). National Security Council. In U. Cizre (Ed.), *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*. TESEV Publications.
- Parlamento Europeo. (2006). *Risoluzione del Parlamento europeo sui progressi compiuti dalla Turchia in vista dell'adesione*. 2006/2118(INI)
- Parlamento Europeo. (2022a). *Allargamento dell'Unione*. Note Tematiche sull'Unione Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/167/allargamento-dell-unione>
- Parlamento Europeo. (2022b). *Politica Europea di Vicinato*. Note Tematiche sull'Unione Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato#:~:text=La%20loro%20finalit%C3%A0%20%C3%A8%20di,una%20cooperazione%20politica%20e%20tecnica>.
- Priewasser, R. (2014). The Missing Revolution: El-Sisi's Presidency in the Light of the Army's Historical Role in Egypt. *Vienna Journal of African Studies* 14, 55-78. DOI: 10.25365/phaidra.358_03
- Prodi, R. (2002). *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability*.
- Sariibrahimoglu, L. (2006). Turkish Armed Forces. In U. Cizre (Ed.), *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*. TESEV Publications.
- Sayigh, Y. (2012). *Above the State: the Officers' Republic in Egypt*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Sayigh, Y. (2019). *Owners of the Republic: An anatomy of Egypt's Military Economy*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Schimmelfennig, F. (2018). Conceptualizing the study of the European Neighbourhood Policy. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.
- Schütze, R. (2021). *European Union Law*. Oxford University Press.
- Seeberg, P. (2018). EU-Mashreq Relations: Differentiation, conditionality and security. In T. Schumacher, A. Marchetti & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Routledge.
- Segretariato Generale del Consiglio. (2018). *Joint Statement following the EU-Egypt Association Council*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25/eu-egypt-joint-statement/>
- Segretariato Generale del Consiglio. (2023). *Politica di Allargamento dell'UE: Turchia*. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/turkey/#progress>
- Shama, N. (2019). To Shoot or to Defect? Military Responses to the Arab Uprisings. *Georgetown University Qatar, Occasional Paper n. 22*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3451849

- Smierciak, S. (2021). Introduction: The Evolution of Military Rule in Egypt. In R. Springborg, A. Adly, A. Gorman, T. Moustafa, A. Saad, N. Sakr & S. Smierciak (Eds.), *Routledge Handbook on Contemporary Egypt*. Routledge.
- Tatham, A. F. (2009). *Enlargement of the European Union*. Kluwer Law International.
- Trattato sull'Unione Europea. (2007).
- Tonsy, S. (2021). *The Egyptian Army and the Muslim Brotherhood: Contemporary Political Power Dynamics*. Routledge.
- Turner, B. (2006). *Suez 1956: The Inside Story of the First Oil War*. Hodder & Stoughton.
- Unione per il Mediterraneo. (n.d. a). *Member States*. <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>
- Unione per il Mediterraneo. (n.d. b). *Frequently asked questions on the Barcelona Process and the Union for the Mediterranean*. <https://ufmsecretariat.org/25faqs/>
- Villani, U. (2020). *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*. Cacucci Editore.
- Völkel, J. C. (2021). The Fingers of the “Invisible Hand”: Egypt’s Government Institutions. In R. Springborg, A. Adly, A. Gorman, T. Moustafa, A. Saad, N. Sakr & S. Smierciak (Eds.), *Routledge Handbook on Contemporary Egypt*. Routledge.
- Yildiz, A. (2006). Turkish Grand National Assembly. In U. Cizre (Ed.), *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*. TESEV Publications.
- Yilmaz, A. G. (2020). Competing Roles of the Police and the Army? A Historical Analysis of the Turkish Case. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 3(1), 144-156. DOI: [10.31374/sjms.44](https://doi.org/10.31374/sjms.44)