

Facoltà Scienze politiche

Cattedra Sociologia dei fenomeni politici

**IL PROCESSO DI
DEMOCRATIZZAZIONE DEI PAESI
DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE.
IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE

Prof. V. Zaslavsky

CANDIDATO

Simonluca Scravaglieri

MATR.

054272

ANNO ACCADEMICO

2007-2008

RIASSUNTO

Il lavoro intende sottolineare il ruolo dell'Unione Europea nel processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), cercando di individuare la portata dell'operato comunitario nella transizione da regimi comunisti a democrazie all'occidentale che ha interessato questi paesi che, a seguito della caduta del muro di Berlino, hanno instaurato con l'UE un rapporto fondato, da una parte, sull'assistenza alla crescita di queste democrazie da parte dell'Unione e, dall'altra, sulla garanzia da parte di questi stati del mantenimento di determinati standard qualitativi dei nuovi regimi democratici.

L'obiettivo primario dello studio effettuato si orienta in direzione di una analisi dei contenuti teorici sui quali è possibile basare la dissertazione circa il processo di democratizzazione che ha interessato i PECO. In particolare possiamo isolare tre concetti-chiave dai quali lo studio della transizione non può prescindere: il primo, quello della "transizione condizionata", il secondo, concernente il concetto di "ancora" della democratizzazione, e, infine, la coppia di concetti riguardante i vincoli posti dall'UE ai candidati in via di democratizzazione, ossia la condizionalità politica e quella economica.

Facendo riferimento alla prima nozione, quella di "transizione condizionata" e riferendoci all'Unione Europea come all'"ancora" che ha guidato la democratizzazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, però, non abbiamo comunque dimenticato, dapprima, la presenza di attori esterni che hanno concorso con l'UE alla riuscita della transizione, seppur in misura minore, e, ci è parso molto importante sottolineare, nella seconda parte la partecipazione all'influenza delle modalità del processo di democratizzazione di fattori interni di breve e di lungo periodo. Soffermando però maggiormente l'attenzione alle nozioni teoriche sopracitate è importante vedere come queste siano fondamentali per analizzare il ruolo dell'UE nel processo di democratizzazione. Parliamo infatti di transizione condizionata riferendoci ad

un processo di democratizzazione guidato dall'esterno piuttosto che dall'interno. Dall'esterno infatti le elite dei paesi candidati vengono guidate per costruire un determinato regime democratico, e le modalità di costruzione di un determinato tipo di democrazia sono legittimate, tanto a livello internazionale, quanto a livello nazionale, in base alle garanzie di "ancoraggio" delle modalità stesse e della democrazia che ne fuoriuscirà a un attore esterno che si veda già riconosciuta legittimità internazionale per le caratteristiche democratiche che lo caratterizzano. Naturalmente, per vedersi garantito questo ancoraggio e in un secondo momento l'attribuzione dello status di membri dell'Unione, i paesi candidati hanno dovuto assicurare determinati standard democratici all'attore esterno, l'Unione Europea, e questo è naturalmente legato tanto alle condizioni poste dall'UE a livello economico quanto a quelle poste a livello politico che si risconteranno poi in concreto nella seconda parte del lavoro, nella quale l'attenzione sarà rivolta specificatamente all'azione di promozione di riforme democratizzanti da parte dell'attore comunitario.

La prima parte del lavoro non introduce, però, solamente elementi teorici ma cerca altresì di ampliare il discorso della democratizzazione sottoponendo all'attenzione del lettore lo studio di due elementi storici, il primo concernente lo sfaldamento dell'impero sovietico, facendo particolare riferimento all'interconnessione tra l'apertura legata alle riforme Gorbacheviane e il rafforzamento dei movimenti nazionalistici dei paesi dell'Europa centro orientale, nazionalismi che abbiamo voluto definire integrativi sottolineandone la caratteristica fondamentale che è rappresentata dalla volontà di "tornare all'Europa" da parte delle elite politiche dei paesi ex comunisti che dovevano cercare una nuova collocazione all'interno del panorama internazionale. Il secondo elemento storico analizzato sarà quello del processo di negoziazione tra Unione e paesi ex comunisti per l'ingresso di questi ultimi all'interno dell'UE stessa, in relazione alle capacità di questi di questi di rispettare quei 6 criteri fondamentali per l'adesione che vennero definiti nel 1993 a Copenaghen.

In più in questa seconda parte dell'analisi storica si fa particolarmente attenzione all'importante elemento della suddivisione in due tranches distinte del processo negoziale, suddivisione figlia delle grandi differenze che si erano viste all'interno dei differenti paesi circa la capacità di raggiungere standard economici e politici che risultassero soddisfacenti per l'attore esterno europeo. E importante risulterà oltretutto l'estromissione del 2004 di Bulgaria e Romania dal gruppo degli stati aventi possibilità di ingresso all'interno dell'Unione, estromissione legata, ancora una volta, per il mancato raggiungimento di standard economici basilari per vedersi riconosciuta la *membership* comunitaria. È evidente quindi che il rapporto che si è venuto a consolidare nel corso del processo di negoziazione è strettamente legato alla capacità dei paesi candidati ex comunisti di garantire il raggiungimento di determinati obiettivi che rappresentano la condizionalità politica e quella economica poste dall'UE in capo agli stati con lo scopo di assicurare una crescita sana ed in linea con quello che è stato lo sviluppo democratico europeo delle nuove democrazie.

Se la prima parte prende piede tanto da elementi teorici quanto da elementi storici, la seconda parte dello studio cerca di analizzare nello specifico dapprima come vengono scomposte condizionalità politica ed economica nell'elencazione del 1993 di Copenaghen, e in un secondo tempo, come, attraverso i criteri che scaturirono dalla suddetta elencazione, e attraverso lo strumento dei partenariati di adesione, dispositivo che permetteva alle parti attive nel negoziato di sapere quali fossero, da una parte, le priorità su cui concentrare l'attenzione riformatrice e dall'altra l'analisi dei risultati ottenuti, si è mossa nel contesto della democratizzazione dei PECO l'azione di promozione di riforma democratica dell'Unione Europea. L'obiettivo infatti è quello di individuare nel processo di consolidamento democratico delle riforme che, sotto la pressione dell'attore esterno, abbiano contribuito a costruire quegli impianti economico e amministrativo che ora danno forma a democrazie effettivamente avviate e funzionanti, anche se ancora in fase di consolidamento. L'analisi si muoverà infatti sulle linee imposte da quelli che

sono i suddetti criteri di Copenaghen, ossia i criteri politici, quelli economici e quelli riguardanti l'applicazione dell'*acquis communautaire* all'interno degli stati candidati. Ai criteri politici si lega l'idea di una democrazia "à l'europea", idea che al suo interno consta di tre elementi fondamentali, che infatti possono essere trasposti nei principali campi di riforma promossa dall'UE nei paesi ex comunisti, e che possono essere identificati ed elencati in tal modo: la *rule of law*, la *good governance* e la tutela dei diritti umani. L'analisi della concreta azione dell'Unione sul campo della riforma strutturale dei PECO si snoda, infatti, in tre ambiti sostanziali: la riforma della magistratura, la riforma dell'apparato burocratico-amministrativo e le riforme legate alla tutela dei diritti umani fondamentali. La riforma della magistratura ha proprio come concetto chiave insito in se stessa proprio la *rule of law*, imprescindibile per una democrazia che deve crescere in un contesto statale di diritto che è, d'altronde, la base anche del secondo campo di riforma analizzato, quello dell'apparato burocratico-amministrativo. Nel caso dell'amministrazione però la riforma si muove anche sul piano della *good governance* intrecciandosi, non solo con elementi di giustizia interna dell'azione dei policy maker, ma anche di legittimità internazionale delle decisioni prese a livello governativo dalle nuove élite politiche dei paesi ex-comunisti in via di democratizzazione. I campi di riforma dell'apparato giuridico e di quello amministrativo, in più, si trovano in coincidenza con il terzo criterio di Copenaghen, quello relativo all'*acquis* comunitario, che concerne l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione. È infatti chiaro che un efficiente apparato giuridico, in mancanza di un operatore giudiziario internazionale a livello comunitario, sia fondamentale in quanto reale attuatore normativo delle disposizioni prodotte a livello europeo sopranazionale, e, allo stesso modo, possiamo dire per la riforma dell'apparato amministrativo, legato anch'esso alla capacità di intervenire nell'applicazione delle norme comunitarie che risultano vincolanti per gli stati aderenti.

Il tema dei diritti umani, infine, è naturalmente ispirato ad una concezione liberale che trae legittimità non solo a livello regionale europeo ma a livello

internazionale, le politiche di riforma della magistratura e dell'amministrazione hanno spesso volte incontrato problemi legati alla *domestic jurisdiction*, l'UE si è mossa, invece, più compattamente per far sì che venissero seguite le linee guida internazionali riguardanti i diritti dell'uomo. Molto importante risulta nel testo il tema dei diritti delle minoranze, grande problema riscontrabile in una società multietnica come quella fuoriuscita dallo sfaldamento dell'URSS negli stati ex-comunisti. Le minoranze russofone nei paesi baltici e quelle Rom nei paesi balcanici e in alcune zone dell'Europa centrale, ebbero con molta difficoltà accesso a istruzione, al riconoscimento della nazionalità e alle garanzie di base dello stato di diritto, oltretutto perché non si riuscì a costruire, in un primo momento, democrazia senza dover far pressione sui sentimenti nazionalistici dei cittadini dei paesi ex-comunisti e questo amplificò l'avversione delle popolazioni nei confronti delle minoranze etniche. È però riscontrabile nell'azione comunitaria una certa discordanza di posizioni tra l'azione nei confronti dei membri e quella nei confronti dei candidati; rispetto agli ultimi infatti le pressioni fatte di politica migratoria, di tutela dei diritti civili, politici ed economici e sociali, appaiono come eccessivamente restrittive e a volte troppo invasive, alla luce di quella che invece è l'azione comunitaria in questi campi nell'interazione con gli stati già membri dell'Unione. In poche parole la contraddizione dell'UE risiede proprio nel richiedere ai candidati politiche di tutela delle minoranze e di integrazione che invece non sono richieste ai paesi membri.

Il secondo capitolo cerca non solo, però, di elencare quelle che sono state le politiche di riforma attuate, ma, alla luce dei *Regular Reports* della Commissione, si è cercato di dare anche una risposta ai quesiti circa la riuscita dell'azione comunitaria e del progetto di riforma in sé. È stato riscontrato, pertanto, che l'azione di riforma non ha avuto risultati che possono far considerare concluso il processo di democratizzazione, ma si è mossa in direzione di una inclusione delle norme comunitarie nei testi giuridici dei candidati, senza che però vi fosse una sostanziale attuazione delle politiche promosse dall'UE. Questo ci porta a considerare la pressione comunitaria non

certo come un fallimento visti i miglioramenti fatti, e nemmeno come un semplice incentivo alla democratizzazione, come molti sono portati a pensare. Risulta più chiaro sottolineare, invece, il concetto di continuità del processo di democratizzazione, ancora in corso e ancora a stretto contatto con un ancoraggio che non può considerarsi semplice incentivo erogatore di fondi.

L'analisi prosegue sottolineando l'azione per garantire il raggiungimento degli obiettivi economici imposti dall'Unione, sottolineando l'azione di quei programmi, come il PHARE e i Twinnings, che hanno cooperato alla costruzione di un'economia di mercato, là dove il piano l'aveva ormai portata ad estinzione. Si è infatti assistito ad un miglioramento delle condizioni di vita e dei livelli di PIL dei paesi in via di democratizzazione, si è, anzi, di fronte ad una situazione in cui il PIL dei candidati salgono molto più rapidamente. Non pare, infatti, possibile affermare che l'obiettivo della democratizzazione risiede principalmente nella possibilità di allargare il raggio d'azione del mercato unico europeo e per creare un bacino economico regolato dalle leggi europee di mercato, con vantaggi garantiti per gli stati membri, caratterizzato da un'economia in via di sviluppo e quindi capace di fornire manodopera e merci a basso costo. I fondi economici stanziati, infatti, sono andati in direzione di uno sviluppo delle aree depresse dei candidati non solo per ampliarne la produttività in termini favorevoli ai paesi membri dell'UE, ma anche, e soprattutto, in direzione di uno sviluppo del processo di decentramento decisionale ed economico che possa contrastare quel centralismo esasperato che era figlio di un pianificatore centrale che per decenni aveva governato l'ideologia politica delle élite dei paesi dell'Europa centro orientale. Il decentramento sarà infatti uno degli aspetti più significativi dell'analisi dei progetti di riforma finanziati dall'UE e uno dei più vividi esempi della incompletezza dell'azione comunitaria in ottica di una completa riforma delle strutture dei regimi dei PECO. La riforma devolutiva infatti si scontrerà, non solo con le volontà delle élite politiche dei candidati, ma anche con l'incapacità dei *policy maker* dell'Unione che non avranno la forza per imporre la gestione dei fondi comunitari agli enti locali la cui autonomia doveva essere uno dei

principali sponsor della democratizzazione in atto in questi stati. Lo studio è quindi andato in direzione di una ricerca dei reali miglioramenti incontrati nel corso del processo di democratizzazione, ma senza poter riscontrare un cambiamento che possa definirsi definitivo, non per questo si deve pensare che i cambiamenti che hanno seguito le politiche di riforma promosse dall'Unione non siano da considerare epocali per paesi che mai avevano conosciuto un simile sviluppo politico-ideologico ed economico. I progressi in cui ci si è imbattuti dimostrano, infatti, che la politica e l'economia, seppur non considerabili completamente al passo di nazioni più avanzate, hanno lasciato, e di molto, alle spalle l'epoca della dittatura del monopartito e della de-industrializzazione, chiaro sintomo del fallimento dell'economia di piano.

In più appare evidente che la mancanza di una effettiva riuscita di tutte le politiche proposte dall'UE era anche legata a dei fattori interni quali il livello di modernizzazione che gli stati ex comunisti avevano raggiunto prima della dominazione sovietica o l'apertura riformatrice dei partiti di transizione, ovvero la capacità delle élite filosovietiche di percepire la sconfitta prima ancora dell'effettiva disfatta del modello. I fattori interni pertanto, come suddetto, non possono non essere considerati se si affronta il tema della democratizzazione dei PECO, ma non possono essere tralasciati tantomeno se si vuole considerare in primo luogo l'azione dell'Unione Europea in questo processo e i risultati di questa stessa nella transizione democratica.

Alla luce di quanto visto l'analisi prosegue cercando di individuare quali siano i pareri dei cittadini degli stati dell'Europa centrale ed orientale nei confronti dei nuovi regimi democratici, delle proprie élite politiche e dell'Unione Europea in quanto organizzazione internazionale traghettatrice degli stati verso lo sviluppo politico ed economico. In prima battuta questa analisi porta inevitabilmente a fare un confronto tra quelle che sono le aspettative e i pareri nei confronti dei governi e lo stesso nei confronti dell'apparato democratico in sé. Dallo studio appare chiaro che grande fiducia è riposta nei riguardi del regime democratico in sé, e anzi, prospettive di cambiamento vengono sempre maggiormente avversate con il passare del tempo, ossia con l'inserimento delle

nuove generazioni in un contesto internazionale ed europeo, con l'assicurazione di prospettive migliori, che nei primi anni del processo e ancora tutt'ora, a dir la verità, mancavano e mancano ai coltivatori diretti e ai piccoli commercianti che non potevano agire in altro modo se non sperando un ritorno o un mantenimento dello status quo sovietico, trovandosi impreparati ad una modernizzazione così rapida dell'economia, passata in brevissimo tempo da un'economia chiusa a una economia libera e aperta al commercio interno ed estero, con una situazione che nel giro di poco più di una decade si è trasformata in un severo contesto normativo per l'abilitazione al commercio, per il rispetto degli standard qualitativi europei, che ha escluso i piccoli produttori dal novero degli attori presenti sul mercato comunitario.

Non si deve però pensare che lo sconvolgimento di alcuni per l'ingresso in un mercato unico avente delle normative particolari che estromettono i produttori non in linea con gli standard qualitativi necessari possa minare la fiducia riposta nell'UE. Lo studio, infatti, porta all'attenzione dei dati che individuano una grande fiducia nei confronti delle istituzioni europee piuttosto che rispetto a quella nazionali, nei confronti delle quali la fiducia è minima. Quest'ultimo aspetto, porta alla luce anche un ulteriore elemento, ossia il logorio della classe politica liberale che ha traghettato i diversi paesi entro le mura della democrazia. La perdita di consensi di questo gruppo politico liberale va a favore del rafforzamento dei gruppi politici populistici che fanno leva su tematiche nazionalistiche antiliberali che non possiamo però considerare anti democratiche, anche alla luce del grande favore che ha l'impianto democratico all'interno dei diversi stati ex-comunisti; tematiche che stanno prendendo piede nella maggior parte degli stati europei e non solamente in quelli che stanno procedendo al rafforzamento del processo di democratizzazione. Si tratta molto probabilmente di un rifiuto generale delle ideologie liberali alle quali si preferisce l'adesione ad ideologie politicamente meno rischiose e più legate ad un fermento popolare che è probabilmente legato alla scarsa protezione che la classe liberale sta fornendo ai cittadini, a volte macchiandosi di crimini

intergovernativi legati al fenomeno della corruzione che avvelena molti aspetti della vita economica dei paesi ex comunisti.

Definita quindi la cronica sfiducia nel sistema governativo e sottolineata l'assenza di un legame ben definito di questa con una qualsivoglia forma di sfiducia nel sistema democratico in sé, l'analisi procede in direzione di un confronto tra due tesi nelle quali il processo di democratizzazione è stato inserito, la prima, definita delle terza ondata, di Huntington e la seconda, della quarta ondata, di McFaul. La prima individua un legame tra le transizioni avvenute negli anni 70 in Spagna e Portogallo e quella che ha interessato i PECO, anche alla luce dell'elemento fondante dell'ancoraggio ad un attore esterno promotore di democrazia; la seconda, invece, pone in un quadro a sé stante le transizioni postcomuniste sottolineandone il carattere inverso rispetto a quello che lo stesso Huntington sosteneva per i processi di democratizzazione degli anni 70, ossia quella caratteristica comune della cooperazione tra elite autoritarie e post autoritarie nel passaggio da una dittatura a una democrazia, caratteristica che secondo Huntington garantirebbe stabilità al neonato sistema democratico. McFaul, invece, chiarisce come nel processo postcomunista la situazione si sia completamente rovesciata e nei paesi dove la democrazia sia risultata imposta, senza possibilità per le elite al potere di poter avere un ruolo nella transizione, la stabilità sia stata maggiormente garantita che nel caso di una collaborazione tra vinti e vincitori.

La stabilità di cui parla McFaul sembra quindi convincere maggiormente, vista anche la situazione completamente opposta che si è riscontrata nelle transizioni post comuniste rispetto a quanto accaduto negli anni 70. Il dilemma del pretoriano di Huntington, che ha avuto grande risalto nella prima storia democratica spagnola, ossia la compresenza di rappresentanti del vecchio e del nuovo ceto dominanti nella prima compagine governativa, non ha trovato spazio nella storia post sovietica dell'Europa centrale ed orientale.

Per chiudere l'analisi non si può non riprendere il punto nodale dello studio effettuato, ossia riconoscere il ruolo dell'UE nel processo di democratizzazione dei PECO. Alla luce di quanto visto, infatti, le conclusioni a cui si arriva

individuano l'importanza dell'ancoraggio esterno all'Unione da parte dei paesi dell'Europa centro orientale, importanza che è sottolineata dai grandi risultati ottenuti, alla luce del fatto che i punti di partenza non incoraggiavano a pensare che si potesse arrivare a risolvere due punti nodali come l'abolizione del multipartitismo e l'apertura al libero mercato. Manca naturalmente ancora un terzo punto che pare fondamentale per la continuazione del processo di transizione, ossia di ammodernare le strutture interne tanto quelle economiche-produttive quanto quelle politiche-amministrative, un obiettivo legato ad un lavoro ancora lungo che non per questo può definire come fallimentare o semplicemente incentivante e non fondamentale il ruolo dell'UE.

Infine continuando sulla linea dell'analisi del ruolo comunitario nella transizione non si può tantomeno sostenere che obiettivo primo dell'Unione fosse quello di ampliare il mercato unico e aumentare il peso dell'UE nel panorama internazionale, non si può tantomeno dire che il processo per alcune nazioni fosse un fatto dovuto o che fosse l'unico modo per preservare determinate zone da problemi di stabilità interna, come è stato immaginato, rispettivamente, per Polonia e Romania e Bulgaria. Il ruolo dell'Ue non può naturalmente essere, però, nemmeno visto come un semplice approccio indirizzato all'esportazione della democrazia; si deve pertanto prendere in considerazione la possibilità di porsi in mezzo a queste due teorie sottolineando gli indubbi benefici che l'UE avrebbe potuto garantirsi dal legare la democratizzazione di queste zone all'allargamento ma senza dimenticare i costi dell'operazione. Il ruolo dell'UE ci appare dunque fondamentale per la democratizzazione, ancora in via di sviluppo, di concerto con la continuità che caratterizza la transizione stessa, e sicuramente come equa ponderazione di costi e benefici che ci permettono di non dimenticare altresì il carattere liberale dell'azione comunitaria.