

ANA NIKODINOVSKA

**DOPPI STANDARD NELLA POLITICA DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA - IL CASO DELLA REPUBBLICA DI MACEDONIA**

Stimati partecipanti, cari studenti, Signore e Signori,

Permettetemi prima di tutto di rivolgere i miei ringraziamenti agli organizzatori, in particolar modo al professor Franco Botta dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro" che mi ha gentilmente invitato.

Per me è un grande onore avere la possibilità di prendere parte a questo incontro volto a, direi, più che promuovere la cooperazione tra popoli e culture diverse, a garantire la continuità dei rapporti risalenti a tempi remoti.

Il tema del mio intervento verterà sui *Doppi standard della politica di allargamento dell'Unione Europea*, più nello specifico tratterò *il caso della Repubblica di Macedonia*. Il titolo prescelto rappresenta un tema attuale e di particolar interesse, non solamente per la Repubblica di Macedonia, quale paese candidato membro dell'Unione Europea e/o per gli altri paesi dell'area Balcanica, ma rappresenta un argomento altrettanto importante per i paesi dell'Unione Europea, dove appunto si parla della coerenza della politica di allargamento europeo e della coerenza della politica estera europea in generale.

Partendo dal titolo "doppi standard", noi ci troviamo nel campo delle relazioni internazionali e cioè nelle relazioni tra stati, organizzazioni intergovernative e organizzazioni internazionali non governative e/o altri soggetti di diritto internazionale. Le relazioni tra questi soggetti sono regolate dalle norme di diritto internazionale (consuetudinario o convenzionale) il quale si prefigge come scopo ultimo, appunto, il giusto ed equo trattamento dei suoi stessi soggetti. Però, nonostante l'assolutezza e l'obbligatorietà delle sue norme e dei suoi principi, riconosciuti come tali dagli stati della Comunità internazionale, comunque, all'interno di questo stesso sistema viene promosso e praticato un altro sistema di principi informali, il quale, a sua volta, tende a dare maggiori opportunità e preferenze a specifici soggetti rispetto ad altri. Questo sistema, che si caratterizza per rapporti ineguali nei confronti di diversi gruppi di persone e/o di soggetti, e che è dovuto soprattutto alla promozione e alla realizzazione dei propri interessi nazionali viene definito come un sistema di *doppi standard*.

Certo, in teoria raramente troveremo delle definizioni precise sui doppi standard, mentre, invece dalla prassi ne possiamo ricavare numerosi esempi. Ad esempio, nel campo dei diritti umani, quando parliamo di sanzioni per le violazioni dei diritti umani, da una parte, possiamo riportare il caso del bombardamento della Serbia per le repressioni esercitate sulla popolazione albanese in Kosovo (che ovviamente non va sottovalutato), e dall'altra parte invece, possiamo menzionare il trattamento della questione curda in Turchia, che in confronto al caso precedente risulta più grave, non soltanto per la durata e per la natura del conflitto o per la numerosità della popolazione coinvolta, ma anche per il suo impatto regionale. Altri esempi ancora di doppi standard, legati invece al rispetto dei principi generali di diritto, si possono rilevare nella politica estera di certi stati, ove nonostante la cospicua promozione e il supporto di principi democratici, in più occasioni, per interessi geostrategici o simili, gli stessi stati si trovano a firmare accordi bilaterali con regimi autoritari. In base a ciò, si può dire che nessun stato o soggetto di diritto internazionale è immune dal ricorso ai doppi standard. Lo stesso vale anche per l'Unione Europea la quale rappresenta un soggetto *sui generis*.

Innumerevoli sono i casi di ricorso ai doppi standard e di incoerenza nella politica estera europea, per ricordare solo alcuni: la crisi jugoslava e il riconoscimento di nuovi stati, i negoziati con la Turchia, la guerra in Kosovo, l'ammissione del Cipro, la questione sulle minoranze nazionali nei paesi baltici, l'ammissione della Bulgaria e della Romania, la crisi in Georgia e il non riconoscimento dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, la crisi irachena, **la questione dei diritti umani nei trattati commerciali con la Cina**, la crisi del gas russo, l'espulsione della popolazione rom, ecc. Tutti gli esempi sopraelencati aprono nuovi temi e discussioni che lasceremo magari per un altro futuro incontro. Oggi, invece, ci focalizziamo sulla coerenza della politica di allargamento dell'Unione Europea e cioè sui doppi standard nei confronti della Repubblica di Macedonia.

La politica di allargamento dell'Unione rappresenta una delle politiche più efficaci nell'ambito delle politiche europee. Percepita come politica che promuove i valori della pace, della stabilità e della prosperità, l'Unione Europea ha chiuso un'altra tappa della sua storia, riunendo sotto lo stesso ombrello i paesi dell'Europa Centro-Orientale. Attualmente l'UE si trova in fase di conclusione dell'atto di adesione della Croazia, prospettato per il 2013, e continua a portare avanti il processo di allargamento verso i paesi Balcanici (cioè la Macedonia ed il Montenegro come paesi candidati all'Unione, e la Bosnia ed Herzegovina, la Serbia, l'Albania ed il Kosovo - sotto risoluzione 1244, come paesi potenziali candidati), poi

verso la Turchia ed alla fine verso l'Islanda. Finora, I principi regolatori di questa politica sono stati soprattutto i c.d. *criteri di Copenhagen* o criteri di ammissione all'Unione (stabiliti nel 1993 dal Consiglio europeo tenutosi a Copenhagen) e cioè: *il criterio politico* (che sott'intende la presenza di istituzioni stabili che garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani ed il rispetto e la tutela delle minoranze nazionali), poi, *il criterio economico* (il quale vuole l'esistenza di un'economia di mercato, capacità di fronteggiare le forze del mercato e garanzia della concorrenza) e alla fine il *criterio legislativo*/cioè dell'*acquis communautaire* (il quale sott'intende l'adattamento della legislazione nazionale a quella europea e l'accettazione degli obblighi derivanti dai trattati). Un altro nuovo criterio che ha preso forma dopo l'ultimo allargamento è rappresentato dalla *capacità di assorbimento* dell'Unione (vale a dire la capacità di assorbire il nuovo stato nell'ambito del sistema dell'Unione Europea).

Detto questo, torniamo sugli esempi dei doppi standard menzionati poco fa, e cioè sull'ammissione del Cipro, della Bulgaria e della Romania e sulla questione delle minoranze nazionali nei paesi baltici. Iniziamo dal caso cipriota, unico nel suo genere. L'adesione del Cipro all'Unione Europea non fu del tutto innocua, soprattutto per il fatto che Cipro non aveva adempito ad uno dei criteri di ammissione cioè il criterio politico, proprio per il fatto che il Cipro aveva (ed è ancora in corso) una disputa territoriale di impatto regionale (che vede direttamente coinvolte la Grecia - quale paese membro dell'Unione e la Turchia - paese candidato) e che al momento dell'accesso all'Unione, il Cipro *de facto* non esercitava l'intero controllo su una parte del proprio territorio. Altri due casi di incoerenza nella politica di allargamento sono l'ammissione della Bulgaria e della Romania. Infatti, nonostante il parere negativo espresso dalla Commissione nel 2004 sulla domanda di ammissione di questi due paesi nell'Unione, relativo ai criteri politici ed economici, il Consiglio ha comunque proceduto verso l'apertura dei negoziati, e successivamente dal 1 gennaio 2007 li ha accolti come membri a pieno titolo del club europeo. L'ultimo caso da menzionare prima di trattare il caso della Repubblica di Macedonia, è quello dei paesi baltici, cioè l'Estonia e la Lettonia e la questione sulla protezione delle minoranze nazionali. In merito a tale questione, il parere della Commissione stabiliva che i due paesi dovevano intraprendere delle misure appropriate per procedere verso l'integrazione della popolazione russofona, che non furono considerati cittadini a pieno titolo. Nonostante ciò, l'Estonia assieme a Lettonia e Lituania (anche quest'ultima non adempiva una parte dei criteri economici - legati alla creazione del libero mercato e della concorrenzialità) nel 2004 diventarono membri dell'Unione Europea.

Riprendiamo il discorso sulla Macedonia. La Repubblica di Macedonia è stata il primo tra i paesi balcanici a sottoscrivere, nel 2001, *l'Accordo di Associazione e Stabilizzazione* con l'Unione Europea, il quale a sua volta è entrato in vigore soltanto 3 anni più tardi, in seguito alla ratifica di tutti i membri dell'Unione. Successivamente, dopo aver presentato ufficialmente la domanda per l'adesione all'Unione nel marzo del 2004, la Macedonia nell'arco di un anno ottiene lo status di paese candidato all'UE (come terzo paese dai Balcani, dopo la Slovenia e la Croazia). Ciò nonostante, il processo integrativo non si ferma qui. Nel 2006 il Consiglio in base alla proposta della Commissione adotta il Partenariato europeo e un anno più tardi viene steso l'accordo di finanziamento con il quale si dà accesso alla Macedonia ai fondi di preadesione. Il 2008, invece, è l'anno in cui il Consiglio adotta il Partenariato per l'adesione della Repubblica di Macedonia, con il quale, appunto, si stabiliscono le priorità chiave sullo stato di avanzamento del processo di adesione e le priorità negli ambiti d'azione.

Durante questo percorso verso l'integrazione europea, la Repubblica di Macedonia ha avuto molti alti e bassi, non solamente in politica interna ma anche e soprattutto sulla scena internazionale. Non seguendo l'ordine cronologico nell'elencazione dei fatti, bisogna ricordare, nell'ambito interno, cioè quello che in gran parte ha segnato il destino del paese, è stato il conflitto armato del 2001, il quale ha notato il coinvolgimento della minoranza albanese ed il governo al potere. Il conflitto ha avuto una breve durata, dal febbraio 2001 fino ad agosto dello stesso anno, concludendosi appunto sotto l'egida dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, con la firma dell'Accordo Quadro di Ohrid (infatti, questo conflitto ha un impatto molto più incisivo rispetto a quello che sembra, da un lato perché rappresenta un caso precedente della politica estera europea, perché vede, da un lato, l'Unione promuovere ed esercitare nuove politiche e strumenti di crisis management e prevenzione dei conflitti, e dall'altro perché l'implementazione dello stesso Accordo fu identificato dal Consiglio come uno dei criteri politici cardine del processo di adesione macedone. Mentre invece, in campo regionale ed internazionale, segnaliamo la guerra in Kosovo e la disputa internazionale sul nome. La guerra in Kosovo, è stata un altro fattore di destabilizzazione sia nazionale che regionale. In primo luogo, i circa 360.000 rifugiati accolti dal Kosovo sul suolo macedone hanno rischiato di rimodellare la fragile composizione demografica del paese (che rimane tuttora conflittuale soprattutto in vista allo svolgimento del nuovo censimento della popolazione, attualmente in corso), ed in secondo luogo, il riconoscimento del Kosovo nel

2008 (sollecitato soprattutto dall'UE), ha contribuito alla perdita del più grande partner economico-commerciale, cioè la Serbia e alla successiva rottura delle relazioni diplomatiche.

Rimanendo pur sempre nel campo regionale – internazionale, il male più grande in assoluto è la disputa per il nome con la Grecia. Traendo origini sin dai tempi dalla proclamazione dell'indipendenza della Repubblica di Macedonia nel 1991, all'indomani della caduta del muro di Berlino e della disgregazione della Jugoslavia, la Grecia si era proclamata contraria all'uso del nome costituzionale della Repubblica di Macedonia ed ha cercato in tutti i modi di rendere impossibile il riconoscimento internazionale del paese e di ostacolare l'entrata nelle organizzazioni internazionali. In questo modo, facendo pressione all'interno delle Nazioni Unite, la Repubblica di Macedonia, dopo un anno e mezzo dalla domanda di ammissione, vi entrò a far parte della stessa Organizzazione, però con il nome provvisorio di ex – Repubblica Jugoslava della Macedonia, e cioè contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 4 paragrafo 2 della Carta delle Nazioni Unite sui criteri di ammissione. Simili pressioni politiche ed economiche furono eseguite anche direttamente sullo stato nascente (quali l'embargo totale sul paese), che alla fine vi trovarono tregua con l'ammendamento costituzionale, il cambiamento della bandiera e dell'inno nazionale, e iniziarono a stabilizzarsi soltanto nel 1995 con la firma dell'Interim Accord (l'accordo temporaneo) sotto l'auspicio delle Nazioni Unite. Nell'arco di 15 anni dalla sottoscrizione dell'accordo, poco o niente è cambiato, anzi, la situazione è peggiorata, soprattutto all'indomani del summit della NATO a Bucarest, al quale la Macedonia doveva ricevere l'invito ad accedere alla NATO assieme all'Albania e alla Croazia. La Grecia agendo contrariamente all'art.11 dell'Interim Accord ha imposto il veto bloccando così l'entrata del paese in quest'organizzazione.

Ciò premesso, torniamo al punto di prima dell'allargamento europeo. Successivamente all'adozione del Partenariato per l'adesione, la Commissione l'8 di dicembre 2009 ha comunicato al Consiglio il suo parere positivo sullo stato di avanzamento del processo di adesione della Macedonia e gli ha proposto di passare alla fase successiva del processo cioè all'apertura dei negoziati. Nonostante ciò, il Consiglio nelle sue conclusioni del 10 e 11 dicembre 2009, non ha rispettato il parere della Commissione e ha rimandato la questione alla prossima presidenza, con un chiaro messaggio per la Repubblica di Macedonia che la risoluzione della disputa sul nome tra la Grecia e la Macedonia è essenziale. La storia si ripete di nuovo nel 2010. La Commissione comunica di nuovo il suo parere positivo e la

proposta di apertura ai negoziati, mentre il Consiglio evita nuovamente di pronunciarsi sulla faccenda rimandando la questione sempre alla successiva presidenza.

Prendendo in considerazione quanto sopra detto, e avendo in mente la composizione del Consiglio, la specificità del suo sistema decisionale (intergovernativo) e le sue caratteristiche negoziali, e confrontando i casi di incoerenza precedentemente menzionati, si può dedurre che si tratta di doppi standard della politica di allargamento verso la Repubblica di Macedonia. Dai pareri della Commissione sulla Macedonia e dalle successive decisioni del Consiglio, in comparazione ad esempio ai pareri negativi emessi dalla Commissione verso la Bulgaria, la Romania, oppure l'Estonia o la Lettonia e la loro successiva entrata nell'Unione, si può senza dubbio riconoscere l'incoerenza della politica estera europea cioè della politica di allargamento verso un paese candidato.

L'esistenza di un simile sistema di doppi standard rallenterebbe ed aggraverebbe non soltanto il processo di integrazione europea e le relazioni tra i rispettivi soggetti, ma contribuirebbe anche alla diminuzione dell'euroentusiasmo nella Repubblica di Macedonia (che fino a poco tempo fa era tra i più alti in assoluto) e nei paesi vicini. E infine, anche l'Europa si deve domandare quando si devono usare i fondi di solidarietà e i meccanismi di stabilizzazione **perché tutti si solidarizzano con la Grecia e, invece, quando ci si deve pronunciare a favore dell'allargamento dell'UE, cioè a favore dell'adesione della R. Macedonia all'UE, perché la Grecia non "si solidarizza" e contraccambia per una volta l'UE?**

Grazie dell'attenzione!

