

XXIII CONGRESSO ANNUALE SISP, ROMA, 17-19 SETTEMBRE 2009

Sezione: Relazioni Internazionali

Panel: International Contexts and the EU's Performance: Assessing Effectiveness

L'UNIONE EUROPEA: COME PROMOTORE DI STABILITÀ?

Rosa Rossi
(Università di Catania)

*“È necessaria un’Unione forte, in grado di proteggere i propri interessi sulla scena internazionale e di promuovere la **stabilità**, la prosperità, la democrazia e i diritti umani in ogni parte del mondo.”* (Benita Ferrero-Waldner, Commissario per le Relazioni esterne e la Politica Europea di Vicinato).

*The European Union currently has 27 Member States. The Western Balkan countries and Turkey may also join once they meet the conditions for membership. The aim of enlargement is simple: to extend the area of peace, **stability**, democracy and the rule of law, and prosperity and well-being throughout Europe.* (Olli Rehn, Commissario per l’Allargamento)

L’Unione europea (UE), consapevole del proprio successo nel garantire pace e sicurezza tra i suoi membri, ha da tempo dichiarato la volontà di difendere la propria stabilità interna promuovendo pace, sicurezza, prosperità, stato di diritto attraverso le proprie relazioni esterne; ovvero proiettando all’esterno la propria stabilità. Ma cosa intende l’UE per “stabilità”?

Molte politiche di cooperazione con i paesi terzi fanno riferimento al concetto di stabilità. Basti ricordare il Patto di Stabilità nei confronti dei paesi dell’Europa centro-orientale dei primi anni Novanta, la successiva iniziativa del Patto di stabilità per i paesi dell’Europa sud-orientale, il Processo di stabilizzazione e associazione con i Balcani. Altre iniziative quali il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) e la Politica di Vicinato (PEV) hanno come obiettivo principale “la creazione di una zona di pace e stabilità”. Il termine stabilità è usato anche per pratiche diverse e che si indirizzano anche ad aree più lontane dai confini europei, come per esempio lo “Strumento per la Stabilità”, adottato nel 2006. La stabilità è il fine dei progetti di cooperazione regionale dell’UE nelle aree vicine: Europa centro-orientale, Mediterraneo, Balcani. Allo stesso tempo l’UE si impegna a diffondere il proprio modello di stabilità strutturale, anche ad aree lontane come strumento per la prevenzione dei conflitti. Nei discorsi dei *policy-makers* europei si menziona la stabilità interna, regionale, internazionale, strutturale ma anche sociale e politica. Il termine stabilità nei documenti europei viene spesso affiancato dai termini sicurezza, prosperità, *rule of law*, democrazia e diritti umani. Quale raggio di azione è più congeniale all’attore europeo?

Obiettivo del presente contributo è proporre un *framework* analitico per analizzare le azioni di promozione della stabilità dell’UE. L’articolo è costituito da due parti: nella prima si definisce il concetto di stabilità utilizzando le prospettive della Scienza Politica interna e internazionale, nella seconda si esaminano i documenti dell’Unione Europea dedicati a tale tema e si analizzano le modalità di promozione della stabilità da parte dell’UE alla luce delle interpretazioni concettuali presenti in letteratura.

1. *Stabilità politica, stabilità internazionale, regionale e globale: alcune precisazioni concettuali*

Stabilità politica

Nonostante il concetto di stabilità sia diffuso tra i *policy makers* europei, raramente troviamo una definizione dei termini stabilità e stabilizzazione nei documenti europei. Considerando il fatto che si utilizzano tali concetti per riferirsi a vari ambiti (politico, militare, sociale ed economico) occorre inizialmente far riferimento ad una definizione generale del termine stabilità. Secondo il dizionario Treccani stabilità è «la condizione, la caratteristica dell'essere stabile, cioè ben basato ed equilibrato, ben fermo e capace di resistere alle sollecitazioni esterne». È ovvio che in una definizione così generale e adattabile a molteplici contesti non è possibile includere le caratteristiche specifiche che assicurano la condizione di stabilità. Tuttavia è utile evidenziare alcuni punti che si evincono da tale generica descrizione. La nozione di “fermezza” sembra essere alla base di tale enunciazione per cui ne consegue che il cambiamento è un elemento antitetico alla stabilità. Un'altra caratteristica degna di attenzione è quella di “capacità di resistenza alle *sollecitazioni esterne*”: per garantire equilibrio bisogna essere capaci e quindi possedere risorse, strumenti e dotazioni che permettono di non essere vulnerabili. Inoltre, indirettamente si associa una relativa durata di tale condizione di fermezza, che si evince dal concetto di resistenza. Ciò che può mettere in crisi la stabilità, in questa definizione, sono sollecitazioni che provengono prevalentemente dall'esterno. L'impressione è che, a differenza dell'accezione presente nei documenti europei che analizzeremo nella seconda parte, la definizione di stabilità generale è neutra, non sembrerebbe possedere alcuna connotazione normativa per cui la stabilità e il processo che porta alla stabilità siano per loro natura elementi positivi. Si riscontra invece una somiglianza con le sfide della stabilità che per gli attori europei sono sostanzialmente sfide esterne, verso le quali è opportuno reagire diffondendo o proiettando la stabilità che si ritiene di possedere. Più complessa sembra essere la questione del cambiamento come forza antitetica alla stabilità, perché l'idea sottostante le azioni europee di promozione della stabilità sembra basarsi sulla convinzione che alcuni cambiamenti risultano necessari nei paesi terzi al fine di garantirne la stabilità.

Nella letteratura politologica il tema della stabilità politica, pur avendo ricevuto una discreta attenzione in passato e principalmente negli anni sessanta, sembra aver perso nel periodo più recente la propria attrattiva euristica.

Una organizzazione sistematica della letteratura sulla stabilità risale agli anni Settanta. Hurwitz (1973) riassume gli approcci alla stabilità politica nelle seguenti categorie: a) assenza di violenza, b) durata o longevità del governo, c) esistenza di un regime costituzionale legittimo, d) assenza di cambiamento strutturale e infine e) in una caratteristica della società a più sfaccettature, che in qualche modo integra gli approcci precedenti (1973:449). Tuttavia Hurwitz evidenzia la difficoltà nel misurare empiricamente il concetto di stabilità, difficoltà che inevitabilmente ne condiziona l'utilizzo negli studi comparati.

Nonostante le problematiche nell'utilizzo del concetto all'interno delle analisi empiriche, numerosi autori si sono occupati di stabilità dei sistemi politici, privilegiando lo studio della stabilità dei sistemi politici democratici¹. Le ipotesi principali sulla stabilità politica richiamate da Morlino (1990) sono quattro e precisamente: a) culturale, b) dello sviluppo economico, c) della congruenza tra modelli di autorità e d) istituzionale. Per l'ipotesi cosiddetta culturale, la stabilità del sistema politico dipende dalla cultura politica dei membri della comunità politica e quindi dall'insieme degli atteggiamenti e orientamenti favorevoli al regime. In particolare la “cultura civica” (caratterizzata da una moderata partecipazione, da un'ampia fiducia nel sistema e da un dissenso contenuto) garantisce la stabilità dei sistemi democratici (Almond e Verba, 1963). Nella seconda ipotesi è lo sviluppo economico che rende stabile una democrazia, in quanto un'elevata ricchezza nazionale

¹ Cfr. Almond e Verba (1963), Eckstein (1966), Lipset (1963). Altri autori, come per esempio Huntington (1975) e Levitsky e Way (2009) si sono occupati, invece, della stabilità politica dei regimi autoritari.

favorisce la distribuzione dei beni e aumenta quindi il sostegno al sistema (Lipset, 1963). Nell'ipotesi sulla congruenza dei modelli di autorità si sostiene che si ha stabilità del sistema politico, quando i modelli di autorità della società sono congruenti con quelli delle strutture politiche (Eckstein, 1966). Infine, nell'ipotesi istituzionale "la stabilità di una data società dipende dal rapporto tra il livello di partecipazione politica e quello di istituzionalizzazione politica. (...) Per ottenere la stabilità, è necessario che via via che aumenta la partecipazione politica aumentino anche la complessità, l'autonomia, la flessibilità e l'unità delle istituzioni della società" (Huntington, 1975: 90). Huntington, in particolare, individua nei partiti politici le organizzazioni che sono in grado di controllare la partecipazione. Morlino, inoltre, avanza una quinta ipotesi: è più alta la probabilità di stabilità del sistema politico, "quanto maggiore è la legittimità e più alta l'efficacia decisionale" (1990:1099). Tenendo in considerazione tali elementi, la stabilità politica è definita in modo ampio come "la prevedibile capacità di durata del regime". Tale capacità di durata è assicurata da tre condizioni:

- 1) alto grado di istituzionalizzazione delle strutture politiche;
- 2) alta legittimità del regime politico, ovvero la convinzione che un regime politico sia meritevole di sostegno;
- 3) efficacia decisionale, per cui si riescono ad implementare le decisioni secondo gli obiettivi prefissati (Morlino, 2003:192)

Altri autori hanno proposto una definizione di stampo comportamentista. I comportamenti politici hanno luogo in una società organizzata, nella quale gli uomini si trovano in un'interazione continua, e tale stato di interazione crea delle aspettative di comportamento su ciò che può essere legittimamente fatto. La variabilità del comportamento è limitata, così che, può essere in qualche misura previsto il comportamento che sarà messo in atto. Maggiori sono gli scambi, maggiore è la conoscenza delle aspettative di ruolo. La stabilità politica è quindi la "regolarità del flusso di scambi politici" (Axe:1975: 273). Secondo tale approccio è possibile misurare la stabilità indipendentemente dal regime politico esistente, in quanto alcuni comportamenti politici possono essere adeguati ad una particolare struttura politica e quindi non creano instabilità di per sé. Si ha, di conseguenza, stabilità politica quando i membri di una comunità politica nei loro comportamenti si adeguano alle aspettative di ruolo di tale comunità.

Nella prospettiva più recente si è adottata una definizione più ristretta del termine. Si fa, infatti, riferimento esclusivamente ai regimi democratici ed ancora più in particolare ad una specifica condizione di tale regime. "Stabilità politica" è l'esito di un processo di consolidamento democratico di successo; contrariamente "instabilità" è l'esito di un processo di consolidamento debole (Morlino, 2003). Secondo questa prospettiva il termine rientra nella tradizione di studio sui processi di democratizzazione², riferendosi all'esito del processo di consolidamento. Seguendo questa definizione si potrebbe valutare l'eventuale azione di promozione della stabilità politica

² All'origine degli studi sulla democratizzazione, negli anni Settanta e Ottanta, si usava un approccio "orientato processualmente" nel quale era possibile identificare degli stadi diversi che conducono alla democratizzazione. Una prima distinzione era quella tra il processo iniziale di "transizione" e la fase del "consolidamento" (Grugel, 2002:3). Successivamente l'analisi è diventata più articolata e ai due processi identificati inizialmente, se ne sono aggiunti altri. In particolare quindi si può avere transizione, instaurazione, consolidamento, crisi. Con transizione si intende «il periodo ambiguo ed intermedio in cui il regime ha abbandonato alcuni caratteri determinanti del precedente assetto istituzionale senza avere acquisito tutti i caratteri del nuovo regime» (Morlino 2003:122). La crisi del regime autoritario può essere stimolata dal processo di "liberalizzazione" con il quale vengono progressivamente ridotte le limitazioni all'esercizio dei principali diritti umani. Il periodo di transizione democratica si conclude con le prime elezioni libere e competitive o quando è evidente la "svolta democratica". La fase dell'instaurazione democratica è caratterizzata da un allargamento dei diritti civili e politici che vengono realmente riconosciuti, mentre l'instaurazione democratica si ha quando le principali componenti del nuovo regime sono state istituite. Tuttavia non è detto che all'instaurazione segua la fase del "consolidamento", perché potrebbe scaturire anche una "crisi" del sistema politico. Si può avere una crisi del sistema politico quando l'espressione dei diritti politici e civili è ostacolata, oppure quando la competizione politica è limitata, o ancora quando la partecipazione politica non è favorita. Nel momento di crisi si rompe o si incrina il cosiddetto "compromesso democratico". Se invece all'instaurazione segue il "consolidamento" significa che "istituti, procedure, prassi, consuetudini, *routines* propri di un certo regime democratico" sono fissati (Morlino, 2003) o per riprendere la celebre frase di Linz e Stepan (2000: 5) quando la democrazia diventa "*the only game in town*".

dell'UE, soltanto con riferimento agli stati terzi che si trovano ad un livello avanzato di transizione democratica (non si potrebbero quindi considerare tutti gli stati dei Balcani, molti dei quali si trovano in una fase di avvio della transizione o altri stati che non hanno iniziato la transizione come per esempio la Bielorussia).

Tale distinzione tra i diversi momenti della transizione democratica, per cui la stabilità politica si raggiunge in una fase avanzata del processo di democratizzazione, sembra essere confermata dagli studi che hanno analizzato la relazione tra conflitto e democrazia. Mansfield e Snyder hanno studiato le cause delle guerre nei processi di democratizzazione, riscontrando una più alta probabilità del rischio di guerra nei casi in cui il processo di transizione è più lento e si va da un regime autocratico ad uno che è solo parzialmente democratico (democratizzazione incompleta), rispetto ai casi in cui la transizione culmina più velocemente in una piena democrazia. Gli autori distinguono quattro diversi tipi di transizione (democratizzazione, democratizzazione incompleta, autocratizzazione, autocratizzazione incompleta) per i tre differenti regimi politici presi in considerazione, ovvero, regime democratico, autocratico e misto (o ibrido)³. Per democratizzazione intendono il processo di transizione da un regime autocratico ad uno misto, da un regime autocratico ad uno democratico, da un regime misto ad uno democratico. Si ha democratizzazione incompleta, quando il processo di transizione non culmina in una piena democrazia. Per autocratizzazione si intende la transizione da un regime democratico ad uno misto, dalla democrazia ad un regime autocratico o da un regime misto ad uno autocratico. Ed infine si ha un'autocratizzazione incompleta quando la transizione dalla democrazia ad un regime misto non culmina in un regime interamente autocratico (Mansfield e Snyder, 2005: 42). Nelle prime fasi del processo di democratizzazione si riscontra «un gap tra un alto livello di partecipazione politica e deboli istituzioni politiche», problema già avanzato, come ricordato prima, da Huntington (1975). Se i partiti sono deboli o se addirittura non esistono altre istituzioni come i tribunali e i mezzi di comunicazione indipendenti, le elites politiche fanno più facilmente ricorso al nazionalismo per trovare legittimità e supporto popolare, amplificando la minaccia esterna, o accusando di tradimento fazioni interne. Riprendendo la spiegazione istituzionale, quella normativa e quella della pace democratica, Mansfield e Snyder ricercano i motivi per cui, a differenza delle democrazie consolidate, gli stati in via di democratizzazione sono più propensi al conflitto. Non sono comunque tutte le transizioni democratiche che innescano il conflitto violento, ma solo le transizioni incomplete o che non portano a democrazie consolidate e nelle quali non vi sono forti istituzioni politiche che permettono alla democrazia di funzionare.

Gleditsch e Ward (2000) giungono invece a conclusioni diverse. Essi ritengono che gli stati in via di democratizzazione abbiano una propensione al conflitto inferiore rispetto ad altri stati con regimi politici diversi, al pari delle democrazie consolidate. Per Daxecker (2007), utilizzando spiegazioni che derivano da approcci legati alla conoscenza, sono gli stati che sperimentano un'inversione della democrazia, i più propensi al conflitto, perché le transizioni tortuose aumentano l'incertezza sulle preferenze dei governi in politica estera e non consentono alle elite politiche di valutare il comportamento degli stati che stanno diventando autoritari. Citando tali studi si è dato per assodato che guerre e conflitti violenti sono sinonimo di instabilità politica come avanzato anche da Hurwitz (1973), ma occorre spostarsi a livello internazionale per precisare meglio la relazione tra stabilità e guerra, non prima di mettere in evidenza come la definizione più ristretta di stabilità politica come esito del processo di consolidamento democratico acquisisce una connotazione positiva e valoriale, che sembra essere conforme al concetto di stabilità dei *policy makers* europei. Anche in tale definizione ristretta di stabilità politica, è possibile considerare l'azione dell'UE, che soprattutto attraverso l'allargamento, ha sostenuto il consolidamento dei nuovi regimi democratici.

Stabilità internazionale

³ I "mixed regimes", nella definizione di Mansfield e Snyder (2005:24-25) possiedono sia caratteristiche degli stati democratici che di quelli autoritari, quindi possono essere denominati anche regimi ibridi. Sui regimi ibridi si veda tra gli altri Diamond (2002) e Morlino (2008).

Accanto alla ricerca delle condizioni che conducono alla stabilità politica interna, gli studiosi di scienza politica internazionale si sono occupati, più o meno nello stesso periodo, delle condizioni che assicurano la “stabilità internazionale”. Che cosa si intende per stabilità internazionale? A livello internazionale il concetto è stato associato alla stabilità dell’ordine internazionale, che per Maoz (1984) è data dall’assenza di guerra nel sistema internazionale. Levy riscontra una relazione inversamente proporzionale tra stabilità e guerra: stabilità è la “minor frequenza, durata, intensità ed estensione della guerra” (1983). I concetti di pace e stabilità, secondo questo filone di pensiero, sarebbero intercambiabili ed un sistema internazionale è stabile quando i cambiamenti sono lenti gradualmente, pacifici (Herz citato in Jervis, 1998 e Ikenberry, 2000). Tuttavia l’esperienza della caduta del muro di Berlino del 1989 e la trasformazione del sistema internazionale dopo la fine della guerra fredda mostrano come sia possibile assistere a cambiamenti veloci e repentini, ma allo stesso tempo pacifici, che creando una forte discontinuità con il passato, fanno sì che il sistema internazionale non possa più considerarsi stabile (Jervis, 1998:95). Deutsch e Singer distinguono una prospettiva sistemica di stabilità, rispetto alla stabilità secondo la prospettiva dei singoli stati. La prima viene definita come “la probabilità che un sistema conservi nel tempo tutte le proprie caratteristiche essenziali, che nessuna nazione diventi singolarmente dominante, che la maggior parte dei propri membri continui a sopravvivere, e che non scoppi una guerra su vasta scala” (1964: 390). La stabilità, secondo la prospettiva statale, è semplicemente indicata come la probabilità che l’integrità territoriale e politica dei singoli stati continui.

La stabilità internazionale per l’approccio realista corrisponde all’equilibrio di potenza, per cui la stabilità del sistema è data dalla simmetria nella distribuzione della potenza tra gli stati e la crescita di potenza asimmetrica di uno stato provoca l’instabilità internazionale. Secondo la prospettiva neo-realista la stabilità è associata alla persistenza strutturale di un sistema internazionale attraverso la sopravvivenza di tutte le sue componenti. Il sistema politico internazionale è stabile se rimane anarchico e se non c’è variazione nel numero degli stati principali del sistema (Waltz, 1987: 298). Per cui talvolta la guerra è considerata l’unico strumento per mantenere stabile il sistema. A metà degli anni Sessanta un classico dibattito tra gli studiosi di Relazioni Internazionali ha investito la relazione tra stabilità e polarità nel sistema internazionale. Ci si chiedeva quale configurazione del sistema internazionale bipolare o multipolare garantisse meglio la stabilità. I sostenitori delle configurazioni multipolari come le più adatte a garantire la stabilità sistemica, sottolineano la possibilità maggiore da parte delle varie potenze di mobilitare risorse per contrastare lo Stato che si espande eccessivamente. Inoltre, la presenza di più di due potenze fa sì che l’attenzione che ogni Stato può riversare sulle altre potenze è minore, rispetto alla presenza di un’unica sola altra potenza, e questo diminuirebbe la possibilità di ricorrere alla forza militare. Chi critica la presunta stabilità dei sistemi multipolari a favore dei sistemi bipolari mette in evidenza il fatto che due grandi potenze sono meno vulnerabili ed inoltre il sistema bipolare è più semplice perché consente di conoscere bene l’origine di una eventuale minaccia e di attribuire la responsabilità per contenerla. Tuttavia le ricerche empiriche hanno dimostrato come la polarità non è l’unico fattore che influenzi la stabilità del sistema internazionale, ma molto dipende dalla propensione al rischio dei singoli stati (Andreatta, 1997:178-185).

L’approccio cosiddetto classico alla stabilità internazionale aiuta tuttavia poco a comprendere il ruolo di promotore di stabilità dell’UE, perché è difficile, secondo tale visione, concepire la stessa esistenza dell’attore europeo che non è una potenza nel senso classico. Occorre quindi procedere con gli altri approcci delle Relazioni Internazionali per approfondire le condizioni della stabilità internazionale.

Se si tengono in considerazione le teorie egemoniche della politica internazionale, la stabilità del sistema politico internazionale è assicurata da una potenza egemone che si fa carico dei costi per garantire il “bene” stabilità a tutti gli altri stati del sistema (Kindleberger, 1981). Per Kindleberger è necessario che chi detiene il ruolo di stabilizzatore assicuri la stabilità del sistema economico mondiale garantendo la disponibilità di alcuni beni collettivi (*cosmopolitan goods*) quali: una liquidità di capitali (anche nei momenti di crisi), un coordinamento delle politiche monetarie

nazionali e del sistema dei cambi di moneta⁴. La stabilità internazionale quindi non si basa sull'equilibrio di potenza, come per i classici, ma su una gerarchia della potenza ed il declino della potenza dominante genera l'instabilità. Tale declino è conseguenza dello stesso sistema della stabilità egemonica, poiché le potenze periferiche che usufruiscono dei vantaggi della stabilità, senza sopportarne i costi, prima o poi diventano più forti e sfidano la leadership esistente.

Nel sistema contemporaneo, la stabilità della forma di struttura di governo mondiale, è data dalla stabilità del programma di governo del *leader* effettivo del sistema, gli USA. Se la potenza globale governa in modo da rispettare regole e istituzioni e procedure condivise dagli stati più importanti, allora il suo ruolo è stabile e la sua organizzazione persiste nel tempo (Attinà, 2005). D'altra parte chi detiene il ruolo del leader ha la responsabilità di garantire la sopravvivenza dei principali attori del sistema, ovvero il bene pubblico sicurezza internazionale. Da qui ne deriva che preservare la stabilità di chi detiene il ruolo di leader della struttura di governo, diventa un bene pubblico (Attinà, 2005).

Stabilità regionale

Accanto alla dimensione internazionale molti autori si sono soffermati sulla dimensione regionale (Lake e Morgan, 1997, Buzan e Waever, 2003, Adler e Crawford, 2004) considerando il livello regionale come il contesto dove analizzare meglio la cooperazione e il conflitto tra gli stati ed esplorare quindi le sfide contemporanee alla sicurezza. Non è questo il contesto per ripercorre tale letteratura e le problematiche di definizione del regionalismo e nuovo regionalismo nell'ambito delle Relazioni Internazionali, occorre solo dire che il nuovo interesse analitico per la dimensione regionale coinvolge anche l'aspetto della stabilità. Non troviamo però, anche in questo caso, una definizione puntuale di stabilità regionale. Il concetto viene spesso associato a quello di sicurezza regionale e si usa specificatamente per riferirsi alla solidità delle istituzioni degli stati appartenenti ad una determinata regione. Si è, infatti, avuto un processo di securitizzazione dei cosiddetti *weak states* che sono diventati fonti principali di preoccupazione per la sicurezza. La presenza di più "stati deboli" in una determinata area determinerebbe l'instabilità regionale di quel contesto. Da qui la necessità degli interventi di stabilizzazione delle strutture politiche e istituzionali degli stati, strutture che sono particolarmente deboli nei periodi successivi alle guerre. Tale accezione del termine stabilità è diffusa prevalentemente nell'ambito della letteratura sulla risoluzione dei conflitti e sottolinea la componente di *agency* di tale processo, per cui si parla di stabilizzazione per riferirsi ai processi di pacificazione e ricostruzione post-bellica del tessuto sociale, economico e politico e al ruolo svolto da attori esterni e in generale dalla comunità internazionale.

Un'altra accezione del concetto di stabilità regionale riguarda la dimensione economica, commerciale e finanziaria delle relazioni tra stati appartenenti ad un contesto regionale. Lo sviluppo economico e l'apertura commerciale aiuterebbero la stabilità regionale.

Infine specificamente per l'area dell'est europeo nel periodo successivo alla guerra fredda, si è utilizzato il termine stabilità regionale per riferirsi alla gestione del conflitto etnico, proprio perché le tensioni derivanti dalle differenze etniche presenti nei paesi dell'Europa dell'est avrebbero potuto portare gli stati europei occidentali a confrontarsi violentemente, con un conseguente ritorno alla politica di potenza dei due conflitti mondiali (Buzan e Waever, 2003: 358). Più in generale la stabilità regionale è stata associata all'accezione di sicurezza regionale proposta dalla scuola di Copenhagen. Ciò che determina la stabilità regionale sono principalmente fattori interstatali, ovvero: il numero di stati presenti nel "complesso regionale di sicurezza", i modelli di ostilità e intesa (*patterns of amenity and hostilities*) e la distribuzione del potere (Buzan, 1991).

Stabilità globale

Sia per gli approcci realisti che per quelli egemonici, in seno alla stabilità internazionale risiede il concetto di sicurezza internazionale intesa prevalentemente come sopravvivenza dell'integrità

⁴ Tuttavia per effetto della interdipendenza complessa del sistema contemporaneo, la disponibilità di beni collettivi non è garantita da uno singolo stato, ma piuttosto dai "regimi internazionali" (Keohane e Nye, 1989).

territoriale degli stati. Tuttavia nel dibattito interno alla Scienza Politica Internazionale, e non solo quindi nell'ambito della teoria o filosofia politica, si stanno sviluppando anche approcci di lungo periodo sul cambiamento delle istituzioni del sistema politico mondiale (Attina, 2008a, Modelski, 2008) che prevedono un superamento degli stati nazione come attori principali del sistema politico internazionale. Tra gli approcci principali ve ne sono alcuni che prevedono una specifica organizzazione delle istituzioni politiche nel futuro come per esempio la comunità democratica di tipo federale di Modelski (2008) o lo stato mondiale di Wendt (2003). Quest'ultimo in particolare mette al centro della sicurezza internazionale non più gli stati, ma gli individui e prevede una futura organizzazione delle istituzioni del sistema politico mondiale in cui non sono gli stati o le grandi potenze gli attori principali. Il raggiungimento dello stato mondiale avviene in Wendt attraverso un processo a cinque stadi (sistema di stati, società di stati, società mondiale, comunità di sicurezza e stato mondiale), ognuno dei quali risponde all'instabilità dello stadio precedente (2003:517) e in cui gli stati cercano via via riconoscimento e sicurezza (Attina, 2008a: 122). Il quinto stadio è quello considerato stabile e per questo finale (*end-state*), in quanto lo stato mondiale che si crea sarà capace di reagire alle sfide esterne e alle possibili defezioni interne (Attina, 2007:64).

Contemporaneamente si sta assistendo anche ad una ridefinizione dell'essenza dei beni pubblici che non riguardano più soltanto la sfera economica e della sicurezza classica, ma investono più dimensioni e hanno valenza globale. Il termine di *Global Public Goods* (GPG), emerso in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite (NU), è caratterizzato dalla non esclusività e non rivalità nel consumo di tale bene (Biscop, 2005). La non esclusività implica il fatto che il bene va garantito a tutti anche a chi non contribuisce per esempio con il sistema di tassazione alla produzione del bene stesso. La non rivalità nel consumo indica che il consumo del bene da parte di qualcuno, non riduce l'ammontare del bene disponibile per gli altri (Kaul et al., 1999). Seguendo tale approccio la *stabilità globale* dipende dal soddisfacimento da parte di ogni individuo dei principali beni pubblici globali ovvero: «*la sicurezza fisica (libertà dalla paura); un ordine legale che garantisce l'uguaglianza; un sistema economico aperto e inclusivo che fornisce la libertà dal bisogno, un benessere in ogni aspetto, legato alla salute, all'istruzione, ad un ambiente pulito, ecc.*» (Biscop, 2005). Ne consegue che tali beni, qualora nel futuro siano forniti non più dagli stati o da uno stato leader, ma esclusivamente da istituzioni politiche mondiali che trascendono gli stati, imporranno o faranno maturare una concezione diversa di stabilità globale.

Mettendo insieme quanto avanzato dalla prospettiva di uno stato mondiale e dagli studi sui *Global Public Goods* si può avanzare una definizione di *stabilità globale* come la *stabilità* di un sistema politico globale che è ancora in divenire. La *stabilità globale* diventa *la propensione di una forma di organizzazione di sistema politico globale a persistere nel tempo, gestendo i problemi e le sfide che minacciano gli attori e i principi fondamentali del sistema stesso*. Le condizioni a tale propensione potrebbero essere:

- *Legittimità* dell'organizzazione del sistema politico globale;
- *Istituzionalizzazione* delle strutture politiche mondiali;
- *Capacità di soddisfare i beni pubblici globali*.

Per *legittimità* si intende la proprietà delle regole e dei processi decisionali di esercitare una pressione verso la *compliance* (Franck, 1990: 16) da parte dell'intera popolazione mondiale; per *istituzionalizzazione* si considera la "flessibilità, complessità, autonomia e coerenza delle sue organizzazioni e procedure" (Huntington 1975: 25) e con *capacità* si fa riferimento a tutte le risorse e strumenti utili a soddisfare i beni pubblici globali. Il sistema politico contemporaneo non si trova nello stadio dello "stato mondiale", e non avendo lo stato leader attuale *legittimità* da parte dell'intera popolazione mondiale, occorre fare riferimento all'istituzione che si avvicina di più alla forma di stato mondiale, ovvero alla cooperazione internazionale in seno alle NU.

2. *L'Unione Europea e la stabilità*

Come scritto precedentemente il termine stabilità è molto utilizzato nei discorsi dei *policy-makers* europei e nei documenti dell'Unione Europea, anche se è difficile trovare in questi testi definizioni puntuali del termine. Si riscontrano riferimenti sulla necessità di garantire la stabilità acquisita dagli stati membri storici per effetto dell'integrazione, oppure sulla necessità di aiutare, stimolare, incentivare la stabilità politica interna dei regimi politici degli stati vicini, o ancora sulla necessità di assicurare la stabilità regionale o del sistema internazionale, spesso minacciata proprio dall'inefficienza, debolezza di alcuni stati del sistema, o sull'esigenza di procedere ad una ricostruzione post-bellica che riporti la stabilità nelle aree colpite dal conflitto. L'origine degli interventi di promozione della stabilità è data dalla possibilità che le instabilità esterne minaccino l'UE al suo interno⁵. Sembra che i *policy-makers* sposino la teoria della pace democratica: perché viene dato per assodato che la stabilità/sicurezza regionale cresce all'aumentare del numero dei paesi che godono di stabilità interna e quest'ultima è assicurata da un regime democratico. Le azioni di politica estera dei governi democratici sono considerate più prevedibili, ciò facilita la cooperazione nell'ambito della sicurezza e aumenta la fiducia reciproca.

Nei documenti europei il termine stabilità viene spesso accompagnato da quelli di sicurezza, pace e prosperità. Originariamente, all'indomani del Trattato di Maastricht con il Consiglio europeo di Lisbona del 1992, la promozione della stabilità politica regionale è stata inclusa tra i sei obiettivi⁶ delle azioni congiunte della Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) da portare avanti attraverso la creazione di *framework* politici ed economici volti alla promozione della cooperazione regionale (European Council, 1992). Ma un tentativo più chiaro di definizione del termine *stabilità* in seno all'UE è stato avanzato nel 1996 con riferimento alla gestione delle cause remote dei conflitti in aree non prossime come quelle africane. Le caratteristiche di quella che la Commissione chiama *stabilità strutturale* sono “*uno sviluppo economico sostenibile, democrazia e rispetto dei diritti umani, strutture politiche durature, condizioni sociali e ambientali sane, con la possibilità di gestire il cambiamento senza ricorrere al conflitto violento*” (Commission of the European Communities, 1996:2)⁷. Tale definizione rispecchia l'approccio multi dimensionale dell'UE alla sicurezza e la necessità per i *policy-makers* europei di implementare politiche interdipendenti per la promozione dei diritti umani, della democrazia, dello sviluppo sostenibile. Gli elementi della definizione di stabilità strutturale della Commissione europea sono quasi identici ai cosiddetti beni pubblici globali individuati all'interno delle NU. Inoltre per la Commissione europea il termine stabilità non ha un significato neutro, ma bensì valore altamente positivo. Sviluppo sostenibile, condizioni sociali ed ambientali sane e diritti umani sono infatti gli elementi fondanti a cui non si può che aspirare. Un'altra caratteristica importante in tale definizione è l'elemento del cambiamento che è parte integrante di questa definizione di stabilità. Cambiamento che, tuttavia, bisogna gestire in modo non violento. Nell'accezione europea, quindi, la stabilità non è affatto sinonimo di staticità. Da questa definizione si evince un'ambizione dell'attore europeo di essere attore della stabilità, intendendo con stabilità qualcosa di più della sicurezza classica, nel quale poter ricomprendere molti dei valori caratterizzanti il progetto europeo: pace, democrazia, diritti umani, sviluppo economico sostenibile. Elementi caratterizzanti sono sicuramente la durata nel tempo di tale condizione, che bisogna creare con elementi strutturali e di lungo periodo. Tuttavia nel periodo più

⁵ Prescinde da questa analisi l'utilizzo del termine da parte delle istituzioni UE all'interno della politica monetaria per la definizione, per esempio, della *stabilità* dei prezzi attraverso il patto di crescita e di *stabilità* per i paesi della zona Euro.

⁶ In particolare i sei obiettivi sono: “- *strengthening democratic principles and institutions, and respect for human and minority rights; - promoting regional political stability and contributing to the creation of political and/or economic frameworks that encourage regional cooperation or moves towards regional or sub-regional integration; - contributing to the prevention and settlement of conflicts; - contributing to a more effective international coordination in dealing with emergency situations; strengthening existing cooperation in issues of international interest such as the fight against arms proliferation, terrorism and the traffic in illicit drugs; - promoting and supporting good government*” (European Council, 1992)

⁷ Nel 1997, la definizione è stata fatta propria dalla Commissione per l'aiuto allo Sviluppo dell'OCSE nelle sue Linee Guida su Cooperazione allo Sviluppo, Pace e Conflitto.

recente il termine stabilità è stato anche utilizzato per ricomprendere le azioni da svolgersi con più tempestività in risposta a minacce immediate. Nel 2006 è stato, infatti, lanciato lo Strumento per la Stabilità per gestire la risposta alle crisi, alle sfide alla sicurezza transfrontaliera, per combattere la proliferazione di armi di distruzione di massa. In questo quadro così ampio e multidimensionale è estremamente difficile analizzare l'efficacia delle *policies* europee. Pertanto si procederà in modo analitico utilizzando le precisazioni concettuali della letteratura presentate nella prima parte e precisando il raggio di azione delle *policies* europee verso la stabilità. È possibile distinguere la promozione della stabilità politica da quella regionale, da quella internazionale e infine da quella globale. In particolare per ciascuna di queste accezioni si privilegerà una categoria di azioni che è più facile da analizzare. Ad esempio, per la promozione della stabilità politica si considereranno le azioni di consolidamento democratico; per la stabilità regionale si esamineranno gli interventi di cooperazione regionali, quelli per il sostegno delle strutture politiche degli stati e di gestione delle questioni etniche e delle minoranze; per la stabilità internazionale, seguendo la concezione egemonica del sistema politico internazionale, si approfondirà il ruolo di supporto agli USA; ed infine per la stabilità globale si analizzeranno le azioni che rispondono ad una richiesta da parte delle NU. Ovviamente si è coscienti che nella realtà non vi sono delle divisioni nette tra i diversi ambiti, tale approccio semplificato deriva dalla necessità dell'analisi.

L'Unione Europea come promotore di stabilità politica interna

Analizzando l'azione di promozione della stabilità politica, intesa come esito finale del processo di consolidamento democratico, ci si inserisce nel filone di ricerche, ormai crescente, che si occupa dell'UE come attore esterno della democratizzazione⁸. A tal proposito la letteratura si è chiesta se l'UE è un promotore efficace di democrazia o più in particolare se l'UE è un'ancora del consolidamento democratico. Tra le diverse fasi del processo di democratizzazione (transizione, liberalizzazione, instaurazione, consolidamento) l'UE sembra poter svolgere un ruolo maggiore nella fase del consolidamento. Rispetto alle diverse modalità di democratizzazione: coercizione, condizionamento, consenso e contagio, individuate da Schmitter e Brouwer (2000:199), oppure: controllo, esempio (emulazione), condizionalità e socializzazione proposte da Morlino e Magen (2008)⁹, l'UE sembra muoversi meglio attraverso lo strumento della condizionalità, non tanto quella negativa (presente per esempio nelle clausole dei vari accordi commerciali, ai quali l'UE non ha sempre risposto in modo coerente), ma piuttosto quella positiva presente nei negoziati di adesione. Sicuramente la strategia di successo è stata quella dell'integrazione, rispetto agli altri *framework* di cooperazione. Nel caso della Grecia, prima, e della Spagna e del Portogallo, dopo, l'UE sembra aver svolto l'azione di ancoraggio di tali regimi che ritornavano alla democrazia. Nel caso dei paesi dell'Europa Centro-Orientale l'UE ha svolto, invece, una funzione di propulsione al consolidamento. Il caso dei Balcani occidentali rimane controverso, perché, a parte la Slovenia e la Croazia, gli altri paesi dell'ex Jugoslavia non si trovavano nella fase del consolidamento democratico quando è stata prospettata la possibilità dell'adesione. L'UE sembra essersi bloccata in quella che Pridham (2008) ha chiamato "trappola dell'adesione", secondo la quale i paesi dell'ex Jugoslavia e dell'Albania non potranno mai raggiungere stabilità e pacificazione al di fuori del processo di integrazione europea, ma al tempo stesso la stessa instabilità interna a tali paesi ne ostacola l'adesione. L'azione dell'UE risulta infatti essere più efficace, se l'avvio della transizione è già supportato internamente dagli attori locali e se le condizioni minime di *stateness* di Linz e Stepan (2000) sono presenti.

Si riscontra inoltre un dilemma sulla presunta contraddittorietà dell'azione di promozione della democrazia rispetto alla stabilizzazione intesa in senso ampio (Powel, 2009). La promozione delle riforme politiche è divenuto un processo auspicato a patto che non minacci la stabilità politica regionale, intendendo in questo caso una staticità delle relazioni tra gli stati dello stesso contesto

⁸ Tra gli altri si veda: Young (2001), Pridham (2005), Baracani (2004, 2005, 2007), Morlino e Magen (2009).

⁹ Per una sintesi delle tipologie sui metodi di influenza di attori esterni al processo di democratizzazione si rimanda a Morlino e Magen (2009).

regionale. Gli effetti destabilizzanti del cambiamento politico sembrano frenare il ruolo dell'UE di attore esterno delle transizioni politiche. Ecco perché l'azione dell'UE è più efficace se avviene nella fase del consolidamento e se avviene attraverso lo strumento dell'allargamento. Consolidando riforme politiche interne già avviate, l'allargamento può svolgere la funzione di ancora anche alla stabilizzazione regionale (Panebianco e Rossi, 2008).

L'Unione Europea come promotore di stabilità regionale

La "proiezione della stabilità" è stata inclusa anche nell'approccio alla prevenzione dei conflitti dell'UE. "*Projecting stability*" è infatti la modalità cosiddetta di lungo periodo per prevenire i conflitti attraverso il sostegno all'integrazione regionale e alla costruzione di legami commerciali (European Commission, 2001:4). La comunicazione sulla prevenzione dei conflitti della Commissione del 2001 sottolinea il ruolo dell'UE nel diffondere il proprio modello di stabilità raggiunto attraverso la cooperazione e l'integrazione degli stati europei occidentali dopo il secondo conflitto mondiale. Il mezzo migliore per diffondere stabilità regionale è anche in questo caso il processo di allargamento. Offrendo la prospettiva dell'adesione ai paesi dell'Europa centro-orientale, l'UE intendeva contribuire a stabilizzare le democrazie di tali stati, ma anche a smorzare tensioni nazionalistiche e dispute sui confini territoriali. All'inizio degli anni '90 l'azione principale di Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC) è stata appunto il "*Patto di Stabilità*" (o Piano Balladur dal nome del primo ministro francese che lo propose) avanzato al Consiglio Europeo di Copenhagen del 1993. Il patto prevedeva la creazione di una cornice di cooperazione al fine di incentivare la diplomazia preventiva, facilitare così la trasformazione dei conflitti tra le minoranze etniche e la definizione dei confini degli stati, che potessero diventare membri dell'UE, quindi nello specifico i paesi dell'Europa centro-orientale che al tempo stavano negoziando gli accordi europei. L'ingresso nell'UE era possibile solo per quei paesi che mantenevano *buone relazioni con i propri vicini*¹⁰. Promuovere relazioni pacifiche o di buon vicinato tra stati vicini sembra essere, infatti, una componente fondamentale del concetto di stabilità per l'UE. Nello specifico l'adesione degli stati dell'Europa Centrale aveva l'obiettivo di garantire la pace e la stabilità dell'intero continente europeo. Già nel Consiglio Europeo di Essen del 1994 si prevedeva che per tale obiettivo era necessario, oltre all'integrazione nell'UE, individuare specifiche forme di cooperazione con i paesi del Mediterraneo¹¹. La creazione di un'area di pace e stabilità fondata sul rispetto dei diritti umani e della democrazia è proprio uno dei tre pilastri del processo di Barcellona (PEM) lanciato nel 1995. Il PEM includeva anche la Carta per la pace e la stabilità, un progetto ambizioso che avrebbe dovuto occuparsi della prevenzione dei conflitti, adottando misure anche di tipo militare, ma a causa dello stallo nel processo di pace mediorientale, il progetto è stato del tutto messo da parte (European Commission, 2001:7). Anche la "Dichiarazione sul processo di stabilità e di buon vicinato" (Processo di Royamount) del 1995 per i Balcani e il Processo di associazione e stabilizzazione successivo rispondono a questo principio. La principale ambizione del processo di Royamount è stata quella di "assicurare stabilità e sicurezza" ai paesi dell'ex Jugoslavia tentando di ridurre le tensioni per prevenire futuri conflitti attraverso un rafforzamento delle strutture civili e dei mezzi di comunicazione. Successivamente anche ai paesi dei Balcani fu prospettata la possibilità dell'adesione (Panebianco e Rossi, 2008).

L'allargamento è quindi lo strumento chiave per contribuire positivamente alla *stabilità* e alla sicurezza del continente europeo (European Council, 1999). Ma non essendo possibile estendere i confini dell'UE all'infinito, l'UE sperimenta forme alternative per esportare il proprio "modello di stabilità" attraverso un'integrazione che non necessariamente comporti l'appartenenza alle istituzioni dell'Unione europea. Il PEM prima, adesso Unione per il Mediterraneo e la Politica di

¹⁰ Il patto di stabilità veniva finanziato attraverso il programma PHARE e a fine 1995 si registravano 870 milioni di ECU destinati al finanziamento del Patto di Stabilità.

¹¹ "[E]nsuring the lasting peace and **stability** of the European continent and neighbouring regions by preparing for the future accession of the associated countries of Central and Eastern Europe and developing in parallel the special relationship of the Union to its other neighbours, particularly the Mediterranean countries" (European Council, 1994).

Vicinato dal 2004 rispondono a questa esigenza. Anche l'*European Security Strategy* identifica come obiettivo strategico la sicurezza nelle aree ai confini dell'Europa perché nonostante il potenziale ruolo a livello globale, le priorità nell'ambito della sicurezza per l'UE rimangono nell'ambito regionale. Il rapporto del dicembre 2008 sull'attuazione della Strategia di Sicurezza Europea ribadisce l'idea che l'allargamento è lo strumento chiave per la stabilità: "*Within our continent, enlargement continues to be a powerful driver for stability, peace and reform*" e riconosce che per raggiungere e promuovere la stabilità nell'area del vicinato è necessaria la collaborazione con altri partner quali gli USA, la Russia, le NU e l'OSCE: "*Lasting stability in our neighbourhood will require continued effort by the EU, together with UN, OSCE, the US and Russia*"¹².

L'UE come promotore di stabilità internazionale

Per comprendere il ruolo dell'UE come "stabilizzatore internazionale" è necessario comprendere la posizione che l'Unione occupa nell'organizzazione del sistema internazionale. Se si ritiene che i paesi europei, nonostante le divergenze e divisioni interne sugli strumenti e su singole scelte adottate dagli USA, hanno svolto nel lungo periodo il ruolo di alleati o seguaci dello stato leader del governo mondiale, si può allora leggere l'impegno dell'UE nel rispondere alle sfide "destabilizzanti" del sistema come un impegno complementare dove si realizza una sorta di condivisione delle responsabilità e del fardello con lo stato leader nella suddivisione dei compiti legati alla stabilità del sistema. Nel 1995 la Nuova Agenda Transatlantica¹³ ha ufficializzato e istituzionalizzato le relazioni tra il leader globale e il suo principale alleato (Monteleone, 2003). In questo *burden and responsibility sharing*, l'area regionale è l'area di intervento privilegiato per l'UE, in cui poter svolgere più efficacemente il compito di stabilizzatore. Il ruolo complementare è stato svolto secondo molti autori della politica estera europea soprattutto come "potenza civile". L'UE ha preferito strumenti di *soft power* (ovvero incentivi economici, diplomazia multilaterale, integrazione economica, sanzioni) e ha privilegiato, almeno in via declaratoria, obiettivi quali la diffusione della democrazia, dei diritti politici e civili dello stato di diritto, per prevenire nel lungo periodo situazioni di conflitto violento tra stati o interni agli stati. In tal modo ha attratto altri stati ai propri principi e valori sostenendo così la struttura di governo mondiale contemporanea. L'UE ha utilizzato poco strumenti di *hard power*, seppur ci sono cambiamenti in corso con la Politica Estera e di Difesa Europea (PESD), ed inoltre è mancato tra gli stati europei il consenso su interventi preventivi militari degli USA che miravano a preservare la stabilità del sistema: la cosiddetta dottrina preventiva (Attinà, 2005).

Le preferenze per scelte unilaterali dell'amministrazione Bush da una parte e le divisioni interne all'UE sull'intervento in Iraq e su altre questioni di politica estera hanno segnato un'importante flessione nelle relazioni transatlantiche nel periodo più recente. Tuttavia di fronte ad un sistema politico internazionale contemporaneo nel quale sia gli USA che l'UE sembrano in declino, un rafforzamento della partnership transatlantica sembra utile ad entrambi gli attori. La crisi "della stretta creditizia" (*credit crunch crisis*) in America e le ripercussioni sulla finanza internazionale, ma anche il dilemma iracheno e la gestione del conflitto in Medio Oriente sono esempi evidenti delle sfide alla stabilità che gli USA si ritrovano ad affrontare (Monar, 2008) e per le quali è richiesto il supporto dell'UE. La nuova amministrazione del presidente USA Barak Obama pur essendo stata bene accolta dagli europei, dovrà ricucire le relazioni transatlantiche per riuscire a sostenere la propria leadership internazionale e assicurare la stabilità del sistema politico internazionale.

¹² Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World - Brussels, 11 December 2008, S407/08.

¹³ La promozione della pace e della stabilità, della democrazia e dello sviluppo nelle diverse aree del globo è uno dei quattro ambiti dell'azioni congiunte tra USA e UE (*- promoting peace and stability, democracy and development around the world; - responding to global challenges; - contributing to the expansion of world trade and closer economic relations; - building bridges across the Atlantic*). New Transatlantic Agenda (1995).

L'Unione Europea come promotore di stabilità globale

L'azione di supporto dell'UE alle NU è stata evidenziata nel Consiglio Europeo di Helsinki nel dicembre 1999 nel quale si è affermato che: “*The Union will contribute to peace and security in accordance with the principles of the United Nations charter. The Union recognised the primary responsibility of the UN Security Council for the maintenance of International peace and security (...) The Union will cooperate with the UN (...) in a mutually reinforcing manner in **stability promotion**, early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict reconstruction*”.

L'UE ha riconosciuto l'importanza di sostenere e rafforzare le NU nell'implementazione di soluzioni multilaterali ai problemi globali. Per quel che riguarda la sicurezza fisica intesa appunto come “libertà dalla paura”, l'UE si sta impegnando nella creazione di una forza di reazione rapida di 60.000 soldati all'interno della PESD, da mettere a disposizione delle operazioni di peacekeeping delle NU, come per esempio ha fatto con l'operazione Artemis nella Repubblica Democratica del Congo nel 2003, quindi anche in aree non vicine ai confini europei, dove è stata impegnata nell'area dei Balcani sia con operazioni civili che militari.

Riguardo ai beni pubblici “libertà dal bisogno” e benessere, la Commissione Europea si è impegnata, con un'apposita comunicazione¹⁴ nel 2001 e con un nuovo accordo quadro di tipo amministrativo e finanziario successivo, a costruire una partnership efficace con le NU e con le sue agenzie e programmi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e degli affari umanitari. Impegno che si è concretizzato nel ruolo attivo e di leadership svolto dall'UE in alcune conferenze delle NU sul tema. L'azione di sostegno alle NU nella promozione dei beni pubblici globali riguarda comunque anche la sfera dell'ambiente, della giustizia e dell'economia.

Conclusioni

Nonostante le difficoltà e le imprecisioni nella definizione concettuale del termine stabilità proposte dalla Scienza Politica interna e internazionale, dall'analisi proposta si evince la necessità di riprendere lo studio del concetto nell'ambito di tali discipline. L'esame della letteratura proposta nella prima parte di questo capitolo ha mostrato come il concetto è stato impiegato in passato in ambito interno per dare avvio allo studio dei processi di democratizzazione e in ambito internazionale per spiegare essenzialmente il periodo bipolare della guerra fredda. Le ricerche recenti e gli studi sull'UE hanno trascurato tale oggetto di indagine.

In particolare dalle prime evidenze empiriche si evince che le azioni di sostegno dell'UE alla stabilità politica interna degli stati terzi sono efficaci se inserite nel processo di allargamento. Il consolidamento democratico, nell'idea sposata dai *policy makers* europei, non è soltanto sinonimo di stabilità politica interna, ma accresce anche la stabilità regionale e internazionale, perché orienta le azioni in politica estera degli stati consolidati democraticamente, con una crescita della fiducia reciproca e della sicurezza internazionale. Tuttavia gli stati che sono stati ancorati alla democrazia dall'UE, sono i paesi vicini culturalmente e storicamente all'Europa, rimangono quindi fondate le incertezze sulla possibile efficacia delle azioni europee nei confronti degli stati che non entreranno nell'Unione. Il dibattito sulla possibile predilezione dell'UE a sostenere la stabilità, a scapito della promozione della democrazia, tuttavia, appare sterile per due ragioni rilevanti: la stabilità, per l'UE non è sinonimo di staticità e la democrazia è parte dello stesso concetto di stabilità. Quindi l'inefficacia delle azioni di promozione della democrazia verso altri paesi, va probabilmente ricercata nel mancato connubio tra dimensioni interne ed esterne nella transizione di tali regimi o in altri fattori internazionali, piuttosto che attribuirla esclusivamente ad una mancanza di volontà politica dell'UE.

Per quel che riguarda l'azione di promozione della stabilità internazionale e globale il suo ruolo non può essere slegato dalle iniziative degli Stati Uniti e delle NU. Se il sostegno alla stabilità

¹⁴ European Commission 's Communication on 'Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs'. 2001

internazionale dipende dalla forza delle relazioni transatlantiche, l'azione di supporto dell'UE alla stabilità globale sembra invece essere più promettente, per l'assoluta coincidenza del concetto di stabilità strutturale dell'UE con le azioni delle NU. Come ricordato sopra, l'UE e le NU, si ritrovano a cooperare nel garantire i diritti umani, nella tutela ambientale e nella promozione dello sviluppo sostenibile.

Nell'ambito della stabilità regionale, l'UE ha l'ambizione di svolgere un proprio ruolo, oltre che con il processo di allargamento, attraverso pratiche di cooperazione regionale. Il rafforzamento delle istituzioni degli stati vicini, le pratiche per il rispetto delle minoranze nazionali e in generale per il superamento della violenza nei periodi postbellici messe in atto nell'area balcanica nonché la promozione di altri progetti di cooperazione multidimensionale nell'area del mediterraneo e più in generale nel vicinato europeo, sono i segnali di tale ruolo specifico dell'UE. In realtà i conflitti nelle aree vicine all'UE sono sempre presenti, tuttavia l'UE nel corso del tempo ha acquisito un ruolo di potenza regionale, civile o normativa che sia. Invitando i paesi vicini ad adottare le proprie *norme* di organizzazione interna (Attinà, 2008b), l'UE intende influenzare anche i modelli di ostilità e intesa dei paesi vicini.

Il presente contributo ha mostrato come il concetto di stabilità può essere utilizzato non solo dai *policy makers* europei, ma anche dagli studiosi: sia per osservare l'eventuale influenza dell'UE nella trasformazione dei regimi politici degli stati vicini, sia per comprendere le iniziative dell'attore europeo a livello regionale, internazionale e globale. Sono le stesse caratteristiche del sistema politico internazionale, in profonda trasformazione per gli effetti dei processi della globalizzazione, a sollecitare lo studio della stabilità. Tale prospettiva di analisi può aiutarci a comprendere meglio nelle loro interdipendenze i concetti di pace, sicurezza, prosperità economica ed analizzare le pratiche di lungo periodo utilizzate dall'UE nelle proprie relazioni esterne.

Riferimenti bibliografici

- ADLER Emanuel, CRAWFORD Beverly, Federica Bicchi e Raffaella A. Del Sarto (2006), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press.
- ALMOND Gabriel A. e VERBA Sidney (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- ANDREATTA Filippo (1997), *Configurazione polare e stabilità del sistema internazionale: un confronto tra assetti bipolari e multipolari*, in «Quaderni di scienza politica», 2, vol: IV, 1997, pp. 175 – 200.
- ATTINÀ Fulvio (2005), *Il cambiamento di strategia degli USA e le relazioni transatlantiche: implicazioni per il sistema mondiale*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 2005, 35, 1, 3-28.
- ATTINÀ Fulvio (2007), *Verso lo stato mondiale. Tre analisi del cambiamento*, in «Biblioteca della Libertà», XLII, gen.-mar., no.186, pp.49-67.
- ATTINÀ Fulvio (2008a), *Theories of long-term change and the future of world political institutions*, in Modelski George et al., *Globalization as Evolutionary process. Modelling global change*, New York, Routledge.
- ATTINÀ Fulvio (2008b), *La base normativa della politica di vicinato*, in Longo F. (a cura di), *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, Giuffrè, Milano, pp. 49-58.
- AXE Claude (1975), *Research note. A definition of political stability*, in «Comparative Politics», 7 (II) pp. 271-284.
- BARACANI Elena, (2004) *The EU and Democracy Promotion: A Strategy of Democratization in the framework of Neighbourhood Policy*”, in F. Attinà e R. Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, 2004, pp. 37-57.
- BARACANI Elena (2005) ‘La strategia di promozione della democrazia dell'Unione europea’, CIRES Working Paper, 2-2005.

- <http://www.cires.eu/upload/sub/PUBBLICAZIONI/WP/wp2-2005.pdf>
- BARACANI Elena (2007), 'L'Unione europea: ancora per la democrazia?', SSDD Working Paper, 3-2007. http://www.cires.eu/upload/sub/SSDD/WORKINGPAPERS/WP_Baracani.pdf.
- BISCOP Sven (2005), *The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power*, Aldershot, Ashgate.
- BUZAN Barry (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*, 2nd edn. Boulder, Col.: Lynne Rienner
- BUZAN Barry e WAEVER Ole (2003), *Regions And Powers: The Structure Of International Security*, Cambridge University Press.
- COMMISSION of the European Communities (1996), "The EU and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond", Communication from the Commission to the Council (March 1996/ SEC(1996)332 final).
- DAXECKER Ursula E. (2007), *Perilous Politics? An Assessment of the Democratization-Conflict Linkage* in «European Journal of International Relations», Vol. 13, No. 4, pp. 527-553.
- DEUTSCH Karl W. e J. David Singer (1964), *Multipolar Power Systems and International Stability* in «World Politics», Vol. 16, No. 3 (Apr., 1964), pp. 390-406.
- DIAMOND, Larry (2002), *Thinking about hybrid regimes*, in «Journal of democracy», 13, no. 2: 21-35.
- ECKSTEIN Harry (1966), *Division and cohesion in democracy; a study of Norway*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- EUROPEAN COUNCIL (1994), Presidency Conclusions, Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen.
- EUROPEAN COUNCIL (1999) Presidency Conclusions, Meeting on 10 and 11 December 1999 in Helsinki.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, Brussels, 11.04.2001, COM(2001) 211 final.
- EUROPEAN COUNCIL (1992) *Annexs: Development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*, European Council in Lisbon 26 - 27 June 1992.
- FASSI Enrico (2007), *La strategia europea di promozione della democrazia*, in Giusti e Locatelli, Europa Sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea, Milano, Egea.
- FRANCK Thomas (1990), *The Power of Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.
- GLEITSCH Christian S. and WARD Michael D. (2000), *War and Peace in Space and Time: The Role of Democratization* in «International Studies Quarterly», Vol. 44, No. 1 (Mar., 2000), pp. 1-2.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1975), *Ordinamento Politico e mutamento Sociale. Analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili*, Milano Franco Angeli Editore [edizione originale: *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968].
- HURWITZ Leon (1973), *Contemporary approaches to political stability*, in «Comparative Politics», Vol. 5, No. 3, pp. 449-463.
- IKENBERRY G. John (2000) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press.
- KAUL Inge. GRUNBERG Isabelle e Stern Marc A. (eds) (1999), *Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press.
- KEOHANE Robert O. e Nye Joseph S (1989), *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., Boston.
- KINDLEBERGER Charles P (1981), *Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides* in «International Studies Quarterly», Vol. 25, No. 2, Symposium in Honor of Hans J. Morgenthau, pp. 242-254.
- LAKE David A. e MORGAN Patrick M. (1997), *Regional orders: building security in a new world*, Penn State Press.

- LEVITSKY, Steven e WAY, Lucan A. (2009, forthcoming). *Competitive Authoritarianism: The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*, New York: Cambridge University Press.
- LEVY Jack S. (1983), *War in the modern great power system, 1495-1975*, Lexington: The University press of Kentucky.
- LINZ J. Juan e STEPAN Alfred (2000), *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino [edizione originale: *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996].
- LIPSET, Seymour Martin (1963), *The first new Nation: the United States in historical and comparative perspective*, New York, Basic Books.
- LONGO Francesca (2008), *Introduzione*, in Longo F. (a cura di), *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, Giuffrè, Milano.
- JERVIS Robert (1998), *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press.
- MAGEN Amichai e MORLINO Leonardo (eds) (2009), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy*, London: Routledge
- MANSFIELD Edward D. e SNYDER Jack (2005), *Electing to fight. Why Emerging Democracies Go to War*, BCSIA Studies in International Security, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- MAOZ Zeev (1984), *Peace by Empire? Conflict Outcomes and International Stability, 1816-1976*, in «Journal of Peace Research», 21: 227-241.
- MODELSKI George (2008), *World System evolution*, in R.A. Denmark, J. Friedman, B.K. Gills e G. Modelski (a cura di), *World system history. The social science of Long term change*, Routledge.
- MONAR Jörg (2009), *EU–US Relations at the Outset of the Obama Presidency: The Potential for Leadership and a New Deal*, in: «European Foreign Affairs Review» 14: 1–6, 2009.
- MONTELEONE Carla (2003), *Le Relazioni Transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, Giuffrè.
- MORLINO Leonardo (1990), *Stabilità Politica*, in Norberto Bobbio, Matteucci Nicola, Gianfranco Pasquino, *Dizionario di Politica*, Edizioni Tea.
- MORLINO Leonardo (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- MORLINO, Leonardo (2008), *Regimi ibridi o regimi in transizione?*, in «Rivista italiana di scienza politica». 38 (2): 169.
- MORLINO Leonardo e MAGEN Amichai (2009), *Methods of Influence, Layers of Impact, Cycles of Change: A Framework for Analysis*, in Magen A. e Morlino L. (eds) (2009), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy*, London: Routledge
- PANEBIANCO Stefania e Rosa Rossi (2008), *L'Unione Europea come attore esterno delle transizioni democratiche. Una comparazione tra Balcani Occidentali, Medio Oriente e Nord Africa*, in Longo F. (a cura di), *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, Giuffrè, Milano, pp. 129-167.
- POWEL Brieg Tomos (2009), *A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia*, in: «Journal Democratization», Volume 16, Issue 1 February 2009 , pages 193 – 214.
- PRIDHAM Geoffrey (2005), *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-communist Europe*, Europe, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- PRIDHAM Geoffrey (2008), *Securing Fragile Democracies in the Balkans: The European Dimension*, in «Romanian Journal of European Affairs», Vol. 8, No. 2, June 2008.
- SCHMITTER Philippe e BROUWER Imco (2000), *Promozione e protezione della democrazia. Il concetto, le ricerche, la valutazione*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 30, n. 2, pp. 187-226.
- WENDT Alexander (2003), *Why a World State is Inevitable*, in: «European Journal of International Relations», 2003; vol. 9: pp. 491-542.

WALTZ Kenneth N. (1987) *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino [edizione originale *Theory of International Politics*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1979].
YOUNGS Richard (2001), *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford, Oxford University Press.