

La dimensione sociale nella politica estera dell'Unione europea

Valeria Fargion, Marco Mayer

RPS

L'articolo si propone in primo luogo di illustrare come nell'arco dell'ultimo decennio la componente sociale abbia acquisito un peso progressivamente più significativo nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione europea. A questo proposito gli autori individuano nel periodo 1999-2001 il momento in cui si sono gettate le basi dell'attuale strategia e suggeriscono una chiave interpretativa che fa leva su una combinazione di fattori sia interni che esterni. Gli elementi forniti nel testo puntano a mettere in luce come per inquadrare correttamente la nuova attenzione dell'Ue per il profilo sociale della globalizzazione occorra andare oltre la dimensione

prioritariamente economica del processo di integrazione europea e considerare le dinamiche innescate dai rilevanti cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale. Al venir meno dell'unipolarismo corrisponderebbe, secondo quanto argomentato nell'articolo, un'accelerazione nel tentativo dell'Ue di presentarsi come attore globale e nel far ciò l'Unione europea difficilmente potrebbe eludere la componente sociale che ha così fortemente connotato il suo patrimonio storico. Ma ciò significa anche che tale componente costituisce solo una parte – non certo prioritaria – della più ampia strategia di rafforzamento della propria politica estera e di sicurezza comune.

1. Introduzione

A differenza di una decina di anni fa, oggi l'Unione europea ha una «ambiziosa agenda sociale internazionale». Basta dare un rapido sguardo alle dichiarazioni e ai documenti ufficiali per capire che l'Ue è sempre più impegnata a promuovere la dimensione sociale della globalizzazione. Sebbene l'argomento sia stato ampiamente affrontato, a livello internazionale, da policy-maker e operatori, è indubbio che la ricerca accademica su questo tema – fatte salve alcune eccezioni di rilievo – sconta ancora un certo ritardo. Date queste premesse, lo scopo di questo articolo è duplice: da un lato, fornire una sintetica illustrazione di come la componente sociale abbia acquisito un peso progressivamente più significativo nell'ambito delle relazioni esterne del-

l'Ue; dall'altro, suggerire un'interpretazione di queste recenti novità, concentrando in particolare l'attenzione sulle dinamiche connesse all'inequivocabile tentativo europeo di rafforzare la propria politica estera e di sicurezza comune.

Nelle prime due sezioni l'articolo si concentra sul periodo 1999-2001, analizzando come in questi anni siano emersi gli elementi fondanti dell'attuale strategia e cercando di individuare quali siano – a nostro avviso – i principali fattori esplicativi. La terza sezione, invece, affronterà la battuta d'arresto che ha caratterizzato gli anni 2002-2004, con un occhio attento al contesto internazionale entro cui ciò si è verificato. Nell'ultima parte il focus si sposterà verso il passo successivo che è rappresentato dall'anno 2005 – quando è stato approvato l'*European consensus on development*, assieme ad una serie di altri importanti documenti. In questo ambito, presteremo una particolare attenzione all'influenza di fattori esterni (il venir meno dell'unipolarismo del sistema internazionale e la guerra in Iraq) come fattori che hanno prodotto un'accelerazione nel tentativo dell'Ue di presentarsi come attore globale, con una ben precisa agenda politica, sociale, ambientale ed economica. I commenti finali saranno dedicati ad evidenziare le tensioni tra politiche interne ed esterne.

2. 1999-2000: il punto di svolta nelle politiche sociali esterne dell'Ue

Nella loro introduzione, Jan Orbie e Lisa Tortell – curatori di quello che forse è lo studio più articolato sull'approccio dell'Ue alla politica sociale globale – forniscono la seguente sintetica descrizione: «dagli anni '90 il ruolo dell'Ue nella promozione della dimensione sociale della globalizzazione è passato da un approccio limitato a promuovere il rispetto dei *Core labour standards* (Cls)¹ nel commercio internazionale, ad una più ampia e ambiziosa agenda sociale internazionale» (Orbie e Tortell, 2009, p. 5). In realtà, anche quel primo «focus ristretto» non è stato sostenuto da una strategia coerente, come si può facilmente notare considerando il controverso dibattito che si è sviluppato attorno alla cosiddetta «clausola sociale» nel contesto della neo-nata Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Del resto, le dinamiche politiche che caratterizzano i primi anni di attività dell'Omc mettono in

¹ Per *Core labour standards* si intendono i principi fondanti tutto il sistema di protezione dei lavoratori.

evidenza le ambiguità esistenti all'interno delle istituzioni dell'Ue e tra gli Stati membri rispetto al delicato equilibrio tra liberalizzazione del commercio, *Core labour standards* e tendenze protezionistiche. Alla luce del radicato protezionismo agricolo della Comunità europea – che ha danneggiato particolarmente i paesi in via di sviluppo – come si deve interpretare il fatto che, assieme alla Commissione e al Parlamento europeo, Francia e Belgio abbiano sostenuto con forza che l'Omc doveva occuparsi anche della protezione degli standard di lavoro (Cls), mentre Gran Bretagna e Germania si sono opposte? La linea di demarcazione tra coloro che si sono realmente schierati a favore di un miglioramento degli standard di vita nei paesi in via di sviluppo e coloro che sono soprattutto preoccupati di mantenere la posizione privilegiata dell'Europa nel mondo è, in realtà, in parte mascherata dai termini del dibattito. Non sorprende che la normativa sul lavoro sia stata e sia tuttora considerata, da parte degli Stati e degli attori chiave del sud del mondo, come una nuova e più sofisticata versione delle vecchie barriere protezionistiche. Appaiono illuminanti a questo proposito le parole di Robert O'Brian (2007, p. 4): «molti paesi in via di sviluppo hanno storicamente conosciuto il protezionismo dei paesi ricchi nel regime commerciale internazionale. Alla luce di questa esperienza sospettano che la questione degli standard di lavoro (Cls) sarà utilizzata solo per proteggere i mercati dei paesi più sviluppati. Nell'ambito dei negoziati internazionali gli Stati ricchi hanno continuato a chiedere la liberalizzazione del commercio in aree in cui hanno una posizione di vantaggio (per esempio, servizi e proprietà intellettuale), proteggendo ostinatamente i rispettivi mercati interni dalla piena concorrenza nei settori in cui sono i paesi in via di sviluppo a godere di tale posizione di vantaggio (vedi, tessile e agricoltura). L'applicazione delle regole commerciali dei paesi industrializzati a danno dei prodotti competitivi del sud del mondo solleva dubbi anche su come i Cls dovrebbero essere applicati e su chi pagherebbe il costo di eventuali violazioni».

Ai fini del nostro discorso, comunque, non interessa tanto fornire un'analisi approfondita delle posizioni dell'Ue sulla cosiddetta «clausola sociale» dell'Omc, quanto sottolineare che fino alla fine degli anni '90 la sensibilità delle istituzioni europee rispetto alla «dimensione sociale della globalizzazione» è stata in gran parte limitata alle questioni commerciali e non ci si è minimamente preoccupati della coerenza tra i diversi settori di policy dell'Ue. Un discorso simile vale anche per le politiche di cooperazione. Infatti, sebbene all'interno dei programmi

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

di aiuti allo sviluppo si possano trovare alcuni progetti di taglio sociale, gli interventi europei in questo settore riflettono fondamentalemente una logica economicistica e tecnocratica, con un forte orientamento al business. Fin dall'inizio, le politiche di sviluppo della Commissione europea sono state influenzate soprattutto dai legami storici e dagli interessi degli Stati membri con le loro ex colonie: come risultato, gli aiuti sono stati indirizzati, in misura preponderante, verso l'Africa francofona, e ai paesi beneficiari si è chiesto di utilizzare personale tecnico e imprese dei paesi donatori. In linea con questo approccio, il Fondo europeo di sviluppo – collocato fuori del bilancio comunitario e finanziato direttamente dagli Stati membri – ha rappresentato una delle principali fonti di finanziamento per i paesi in via di sviluppo.

Rispetto a questo scenario piuttosto desolante, il 1999 rappresenta, a nostro avviso, un punto di svolta decisivo², per l'effetto combinato di una serie di fattori sia esogeni che endogeni. Vediamo innanzitutto quali sono i fattori esterni rilevanti: tra di essi, il vertice dell'Omc tenutosi a Seattle ricopre un'importanza fondamentale per il suo impatto sull'opinione pubblica mondiale e, in particolare, su quella dei paesi europei. L'Unione europea è stata costretta a confrontarsi, da un lato, con il totale fallimento del vertice, nonostante le grandi aspettative che avevano accompagnato la sua preparazione durante i mesi precedenti e, dall'altro, con l'attacco alla globalizzazione che il movimento *No-global* ha inaspettatamente imposto all'attenzione internazionale. Con le notizie dei telegiornali, gli aspetti negativi della globalizzazione, soprattutto in campo sociale e ambientale, hanno fatto irruzione nelle case di milioni di persone in tutto il mondo.

Ma se Seattle ha suggerito che non era più possibile o auspicabile un approccio tecnocratico alla politica commerciale e ai suoi effetti collaterali, per inquadrare le ragioni che hanno portato l'Unione europea a cambiare rotta occorre considerare anche la crisi istituzionale senza precedenti che ha investito l'Ue e che ha portato alle dimissioni della Commissione Santer prima del termine del mandato. In questa crisi hanno giocato un ruolo di primo piano proprio le denunce di frode e

² Anche se meno enfaticamente e con termini leggermente diversi, Bob Deacon (1999) condivide una visione simile in un articolo dello stesso anno. Secondo l'autore ci sono «segnali recenti che la Commissione è preoccupata di iniettare un approccio più sistematico e assertivo in quella che viene definita la dimensione esterna della politica sociale europea».

corruzione nell'area della cooperazione allo sviluppo, con pesanti accuse rivolte al Commissario Manuel Marin. Tutto ciò si è andato a sommare all'immagine negativa dell'Unione europea, dovuta al comportamento tenuto nei Balcani. I tragici eventi nella ex Jugoslavia hanno evidenziato le divisioni interne all'Unione e la sua impotenza di fronte alle drammatiche violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale. L'Unione europea aveva insomma bisogno di cancellare il brutto ricordo della sua politica dello struzzo!

Manca ancora un pezzo per completare il puzzle, ma prima di introdurlo occorre precisare in modo più puntuale lo scenario che andava delineandosi. Le dimissioni di Santer hanno rappresentato una «finestra di opportunità», lasciando a Romano Prodi il compito – per la verità arduo – di ristabilire la credibilità della Commissione e rilanciare l'Europa di fronte ad un crescente euro-scetticismo rispetto sia alle politiche interne, che alla politica estera. Prodi ha dimostrato di essere pienamente consapevole della sfida e, a partire dal discorso di insediamento al Parlamento europeo, il nuovo presidente della Commissione ha insistito sulla necessità di ridisegnare il ruolo dell'Europa nel mondo e, al tempo stesso, di rivedere la sua organizzazione interna al fine di garantire responsabilità democratica, trasparenza, efficacia e un «senso di scopo». Questi obiettivi sono tutti rilevanti per impostare su nuove basi la dimensione sociale della politica estera. Possiamo cogliere bene questo punto dalle parole di Prodi sul ruolo dell'Ue come attore globale: «L'Europa deve proiettare il suo modello di società nel mondo. Noi non siamo qui semplicemente per difendere i nostri interessi, noi abbiamo un'esperienza storica unica da offrire. L'esperienza di un popolo liberato dalla povertà e dalla guerra, dall'oppressione e dall'intolleranza. Abbiamo forgiato un modello di sviluppo e di integrazione continentale ispirato ai principi della democrazia, della libertà e della solidarietà – un modello che funziona. Un modello in cui viene messa consensualmente in comune la sovranità. E un modello in cui ciascuno di noi accetta di appartenere ad una minoranza. Non è certo imperialismo voler estendere questi principi e condividere il modello di società con i popoli dell'Europa meridionale e orientale che aspirano alla pace, alla giustizia e alla libertà. L'Europa deve anzi andare oltre. Dobbiamo puntare a diventare una potenza civile globale al servizio dello sviluppo globale sostenibile. *Solo garantendo uno sviluppo sociale sostenibile, infatti, l'Europa potrà assicurare la propria sicurezza strategica*» (Prodi, 2000a, p. 3; corsivo aggiunto dagli autori).

Come mostra la citazione, Prodi nel suo primo discorso ufficiale in

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

qualità di Presidente della Commissione, ha introdotto la definizione di Europa come «potenza civile globale»; una definizione che ha suscitato notevole attenzione anche in ambito accademico (Telò, 2009). Le implicazioni di questo approccio per la dimensione sociale delle politiche esterne dell'Ue diventano ancora più evidenti negli interventi successivi; ma prima di proseguire in questa direzione è il caso di notare che l'impegno a favore di uno sviluppo globale sostenibile va di pari passo con l'impegno a riformare radicalmente l'organizzazione delle politiche di aiuto: «Se c'è un settore nel quale occorre una gestione efficace, è quello degli aiuti internazionali. L'Unione europea è il più generoso donatore di aiuti allo sviluppo nel mondo, ma i nostri risultati in termini di rapidità ed efficienza di realizzazione sono disastrosi [...]. Il fatto che non riusciamo a portare a destinazione in modo più rapido ed efficace i nostri aiuti allo sviluppo è una vera tragedia quotidiana [...] non utilizziamo al meglio le nostre risorse, e in tal modo *compromettiamo l'immagine internazionale dell'Unione*. Nel nome del popolo europeo, nel nome dell'umanità, è nostro dovere diventare più efficienti. La Commissione è decisa a cambiare le cose. *Una riforma strutturale fondamentale non è un'alternativa, ma una necessità*. Dobbiamo migliorare le nostre strategie in materia di aiuti e gli impegni di spesa per fare in modo che corrispondano al fabbisogno dei beneficiari e alle nostre priorità. Questo deve rimanere un compito assolutamente prioritario per l'amministrazione della Commissione. Ma questo non basta. Al tempo stesso dobbiamo rivedere da cima a fondo il nostro modo di utilizzare le risorse per la gestione e l'attuazione dei progetti. I Balcani saranno il banco di prova della nostra capacità di intervenire in maniera efficace, da ciò dipende la nostra credibilità. Se c'è un settore in cui deve scomparire lo scollamento tra retorica e realtà, è proprio questo» (*ibidem*, p. 8; corsivi aggiunti dagli autori).

La riforma organizzativa appare nel discorso di Prodi come un prerequisito perché la politica della Commissione possa essere efficace. Ma quali sono esattamente gli obiettivi che la politica estera dovrebbe raggiungere in campo sociale? In un discorso su *Europa e governance globale*, che Prodi ha fatto a Bruxelles solo un mese più tardi si possono trovare elementi utili per rispondere alla domanda: «Le reali forze che stanno unendo il pianeta rischiano di acuire il divario tra i paesi ricchi e i paesi poveri, tra i ricchi e i poveri nelle nostre società. Molte persone, in particolare nei paesi non sviluppati, sono consapevoli di questa minaccia – come si è visto chiaramente a Seattle. Nella mente di molte persone il termine globalizzazione significa colonialismo eco-

nomico – il nuovo imperialismo delle nazioni ricche. Questo non deve accadere. Abbiamo bisogno di concepire la globalizzazione non come una minaccia, ma come un'opportunità. Dobbiamo dominarla, sfruttare il suo potere per i bisogni del mondo e controbilanciare i suoi aspetti meno positivi. Abbiamo bisogno di una globalizzazione che promuova equità sociale e lavori a vantaggio di tutti – comprese le nazioni più povere della terra. Abbiamo quindi bisogno di mettere a punto democraticamente le modalità per gestire in modo responsabile la globalizzazione – un nuovo tipo di governance globale per la gestione dell'economia globale. Gli interessi economici stanno diventando trans-nazionali: così devono diventare le scelte politiche [...]. Praticamente tutte le regioni del mondo ora riconoscono che una governance globale può emergere solo dalla cooperazione interregionale. Attori come il Brasile, la Cina, l'India e la Russia sono disposti a svolgere un ruolo di primo piano nel sistema internazionale, purché abbiano piena voce in capitolo nell'impostare le sue regole e definire i suoi principi. Ma la cooperazione interregionale può essere efficace solo se le regioni sono fortemente coinvolte e ben integrate. Ciò significa perseguire un'integrazione politica ed economica [...]. Il nostro modello europeo di integrazione è il più sviluppato a livello mondiale. Sebbene sia ancora imperfetto, funziona comunque su scala continentale [...]. Abbiamo già raggiunto un elevato grado di integrazione economica. D'ora in poi, a mio avviso, abbiamo la necessità di concentrarci sull'integrazione politica – creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e sviluppando la nostra politica estera, di sicurezza e di difesa comune [...]. Voglio che l'Europa sia all'avanguardia del progresso mondiale, nel costruire il mondo di domani [...]» (Prodi, 2000b).

La citazione di cui sopra contiene due elementi interessanti: il primo è l'idea che l'Europa dovrebbe «imbrigliare» la globalizzazione in modo da «controbilanciare i suoi aspetti meno positivi», promuovendo «equità sociale» anche «per le nazioni più povere della terra». Ma l'affermazione che l'Europa deve costruire una sua dimensione politica – e soprattutto sul fronte esterno – appare ancora più significativa. In termini ancora più espliciti, viene pienamente riconosciuta e legittimata la componente sociale della politica estera, ma come parte di una più ampia strategia che mira a fare dell'Europa un protagonista della scena internazionale. Questo elemento ci porta al quarto e ultimo fattore da prendere in considerazione per inquadrare in modo adeguato la svolta dell'Ue verso un'attiva politica sociale globale e per

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

comprenderne anche i limiti: la progressiva applicazione delle disposizioni del Trattato di Amsterdam in materia di politica estera e di sicurezza comune e la conseguente nomina di Javier Solana come Segretario generale del Consiglio e Alto Rappresentante per la Politica estera europea e di sicurezza comune (Pesc). Come si evince dal brano riportato di seguito, che è tratto da uno dei primi discorsi ufficiali di Solana, il catalogo delle azioni che l'Europa intende intraprendere per dar corpo alla sua strategia di politica estera include il sostegno per la democrazia e i diritti umani, ma la dimensione sociale della globalizzazione non è nemmeno menzionata: «I problemi del mondo d'oggi possono essere davvero risolti solo lavorando assieme. I nostri cittadini vogliono che l'Europa sia in grado di affrontare questioni come il terrorismo e il traffico di droga. Pretendono che siamo in grado di difendere la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto. Chiedono che l'Europa svolga un ruolo di garante di un mondo più sicuro e più stabile. E riconoscono che singolarmente possiamo avere solo un piccolo impatto su questi temi. Solo agendo collettivamente possiamo essere una forza potente a sostegno dei valori e dei principi per i quali l'Europa è rispettata in tutto il mondo [...]. Attraverso l'azione collettiva possiamo agire efficacemente a supporto dei valori e dei principi per i quali l'Unione europea è rispettata in tutto il mondo. L'Unione rappresenta già un fattore decisivo per la pace non solo in tutta l'Europa, ma in tutto il mondo. Il contrasto tra le due guerre mondiali che hanno dilaniato l'Europa durante la prima metà del XX secolo e la riconciliazione ottenuta grazie alla creazione dell'Unione nella seconda metà del secolo sono un esempio di che cosa si può raggiungere attraverso l'integrazione regionale. L'Unione può essere un potente catalizzatore per la pace e la stabilità, se guarda oltre i propri confini. Ma non è più sufficiente che l'Europa continui ad essere una forza di pace solo con l'esempio. L'Unione è anche una Comunità basata su principi e valori che hanno sempre più caratterizzato la diplomazia internazionale nel corso degli ultimi anni. C'è in particolare, *un crescente impegno per sostenere la democrazia e i diritti umani nei paesi in via di sviluppo*. Sono convinto della necessità per l'Unione europea di impegnarsi attivamente insieme a coloro che condividono i nostri valori, nella difesa di quei valori e nel sostenere i principi fondamentali su cui si fonda l'Europa. Questa non è semplicemente una questione di difesa degli ideali per se stessi. Mettere i valori della democrazia, dei diritti umani, dello stato di diritto nel cuore della politica estera è, in realtà, nel nostro interesse. Se ci riusciremo avremo partner più affidabili, maggiore

stabilità, e un minor numero di catastrofi umanitarie. In realtà è l'unico modo di fare una politica estera sostenibile e difendibile negli anni a venire. Per raggiungere questi obiettivi significa che dobbiamo investire in nuove competenze e capacità. Dobbiamo integrare le attuali robuste leve economiche che l'Unione ha oggi a sua disposizione, in quanto maggior finanziatore degli aiuti allo sviluppo e come attore influente su tutte le istituzioni economiche e finanziarie internazionali. Per essere efficace, un'attiva politica estera e di sicurezza richiede una vasta gamma di risorse a cui attingere. Non è sufficiente la buona volontà [...]. Mettere in campo una capacità militare è essenziale per un corretto funzionamento della Pesc. Ma ciò deve andare di pari passo con lo sviluppo di adeguate capacità in ambito civile [...]. Dovremo essere flessibili, pronti a cambiare. In un mondo in rapida evoluzione non possiamo permetterci di rimanere indietro» (Consiglio dell'Unione europea, 2000a).

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

3. Dalle parole all'azione: le prime misure organizzative

Le dichiarazioni ufficiali citate nel paragrafo precedente trasmettono un messaggio politico piuttosto chiaro che può essere riassunto in questi termini: è il momento di rafforzare la voce dell'Europa nel mondo e ciò dovrebbe essere fatto prestando una maggiore attenzione, rispetto al passato, alla dimensione sociale della globalizzazione. Solo retorica? Guardando alle misure concrete che sono state introdotte nel 2000 e nel 2001, si ha l'impressione di un nuovo inizio per quanto riguarda il versante esterno della politica sociale europea, anche se a questi primi due anni di iperattività ha fatto seguito un sensibile rallentamento. Vediamo intanto le misure introdotte dalla Commissione Prodi nel periodo immediatamente successivo al suo insediamento.

La Commissione – e in particolare il Commissario per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari Poul Nielson – si è immediatamente impegnata in una revisione generale degli interventi in questo campo. Nell'aprile del 2000, la Commissione aveva già rilasciato una dichiarazione sulle politiche di sviluppo che delineava un approccio organico allo sviluppo, incentrato sulla riduzione della povertà (Commissione europea, 2000a). Tale dichiarazione, insieme a quella congiuntamente stilata dalla Commissione e dal Consiglio (Consiglio dell'Unione europea, 2000b), individua la riduzione della povertà come obiettivo centrale

dei programmi di sviluppo degli altri interventi della Ce nei paesi in via di sviluppo. Nel maggio 2000, viene delineato un primo programma di riforma per migliorare la qualità e la rapidità di realizzazione dei progetti con l'intento prioritario di garantire una sana gestione finanziaria e aumentare l'impatto della cooperazione europea allo sviluppo (Commissione europea, 2000b). Nel mese di febbraio, e poi nel maggio 2001, la Commissione ha elaborato un programma continuativo d'azione che definiva chiaramente obiettivi, azioni, risultati attesi, tabella di marcia e traguardi raggiunti (Commissione europea, 2001).

In questo ambito, l'innovazione chiave è stata senza dubbio la definizione di linee guida per la stesura di Rapporti strategici regionali e di paese. I Rapporti strategici nazionali (Csps) avrebbero dovuto avere un approccio organico, concentrarsi sulla povertà, enfatizzare il coinvolgimento diretto dei paesi beneficiari, favorire un lavoro condiviso di programmazione e la consultazione delle organizzazioni della società civile, focalizzando l'attenzione su un numero limitato di settori e incorporando una serie di tematiche trasversali quali diritti umani, pari opportunità e tutela dell'ambiente (Commissione europea, Segretariato del Gruppo interno di sostegno alla qualità, 2001). È stato inoltre istituito un cosiddetto «Gruppo interno di sostegno alla qualità» (*Interservice quality support group - Iqsg*) con l'incarico di rivedere i documenti strategici e promuovere le best practice.

Il 1° gennaio 2001, a EuropeAid è stata attribuita la responsabilità esclusiva per la gestione degli aiuti esterni della Ce, ad esclusione dei programmi di pre-adesione, dell'intervento umanitario e degli aiuti macro-economici, della politica estera e di sicurezza comune e della forza di intervento rapido. L'intenzione era quella di razionalizzare la progettazione e l'attuazione dell'assistenza allo sviluppo, allontanandosi ulteriormente dalla precedente logica di attribuzione dei compiti tra le Dg in base all'area geografica, secondo cui la Dg Relazioni esterne si occupava dei paesi non-Acp e la Dg Sviluppo dei paesi Acp (paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico). La nuova filosofia ha inoltre puntato ad integrare le varie fasi del ciclo di un progetto³. In particolare, la Dg Sviluppo e la Dg Relazioni esterne si sarebbero limitate alla fase di programmazione del progetto – politica e strategie – rispettivamente per i paesi Acp e non-Acp. L'azione di EuropeAid,

³ Il ciclo di progetto è composto da sei fasi: la programmazione, l'identificazione, la valutazione, la decisione di finanziamento, l'attuazione e la valutazione.

invece, si sarebbe focalizzata sulle restanti cinque fasi del ciclo di policy, valutazione compresa.

Rispecchiando questa nuova tendenza al coordinamento orizzontale, EuropeAid è stata gestita da un board «politico» composto da Chris Patten (Presidente) per la Dg Relazioni esterne, Poul Nielson (*Chief executive officer*) per la Dg Sviluppo, Pascal Lamy per la Dg Affari commerciali, Pedro Solbes Mira per la Dg Affari economici e finanziari e Günther Verheugen per la Dg Allargamento.

Il decentramento nella gestione dei progetti e la loro attribuzione alle delegazioni della Commissione nei paesi partner ha rappresentato un ulteriore tassello del processo di riforma⁴. In sintonia con il principio di sussidiarietà, tale mossa intendeva dare alle delegazioni una maggiore responsabilità e autorità nell'attuazione dei programmi comunitari, e consentire loro di lavorare a più stretto contatto con gli altri attori presenti a livello locale. La logica di fondo era che «tutto quello che può essere meglio gestito e deciso sul campo a livello locale, non dovrebbe essere gestito o deciso a Bruxelles».

Almeno apparentemente, le riforme piuttosto radicali che abbiamo brevemente delineato traducono operativamente l'iniziale impegno di Prodi a «colmare il divario tra retorica e realtà» e a passare «da una organizzazione incentrata sulle procedure ad una incentrata sulle politiche» (Prodi, 2000a). La fiducia nel nuovo disegno organizzativo riflette chiaramente le priorità espresse nel concomitante *Libro bianco sulla governance*. Prendendo in considerazione questo documento, l'attenzione sia politica che accademica si è prevalentemente concentrata sulle sue implicazioni per la politica interna, ma è interessante notare che gli stessi principi, metodi e concetti valgono per la revisione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Trasparenza, responsabilità, pianificazione coordinamento inter-settoriale, monitoraggio e valutazione – così come coinvolgimento della società civile, decentramento, sussidiarietà orizzontale e verticale, e governance multilivello – sono tutti concetti a cui la illustrazione della nuova strategia fa spesso riferimento in modo esplicito e diretto.

Fermo restando tutto ciò, sarebbe sbagliato trarre conclusioni affrettate sulla coerenza tra le politiche interne ed esterne dell'Ue. Il Commissario allo Sviluppo Poul Nielson, ad esempio, ha spesso sottolineato la necessità di passi ulteriori per fare in modo che altre politiche

⁴ Formalmente, tutte le delegazioni rispondono alla Dg Relazioni esterne; in pratica sono gestite da EuropeAid.

comunitarie quali la pesca, il commercio e l'agricoltura non compromettessero gli sforzi della cooperazione allo sviluppo. Torneremo su questo tema nel quinto paragrafo dedicato al «lavoro dignitoso». In questa fase ci limitiamo a sottolineare la coerenza della logica cui sono ispirate sia la politica interna che quella estera dell'Ue. Ma c'è ancora qualcosa da aggiungere circa le misure adottate dalla Commissione Prodi per orientare le politiche esterne in una nuova direzione.

I due anni presi in esame segnano infatti un punto di svolta anche rispetto agli accordi di partenariato esistenti tra Ue e paesi in via di sviluppo. Il 23 giugno 2000 la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altro, firmano l'Accordo di Cotonou. Di questo accordo, su cui esiste ormai una corposa letteratura, a noi interessa mettere a fuoco il messaggio nettamente politico che l'Ue intende lanciare anche al di là della cerchia ristretta degli «addetti ai lavori»: sul sito istituzionale dell'Ue, sotto la voce «Accordo di Cotonou», si afferma infatti che «i principali obiettivi dell'accordo [...] sono la riduzione e l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico⁵ nell'economia mondiale, pur nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile⁶. La stessa pagina web riporta un resoconto di come questo accordo si inserisca nel quadro delle relazioni di lungo termine tra Ue e paesi Acp: «L'accordo rappresenta una nuova tappa nella cooperazione tra gli Stati Acp e l'Unione europea che ha avuto inizio nel 1964 con la firma della prima Convenzione di Yaoundè ed è proseguita con le quattro Convenzioni di Lomè. Dato il limitato successo del regime di preferenze non reciproche nelle Convenzioni precedenti, la necessità di adeguarsi agli sviluppi internazionali come la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico, e i profondi cambiamenti avvenuti negli stessi Stati Acp, l'Accordo introduce un

⁵ La definizione di Stati Acp risale al gruppo Acp degli Stati formalmente istituito con l'Accordo di Georgetown, che è stato inizialmente firmato da 46 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Oggi, il gruppo degli Stati Acp conta 79 paesi, 78 dei quali firmatari dell'Accordo di Cotonou (con l'eccezione di Cuba). Il Sudafrica è parte contraente dell'Accordo di Cotonou, ma non tutte le disposizioni si applicano alla cooperazione tra il Sudafrica e la Ce (v. protocollo n. 3 dell'Accordo di Cotonou). Gli Stati Acp hanno proprie istituzioni e processi decisionali. Essi si rapportano con la Comunità europea attraverso le istituzioni comuni dell'Accordo di Cotonou.

⁶ <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl> (pagina disponibile il 4/06/2009); traduzione degli autori.

nuovo approccio allo cooperazione in questo settore»⁷. Nella prefazione di un opuscolo sulla revisione dei primi cinque anni dell'Accordo di Cotonou⁸, l'allora commissario per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari, Louis Michel, appare ancora più deciso circa la firma dell'Accordo il 23 giugno 2000, riferendosi a questa data come ad un «momento storico» e all'«inizio di una nuova era».

Ferma restando l'attenzione che l'Accordo di Cotonou riserva a specifici settori di politica sociale – in particolare al miglioramento dei sistemi educativi e sanitari – sarebbe fuorviante concentrarsi esclusivamente su di essi, o sugli aspetti tecnici legati alle misure di riduzione della povertà, senza far riferimento alla più ampia strategia entro cui sono inseriti; una strategia politica che è chiaramente espressa nel discorso di Prodi al vertice del Cairo, tenutosi poco tempo prima della firma ufficiale dell'accordo.

«Le relazioni tra l'Europa e l'Africa, già così ricche in tutti i campi, devono essere ora parte di un nuovo quadro strategico. L'Unione europea si trova attualmente ad un punto di svolta nella sua storia [...]. In primo luogo, occorre porre fine ai conflitti, sia i conflitti interni che quelli tra gli Stati africani [...]. Oltre a motivi etnici, questi conflitti sono spesso causati da abusi politici, dalla persistenza di ingiustizie economiche e sociali o dal peggioramento evidente della condizione di povertà. La dimensione politica dello sviluppo e di qualsiasi strategia credibile per ridurre la povertà deve essere parte integrante dei nostri sforzi comuni [...]. In questo contesto, la cooperazione e l'integrazione regionale sono due campi d'azione prioritari che, oltre ad offrire indubbi benefici economici, possono favorire il perseguimento di obiettivi di sicurezza e di pace. L'integrazione regionale non può essere realizzata con la bacchetta magica [...]. A questo proposito, l'Unione europea offre a questi paesi il contributo che deriva dalla sua stessa esperienza» (Prodi, 2000c).

Le parole sopra citate appaiono estremamente utili per inquadrare l'attenzione rivolta alla politica sociale da parte della Commissione Prodi in un più ampio discorso che assegna una decisa rilevanza alla dimensione esterna della politica Ue. In altre parole, gli obiettivi sociali non sono tanto da intendere come un fine in sé, ma sono piuttosto parte integrante di un più ampio progetto in cui non rivestono una

⁷ *Ibidem*; corsivo nel testo originale.

⁸ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf.

posizione prioritaria. Ciò può non destare particolare stupore, considerando lo squilibrio tra priorità economiche e politiche sociali che tradizionalmente caratterizza il versante interno delle politiche dell'Ue. Tuttavia, come vedremo nel prossimo paragrafo, la visione di un'Europa guidata e orientata solo dalla dimensione economica non ci fa andare molto oltre nel tentativo di offrire un corretto inquadramento ai processi qui presi in considerazione.

Prima di aprire questo vaso di Pandora occorre però considerare un ulteriore elemento, e cioè l'avvio, a partire dal 2001, di un rapporto di cooperazione sempre più stretto tra l'Ue e l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil). Merita ricordare, a questo proposito, che l'Ue non è membro dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ma che a seguito dello «scambio di lettere» del 2001 la Commissione ha acquisito lo status di osservatore che consente ai suoi rappresentanti di intervenire nei dibattiti dell'Oil. Questa mossa ha offerto a entrambe le parti la possibilità di avviare un dialogo istituzionale che, per una serie di ragioni, non era mai riuscito a decollare in precedenza. Tutto ciò, peraltro, si è verificato proprio mentre il direttore generale dell'Oil Juan Somavia stava avviando una strategia fortemente innovativa con il lancio della campagna «*Decent work*».

4. 2002-2004: navigazione in cattive acque

Rispetto all'iperattivismo della Commissione all'inizio del nuovo millennio che – nonostante tutti i suoi limiti – ha permesso alla dimensione sociale della globalizzazione di penetrare nell'agenda istituzionale dell'Ue, gli anni 2002-2004 sembrano caratterizzati da una «calma piatta». E tuttavia, anche se in superficie quasi nulla sembrava muoversi, «sott'acqua» la situazione era tutt'altro che immobile. Per capire l'improvviso rallentamento del processo di riforma avviato nel corso dei due anni precedenti occorre prima di tutto ricordare che lo scenario internazionale è stato profondamente modificato dall'attacco terroristico dell'11 settembre. Le vicende relative agli «Obiettivi del millennio» (*Millennium development goals*, Mdgs) appaiono particolarmente rilevanti per cogliere pienamente gli effetti a breve e medio termine dell'attentato alle Torri Gemelle. Le Nazioni unite hanno infatti sperimentato un analogo rallentamento nelle strategie che avevano lanciato sotto il vessillo degli Obiettivi di sviluppo del millennio. Quanto è successo al di là dell'Oceano Atlantico merita attenzione non solo

per l'importanza degli Obiettivi di sviluppo del millennio nell'evoluzione della politica sociale a livello mondiale, ma anche per collocare nella giusta prospettiva le misure adottate dall'Unione europea in questo ambito.

Come messaggio inviato al mondo, gli Obiettivi del millennio hanno rappresentato senza dubbio un punto di svolta, anche perché per la prima volta l'Assemblea delle Nazioni unite è passata da generici impegni sociali ad obiettivi quantitativi chiaramente misurabili; ma, come sostenuto altrove (Fargion, 2008b), non ci si dovrebbe lasciare abbagliare dalla loro risonanza mediatica. Tale svolta fa parte integrante di una strategia di rilancio dell'Onu, resa più necessaria e più urgente dalla crisi di credibilità che ha investito l'istituzione nel suo complesso, in ragione della sua crescente incapacità di governare le emergenze del pianeta. È appunto a quelle emergenze che si ispirano le tre parole d'ordine in cui si articola il progetto di Kofi Annan: 1) libertà dal bisogno; 2) libertà dalla paura; 3) salvaguardia del pianeta per le generazioni future (United Nations, 2000). Non è difficile individuare dietro la quantificazione meticolosa degli obiettivi da raggiungere l'implicita ammissione di una lunga catena di fallimenti che vanno dall'apparentemente inarrestabile diffusione dell'Aids nel continente africano, allo stallo nelle negoziazioni connesse ai cambiamenti climatici del pianeta, al proliferare di devastanti conflitti armati locali, con tutto ciò che ad essi si accompagna: commercio illegale di armi, bambini soldato, pulizia etnica. In una sorta di metaforica partita a poker, il Segretario generale rilancia, anziché arrendersi alla disarmante impotenza dell'istituzione da lui presieduta. Una scelta coraggiosa, ma anche d'azzardo, vista la reale consistenza delle carte su cui le Nazioni unite possono contare, strette nella morsa di un quadro istituzionale che risale ad un'epoca oramai tramontata e totalmente schiacciate dalla dinamica dei rapporti di forza che caratterizza la fase tendenzialmente unipolare del sistema internazionale. L'urgenza di trovare una via di sbocco alla situazione di impasse e alla sempre più evidente marginalizzazione dell'Onu dalle decisioni cruciali trova un ulteriore elemento di stimolo nell'improvviso affacciarsi sulla scena mondiale di un ospite inatteso: il movimento *No-global* che a Seattle dimostra un'inattesa capacità di mobilitazione, a sua volta moltiplicata dalla rete e dal tam-tam mediatico.

Le considerazioni precedenti gettano luce sulla fragilità del contesto entro cui sono inseriti gli Obiettivi del millennio e ci aiutano a capire perché – una volta giunto il momento di passare dagli impegni formali alla loro traduzione operativa – i risultati sono stati così deludenti. Ma

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

questo è solo un lato della medaglia. Non si può infatti ignorare che lo scenario internazionale dopo l'attacco delle Torri Gemelle si è ripercosso negativamente sulle deboli prospettive di rilancio delle Nazioni unite e sulle priorità d'azione connesse agli Obiettivi del millennio. Se guardiamo alle misure politiche concretamente adottate nei primi tre o quattro anni del nuovo secolo, l'intera strategia appare poco più che una enunciazione di principi. E così, per fornire carburante ad un motore che non era mai stato realmente messo in moto, è stato affidato ad un gruppo di esperti guidati da Sachs il compito di proporre un «piano d'azione» per il raggiungimento degli obiettivi prefissati con tanto di tabella di marcia, indicazioni delle strade da percorrere e risorse da utilizzare: ci riferiamo al «Progetto del millennio», presentato ufficialmente solo nel gennaio 2005.

Il Rapporto del 2004 della Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione fornisce un'ulteriore, lucida valutazione delle difficoltà – se non della pura e semplice impossibilità – di promuovere a livello mondiale obiettivi di politica sociale in un contesto internazionale dominato prima dall'Afghanistan e poi dalla guerra irachena. Il lavoro della Commissione – istituita dall'Oil e presieduta dai presidenti di Finlandia e Tanzania, quasi a rappresentare simbolicamente gli uomini e le donne, il nord e il sud del mondo – costituisce un secondo fondamentale traguardo della politica sociale globale. Come possiamo leggere nel Rapporto: «Il dibattito pubblico sulla globalizzazione si trova in una situazione di impasse. La discussione è congelata nelle certezze ideologiche che accompagnano l'arroccamento delle posizioni in relazione ad una varietà di interessi particolari. La volontà di giungere ad un consenso è debole. Le negoziazioni internazionali di maggior rilievo sono ad un punto morto e gli impegni internazionali per lo sviluppo sono in larga misura disattesi» (Ilo, 2004, p. ix).

Le precedenti considerazioni suggeriscono che la guerra al terrorismo, occupando la ribalta nell'arena internazionale, ha finito per oscurare le questioni di politica sociale globale. Ma allo stesso tempo, paradossalmente, la guerra in Iraq ha anche accelerato la nascita di una vera e propria strategia europea nell'ambito delle politiche di sviluppo. Contrariamente a ciò che è accaduto nel caso della guerra in Afghanistan, l'invasione dell'Iraq ha innescato una tensione crescente nelle relazioni tra Stati Uniti e Unione europea all'interno della Nato. La Francia è stata particolarmente esplicita nel condannare la decisione di Bush e Blair di invadere l'Iraq, ma non è stata certamente l'unica ad assumere

una posizione critica. Anche la Germania si è schierata con i paesi contrari all'intervento, mentre anche nei paesi che hanno sostenuto gli Stati Uniti, come l'Italia, si sono rapidamente sviluppati ampi movimenti sociali contro la guerra, che si sono diffusi rapidamente in tutto il continente europeo. In breve, le scelte unilaterali e la politica aggressiva degli Stati Uniti sotto la Presidenza Bush non hanno favorito la crescita di un approccio condiviso tra Europa e America su come affrontare le questioni di ordine globale. Al contrario, la crescente distanza tra le due sponde dell'Atlantico ha dato spazio all'emergere di un'opzione alternativa volta a fare dell'Unione europea un soggetto in grado di decidere autonomamente e di proporsi come protagonista globale in un mondo in cui il multi-polarismo stava cominciando a manifestarsi con nuovi paesi che, dal sud del mondo, chiedevano di aver voce in capitolo nell'arena internazionale. Speranze simili erano originariamente emerse subito dopo la caduta del Muro di Berlino: la fine del bipolarismo aveva dato all'Europa un'opportunità senza precedenti che il vecchio continente era stato incapace di cogliere, come drammaticamente dimostrato dalle guerre balcaniche. Dieci anni più tardi la situazione era matura per una nuova prova e per iniziare a mettere in pratica gli insegnamenti tratti da quell'indubbio fallimento. A nostro avviso, è in questo contesto che si possono meglio apprezzare i passi che l'Unione europea ha intrapreso nel 2005, a cominciare dall'*European consensus on development*. Tuttavia, sarebbe sbagliato concentrare l'attenzione solo sulle dinamiche che hanno caratterizzato il versante esterno dell'Ue, occorre considerare anche il versante interno. Se è vero che sul fronte interno il pressante compito di completare il processo di ampliamento entro il gennaio 2004 ha assorbito gran parte delle energie politiche e amministrative dell'Ue, è pure vero che la Commissione ha continuato a lavorare dietro le quinte anche sulle strategie di politica estera avviate nel 2000. Un esempio di ciò è l'attiva partecipazione della Commissione europea alla Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione citata più sopra e l'approvazione da parte dell'Ue del relativo rapporto finale. Data la stretta collaborazione tra l'Ue e l'Oil – che è andata ulteriormente sviluppandosi negli anni successivi, in particolare sul tema del «lavoro dignitoso» – è utile spendere qualche parola per delineare la visione che emerge dai lavori di tale Commissione.

Il rapporto finale pubblicato nel 2004 contiene quella che al momento era senz'altro la più articolata e ambiziosa alternativa ad una concezione meramente economica della globalizzazione. Secondo il docu-

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

mento, tale concezione sarebbe caratterizzata da un «vuoto etico» e ad essa occorre contrapporre una globalizzazione «equa e inclusiva» che «collochi le persone al primo posto» e che dovrebbe essere giudicata in relazione alla sua capacità di fornire un «lavoro dignitoso, di soddisfare i bisogni essenziali di cibo, acqua, salute, istruzione, alloggio e di garantire un ambiente vivibile» (Ilo, 2004, p. 5). È interessante notare come questo elenco richiami alla mente i «cinque giganti» identificati da Beveridge oltre sessanta anni fa come freno allo sviluppo dell'Inghilterra e che l'azione dello Stato avrebbe dovuto affrontare. A quell'elenco si sono aggiunti due ulteriori «giganti» con cui, nel ventunesimo secolo, occorre fare i conti: l'acqua e l'ambiente.

È evidente come questo quadro di riferimento sia congruente con la strategia degli Obiettivi del millennio. Infatti, la relazione sostiene che «il raggiungimento degli Obiettivi del millennio dovrebbe essere visto come un primo passo per la realizzazione di un livello socio-economico minimo nell'economia mondiale». Se in questa, come in altre parti, il documento proietta un'immagine eccessivamente ottimistica, in altre ancora esso sembra invece esibire un ben più amaro pessimismo. Per citare alcuni esempi, il rapporto recepisce pienamente la frustrazione e il risentimento espresso dai rappresentanti africani, che giungono a parlare del rischio di una nuova «colonizzazione» del loro continente. E ancora, nelle sue pagine si sostiene che il protezionismo dei «paesi industrializzati» ha negato agli altri di seguire il percorso che essi stessi avevano utilizzato per crescere (*ivi*, p. 17) e si denuncia il divario tra principi e pratica, emblematicamente illustrato dagli aiuti internazionali allo sviluppo.

Il contributo europeo alla stesura del rapporto del 2004 traspare chiaramente dal riferimento esplicito alla «coesione sociale» – un concetto dal marchio inequivocabilmente europeo – e dalla re-iterazione nei punti 319, 320, 321, 325 e 327 dell'importanza dei processi di integrazione regionale nelle diverse aree del mondo e dalla interconnessione di tali processi con la dimensione sociale. La cooperazione con l'Oil ha portato anche alla firma congiunta da parte del Commissario per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari, Poul Nielson e del Commissario per gli Affari sociali, Stavros Dimas, di un «partenariato strategico» con l'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, focalizzato sulle seguenti cinque aree: *a)* Core labour standards (Cls), con particolare enfasi su lavoro minorile e istruzione; *b)* Responsabilità sociale d'impresa (Csr); *c)* Dialogo sociale; *d)* Strategia per l'occupazione e riduzione della povertà; *e)* Migrazioni e sviluppo.

La Commissione, comunque, non si è solo impegnata in una crescente e sempre più stretta collaborazione con l'Oil; ciò che realmente mostra il lavoro silenziosamente svolto nel periodo 2002-2004 è la qualità e l'ampiezza dei documenti che l'Ue ha approvato nel 2005⁹ e che costituiscono un pilastro dell'azione attuale in questo campo. Questi documenti non sono certo stati scritti e negoziati in una notte!

5. Dal 2005 in poi: la dimensione sociale delle politiche dell'Ue

A partire dal 2005, ci si trova di fronte ad un vortice di dichiarazioni ufficiali, Comunicazioni e altri documenti riguardanti le politiche di cooperazione e sviluppo nell'ambito delle relazioni esterne dell'Ue. Senza dubbio, il rischio è quello di essere disorientati da questa valanga di impegni. Non potendo in questa sede fornire una valutazione accurata di una massa così ampia di interventi, ci soffermeremo sulle motivazioni che, a nostro avviso, stanno alla base di questa recente svolta, tentando di mettere in evidenza come le questioni di politica sociale si inseriscano nel quadro complessivo dell'azione condotta dall'Unione europea sul versante esterno.

Il documento *The European consensus on development* è generalmente considerato come il punto di avvio dell'attuale politica di sviluppo comunitaria. Tecnicamente, si tratta di una Dichiarazione congiunta – del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione – firmata il 20 Dicembre 2005. Il titolo stesso ci fornisce spunti interessanti per collocare l'atto in una prospettiva più ampia: il documento era stato originariamente intitolato *The Brussels consensus*, in contrapposizione al *Washington Consensus*¹⁰. Sulla stessa lunghezza d'onda, Lisa Tortell e Jan

⁹ Si veda in particolare i seguenti documenti approvati nel corso del 2005: *The Revision of the Cotonou Agreement*, approvato nel febbraio 2005 ed entrato in vigore il 1° luglio 2008; Commissione europea, 2005a; 2005b.

¹⁰ La visione della globalizzazione che ha tenuto la scena internazionale fino alla fine del 1990 è generalmente riassunta con questa efficace frase coniata da Williamson nel 1990. Williamson si riferiva ad un insieme molto preciso di proposte tecniche – codificate in un insieme di regole – che è stato prima presentato dal Fmi, la Banca mondiale e alcune Agenzie economiche del governo americano per affrontare la crisi finanziaria che ha innescato una reazione a catena dei grandi paesi latini-americani nel 1982. Che cosa si intendesse per *Washington consensus* e come furono introdotte le riforme postulate è stato oggetto di un appassionato dibattito tra gli economisti, e Williamson stesso ha messo in dubbio

Orbie (2009) lo definiscono come «una via di mezzo tra il tradizionale approccio protezionistico e il liberismo sfrenato». Anche se la dimensione economica è certamente un'importante componente dell'*European consensus*, sarebbe fuorviante concentrarsi unicamente sugli aspetti economici. Anche attenendosi alla lettera della dichiarazione, la cooperazione allo sviluppo appare come parte di un «più ampio insieme di interventi» che comprende i seguenti ambiti:

- ♦ commercio e integrazione regionale;
- ♦ ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali; infrastrutture;
- ♦ acqua e energia;
- ♦ sviluppo rurale, agricoltura e sicurezza alimentare;
- ♦ governance, democrazia, diritti umani e sostegno alle riforme economiche ed istituzionali;
- ♦ prevenzione dei conflitti e delle situazioni di fragilità istituzionale degli Stati;
- ♦ sviluppo umano, coesione sociale e occupazione.

Come si può notare, siamo molto lontani dal tradizionale approccio umanitario di taglio tecnicistico ed economico. La visione che emerge dal documento riflette una sottostante dimensione che non può essere trascurata. In un certo senso, l'Ue sembra imitare Usaid; certamente, non per gli obiettivi di policy, ma piuttosto per la concezione complessiva delle politiche di sviluppo come *soft power* o, ancor più precisamente, come componente specifica della politica estera. Questo è ciò che Usaid è sempre stato, come si legge nella declaratoria della sua *mission*: «Usaid svolge un ruolo fondamentale nella promozione della sicurezza nazionale degli Stati Uniti, della politica estera e della guerra al terrorismo»¹¹.

Se l'Unione europea sembra intenzionata a seguire lo stesso percorso, allineando le politiche di sviluppo ai propri obiettivi di politica estera, la traiettoria europea presenta, tuttavia, una serie di peculiarità che

l'uso successivo che è stato fatto di questa formula. In poche parole, il Consenso di Washington ha visto lo sviluppo solo in termini di aumento del Pil, nell'ipotesi che una crescita dinamica avrebbe automaticamente ridotto la povertà e risolto problemi di distribuzione. Questo approccio, che è stato descritto polemicamente come «fondamentalismo di mercato», enfatizza la liberalizzazione commerciale e finanziaria abbracciando esclusivamente una visione di «più mercato e meno Stato». In questo quadro la politica sociale ha solo un ruolo residuale.

¹¹ http://www.usaid.gov/about_usaid/primer.html.

chiaramente dipendono dal suo particolare profilo istituzionale e dalla sua eredità storica. Certo, non siamo più nella situazione del 1970, quando Henry Kissinger era solito scherzare affermando che: «Quando voglio mettermi in contatto non c'è un numero di telefono per chiamare l'Europa». Lady Ashton è appena stata nominata Ministro degli Esteri dell'Unione e questo è sicuramente un grande passo avanti, ma la strada è ancora lunga. L'Europa ha appena iniziato a parlare con una sola voce¹².

La Commissione – per la verità – non ha mai negato le difficoltà nell'armonizzare i punti di vista e le priorità degli Stati membri. In un'altra Comunicazione varata più o meno contestualmente all'*European Consensus* troviamo ad esempio la seguente dichiarazione: «Sorprendentemente, anche se l'Ue è riuscita ad adottare strategie comuni anche su questioni più difficili e delicate, non è stata in grado di fare ciò in un settore di policy in cui è uno degli attori principali (dal momento che finanzia il 55% degli Aiuti per lo Sviluppo) e dove esiste un organico quadro di riferimento di impegni a livello multilaterale» (Commissione europea, 2005a, p. 7). A fronte di un simile riconoscimento, la definizione da parte dell'*European Consensus* di «un quadro di principi comuni in base a cui l'Unione europea e i suoi Stati membri attueranno le proprie politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità» appare poco più che una dichiarazione di buona volontà. In realtà, la *Dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo* del 2000 rifletteva una visione più lucida delle problematiche in gioco e dei nodi da risolvere, nel momento in cui affermava: «L'azione comunitaria è più neutrale rispetto all'azione degli Stati membri, che hanno una loro storia e sono vincolati dal proprio specifico sistema giuridico» (Consiglio dell'Unione europea, 2000b, p. 5). Questo punto richiederebbe ulteriori approfondimenti, ma sulla base di quanto discusso fino a qui ci sentiamo di sostenere che la strategia esterna dell'Ue continuerà a riflettere – almeno nel prossimo futuro – le tensioni esistenti tra gli interessi degli Stati membri e quelli comunitari, nonostante le ambizioni della Commissione di fornire un *framework* di riferimento coerente ed unitario. Secondo la *Relazione annuale 2007* in materia di aiuti esterni «La Commissione adotta tre principali identità: soggetto politico, agenzia di sviluppo e gestore amministrativo delle risorse provenienti dai donatori. In questo contesto essa

¹² Le prime crisi internazionali in cui ciò è avvenuto sono, infatti, la guerra del Libano del 2006 e la guerra in Georgia del 2009.

cerca continuamente il modo migliore con cui poter combinare efficacemente questi tre profili» (Commissione europea, 2007, p. 4). Possiamo però aggiungere due ulteriori osservazioni: nella dichiarazione precedente il termine «soggetto politico» è al primo posto – il che comporta che gli obiettivi sociali siano subordinati ai principali «obiettivi politici» –, ma allo stesso tempo ci preme sottolineare che non ci sono tutti i pre-requisiti per svolgere quel tipo di ruolo.

Se volgiamo lo sguardo al modello specifico che l'Ue sta cercando di esportare, emergono ulteriori tensioni: gli sviluppi della cosiddetta agenda del «*Decent work*» forniscono il miglior esempio del tipo di tensioni a cui ci stiamo riferendo. Nella sua Comunicazione del 2006 sul lavoro dignitoso (Commissione europea, 2006), la Commissione ha richiamato l'attenzione sul fatto che la stragrande maggioranza di lavoratori in tutto il mondo non è coperta da programmi di assicurazione sociale. Sulla base di queste premesse, nel dicembre 2006, il Consiglio europeo ha affermato «il suo impegno sulla questione del lavoro dignitoso come strumento globale per la promozione dell'occupazione, di migliori standard di lavoro e come incentivo allo sviluppo». Ed in effetti, guardando ai documenti ufficiali si scopre che al momento il «lavoro dignitoso» è considerato una priorità nelle politiche di allargamento verso la Croazia, la Turchia e la Macedonia; a livello regionale, occupazione e «lavoro dignitoso» sono stati posti all'ordine del giorno del partenariato euro-mediterraneo. Le questioni relative al lavoro dignitoso appaiono anche nella politica di dialogo bilaterale e di cooperazione con i principali paesi emergenti (Cina, India, Brasile). Ma quello che doveva rappresentare una nuova frontiera, lanciata nel 2006 con un'ampia copertura mediatica, è scomparso dall'agenda politica e quasi più nessuno parla di *decent work*. Che cosa è successo? Il diritto di sciopero e di contrattazione collettiva hanno subito un duro colpo dai verdetti della Corte di giustizia nei casi Laval e Viking; si è evidenziato, inoltre, un divario consistente tra la sottoscrizione formale delle convenzioni dell'Oil da parte dei nuovi paesi membri della Ue e la loro effettiva attuazione. In una parola, il processo di allargamento e la Corte di giustizia europea hanno ulteriormente spostato l'ago della bilancia tra mercato e obiettivi sociali dalla parte del primo.

In questo quadro emerge una strisciante contraddizione tra politiche interne sempre più *market-oriented* e l'aspirazione *socially-oriented* delle politiche esterne.

Nonostante i limiti che abbiamo cercato di illustrare in queste pagine,

restiamo ottimisti in merito al ruolo che la dimensione sociale giocherà nell'ambito delle politiche esterne della Ue. Se è indubbio che l'Unione si troverà a dover rafforzare, anche suo malgrado, la propria presenza sulla scena mondiale e ad assumere il ruolo di attore globale, il suo profilo internazionale non potrà eludere la componente sociale che ha così fortemente caratterizzato il suo patrimonio storico.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A. e Dollar D., 2000, *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, «Journal of Economic Growth», n. 5, pp. 33-63.
- Berthélemy J.-C., 2006, *Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?*, «Review of Development Economics», vol. 10, n. 2, pp. 179-194.
- Chakravarti A. (a cura di), 2006, *Aid, Institutions And Development New Approaches to Growth, Governance and Poverty*, Edward Elgar Publishing, Aldershot.
- Commissione europea, 2000a, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – La politica di sviluppo della Comunità europea*, 26 aprile 2000, Com(2000) 212 def.
- Commissione europea, 2000b, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 maggio 2000, Rev 8.
- Commissione europea, Segretariato del Gruppo interno di sostegno alla qualità (Inter-service Quality Support Group), 2001, *Guidelines for the implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers*, 4 maggio 2001.
- Commissione europea, 2001, *La Politica di Sviluppo della Comunità Europea: Programma di Azione*, Documento di lavoro della Commissione, 21 maggio 2001, Sec(2001) 808.
- Commissione europea, 2005a, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio – Il contributo dell'Unione europea*, 7 ottobre 2005, Com(2005) 132 def.
- Commissione europea, 2005b, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Strategia dell'Unione europea per l'Africa. Verso un patto euroafricano per accelerare lo sviluppo dell'Africa*, 12 ottobre 2005, Com(2005) 489 def.
- Commissione europea, 2006, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni – Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo*, 24 maggio 2006, Com(2006) 249 def.

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

- Commissione europea, 2007, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione annuale 2007 sulla politica di sviluppo della Comunità europea e sull'esecuzione dell'assistenza esterna nel 2006*, 21 giugno 2007, Com(2007) 349 def.
- Consiglio dell'Unione europea, 2000a, *The Development of a Common Foreign and Security Policy and the Role of the High Representative*, Discorso di Javier Solana, Segretario generale del Consiglio e Alto Rappresentante per la Politica estera e di Sicurezza comune dell'Ue, 11 febbraio 2000, Copenhagen.
- Consiglio dell'Unione europea, 2000b, *Dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo della Comunità europea*, 10 novembre 2000, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione Europea, 2005, *Decisione 2005/599/Ce del Consiglio del 21 giugno 2005 relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000*.
- Deacon B., 1999, *Socially Responsible Globalisation: A Challenge for the European Union*, rapporto preparato per il Ministry of Social Affairs and Health of Finland, Edita Ltd, Helsinki.
- Dichiarazione congiunta del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo»*, Gazzetta ufficiale C 46 del 24 febbraio 2006.
- Fargion V. (a cura di), 2008a, *Nord e Sud del Mondo. Le politiche sociali nell'era della globalizzazione*, numero speciale in italiano e inglese della «Rivista Italiana delle Politiche Sociali», n. 1/2008.
- Fargion V., 2008b, *La dimensione sociale della globalizzazione*, «La Rivista Italiana delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 11-37, (versione inglese pp. 389-410).
- Ilo (International labour organization), 2004, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Ginevra.
- Mayer M., 2005, *Intervento umanitario e missioni di pace: una guida non retorica*, Carrocci, Roma.
- O'Brien R., 2007, *South-North Global Labour Policy*, Paper presentato alla Conferenza Annuale Rc19, «Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue», 5-8 September 2007, Firenze, Italia. www.unifi.it/rc19
- Orbie J. e Tortell L. (a cura di), 2009, *The European Union and the Social Dimension of Globalization. How the EU influences the World*, Routledge, New York.
- Prodi R., 2000a, *2000-2005: Un progetto per la Nuova Europa*, Discorso del Presidente della Commissione europea al Parlamento, Strasburgo, 15 febbraio 2000, Speech 00/41.
- Prodi R., 2000b, *Europe and Global Governance*, Discorso al II Congresso Comcece, Bruxelles, 31 marzo 2000, Speech 00/115.

- Prodi R., 2000c, *Sommet Europe-Africa*, Il Cairo, 3 aprile 2000, Speech 00/125.
- Telò M. (a cura di), 2009, *European Union and Global Governance*, Routledge, New York.
- Orbie J. e Tortell L., 2008, *The European Union and the Social Dimension of Globalization, How the EU influences the World*, Routledge, Ny, Usa; vedi anche l'iniziativa di discussione che si è svolta presso l'Università di Gent, 22 novembre 2007, <http://www.psw.ugent.be/EUstudies/page.aspx?id=29>.
- United Nations - Un, 2000, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, Rapporto del segretario generale, Ga/9704.

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

