

November 2022

Special Edition

ISSN 2953-0377

European Studies Review

Illusions d' Autonomie ? Pourquoi les Européens Ont-ils Besoin de Devenir Stratégiquement Autonomes ?

(Anti)Europa? - I' Approccio Strategico dell'Unione Europea verso i Mutamenti Politici in Russia, un'analisi Storico Discorsiva (1999-2022)

Ripensare il "Nuovo Approccio" alla Condizionalità nei Balcani Occidentali: Lezioni dalla Croazia



with articles in French, Italian,
Portuguese & Spanish

Board

Co-Presidents

Aoife Griffin &
Maria Callewier

Editor in Chief

Antonia Koumpoti

Deputy Editor in Chief

Michela Sandron

Chief Writer

Robin Vandendriessche

Lead Social Media

Claire Morin

External Relations Coordinator

Charles Martinet

Secretary & Graphic Designer

Stephanie Dewulf

Editorial Team

Editor in Chief

Antonia Koumpoti

Deputy Editor in Chief

Michela Sandron

Editors

Bryan Bayne

Fiona de Cuyper

Peter Kelly

Raphaël Kokkelmans

Cédric Lombaerts

TABLE OF CONTENTS

-
- 1** **(ANTI)EUROPA? - L' APPROCCIO STRATEGICO DELL'UNIONE EUROPEA VERSO I MUTAMENTI POLITICI IN RUSSIA, UN'ANALISI STORICO DISCORSIVA (1999-2022)**
by Matteo Gorgoni (Anti)Europe? - the Strategic Approach of the European Union towards Political Change in Russia
-
- 11** **ILLUSIONS D' AUTONOMIE? POURQUOI LES EUROPÉENS ONT-ILS BESOIN DE DEVENIR STRATÉGIQUEMENT AUTONOMES?** *by Cédric Lombaerts* Illusions of Autonomy? Why Should Europeans Become Strategically Autonomous?
-
- 18** **RIPENSARE IL "NUOVO APPROCCIO" ALLA CONDIZIONALITÀ NEI BALCANI OCCIDENTALI: LEZIONI DALLA CROAZIA** *by Argyro Lykaki and Fabio Telarico* Rethinking the 'New Approach' to Conditionality in the Western Balkans: Lessons from Croatia
-
- 24** **L'UNION EUROPÉENNE, LA GLOBALISATION: LE MONDE A-T-IL DÉPASSÉ LA FRONTIÈRE ?** *by Fabien Thompson* The European Union, Globalisation: Has the World Crossed the Border?
-
- 29** **¿EL PRINCIPIO DEL FIN PARA PUTIN?** *by Liz Moran* The Beginning of the End for Putin?
-
- 36** **VERSO QATAR 2022: TRA VIOLAZIONI DI DIRITTI UMANI, SPORT WASHING E PRETESE DI SOSTENIBILITÀ** *by Leonardo Canuti* Towards Qatar 2022: Human Rights Violations, Sport Washing and Sustainability Claims
-
- 43** **EL BOOM PETROLERO GUYANÉS: EFECTOS EN LA ECONOMÍA CARIBEÑA Y EL EPA CARIFORO-UE** *by Max Malva Kissel* The Guyanese Oil Boom: Effects on the Caribbean Economy and the EU-CARIFORUM EPA
-
- 51** **L'EFFETTO COLLATERALE DELL'INVASIONE RUSSA IN UCRAINA: UN "RICABLAGGIO" DELLA DEMOCRAZIA** *by Myriam Marino* The Side Effects of the Russian Invasion: A Rewiring of Democracy
-
- 57** **POLEXIT: ¿UNA REALIDAD INEVITABLE?** *by Karolina Kisiel* Polexit: An Inevitable Reality?
-
- 66** **L'INVASION DE L'UKRAINE PAR LA RUSSIE A BESOIN D'UNE PERSPECTIVE RÉALISTE** *by Ibrahim Nahushal* The Russian Invasion of Ukraine Needs a Realist Perspective
-
- 72** **PUÒ L'UNIONE EUROPEA ESSERE CONSIDERATA UNA POTENZA DIGITALE?** *by Antonella Benedetto* Can the European Union Be Considered a Digital Power?
-
- 79** **AGENDAS POLÍTICAS EM PORTUGAL: O QUE ESTÁ NA MESA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA?** *by José Roberto Coelho Filho* Political Agendas in Portugal: What's on the Board of the Assembly of the Republic?
-
- 87** **LA COMMUNAUTÉ POLITIQUE EUROPÉENNE OU L'AMBITION D'UNE GRANDE EUROPE DIFFÉRENCIÉE?** *by Ludovico Fiorucci* The European Political Community or the Ambition of a Greater Differentiated Europe?
-
- 93** **LA GENEALOGÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA DE MIGRACIONES: LA SECURITIZACIÓN Y EL RÉGIMEN GLOBAL MIGRATORIO** *by Gloria Cuesta* The Genealogy of the European Foreign Migration Policy: Securitization and the Global Migration Regime



(Anti)Europe? - the Strategic Approach of the European Union towards Political Change in Russia

The Russian invasion of Ukraine is a turning point in the history of both Kiev and Moscow. The ongoing state of war and the geopolitical urgency of safeguarding the territorial integrity, sovereignty and European aspiration of Ukraine have logically been the main area of focus of the external action of the European Union. The dominance of short-term objectives and views is additionally complemented by an increasing antagonisation of the Russian Federation, now overtly seen as a hostile nation and a major threat to regional and international security. However, this paper argues that mid-to-long-term perspectives on the future of Russia shall also be given careful attention, as the country finds itself entangled in a critical juncture with significant implications for political, social and economic dynamics and the Russian people itself. It is observed that Russian war politics are already leading the Russian authoritarian regime towards adopting hybrid forms of neo-totalitarianism. However, cracks are quietly surfacing within Russian society as the war increasingly consumes the people's readiness to sustain the human and material costs of the conflict. Mounting scepticism, repressed criticism and unleashed hostility towards the Russian elites are potentially linked to momentum for substantial political changes in Russia. The European Union shall find itself strategically prepared to influence this transition by supporting political actors and civil society groups advocating for European values and a rules-based international order. This paper examines recent developments in the EU's strategic narratives on Russia, based on a historical discourse analysis of official declarations. Discourses are here understood as a contested field of power, shaping the cognitive, semantic and narrative lens through which strategic decisions are taken within the foreign policy field. The perception with which the EU apprehends the identity of Russia will hence determine its strategic choices towards the latter. The self-perception of Russian society as being distinct from or aspiring to the European political, social and economic model, will ultimately shape the nature of relations between the EU and Russia. In this analysis, the EU's discursive perception of both Russia's political system and the Russian civil society will be decoupled to ensure a nuanced and subtle assessment of the issues at stake. This research spans from the first presidential term of Vladimir Putin to the ongoing war in Ukraine, covering the years 1999-2022. Data is extracted from official documents released by EU institutions and Russian authorities alike. This paper confirms that the EU's discourse on the Russian regime has transitioned from the optimist perception of developing political affinities to that of overt conflict and contradictions in core values and principles. On the other hand, the EU keeps perceiving Russian society as potentially aspiring to the European model. However, the rising epistemic influence of Eastern European member states and the reciprocal antagonisation of both Russia and the European Union would risk severely undermining the identification and self-perception of Russian society as legitimately aspiring to European values.

Introduzione – C’era Una Volta la “Demokratizatsiya”¹

L’**INVASIONE** russa dell’Ucraina è uno spartiacque. Le minacce che premono sull’integrità del paese pongono l’avvenire democratico dell’Ucraina al centro di numerose preoccupazioni.² Tuttavia gli eventi in corso determinano ugualmente una congiuntura critica per l’avvenire della società russa. Crescenti pressioni sul fronte interno ed esterno incidono sulla stabilità dell’*establishment* politico moscovita. Stando alle previsioni strategiche attuali, basate sulle teorie del cambiamento politico, due scenari diametralmente opposti si affacciano sul futuro del paese. L’uno, più immediato, traccia un processo di ulteriore autocratizzazione del sistema politico russo.³ Il secondo, più distante, anticipa una nuova era di democratizzazione.⁴ Detto ciò, l’Unione europea (UE) dimora l’unica potenza normativa in grado di fare leva su eventuali processi di democratizzazione in Russia.

Questa ricerca si pone come obiettivo di valutare l’evoluzione della postura strategica dell’UE circa i mutamenti politici attesi nella Russia contemporanea. Il lavoro si fonda su un’analisi storico discorsiva applicata agli anni compresi tra il primo insediamento presidenziale di Vladimir Putin e l’invasione russa dell’Ucraina. Verranno complementariamente applicati i concetti di “*otherness*” e “*othering*”, derivanti

dalle teorie della percezione nell’analisi della politica estera. La percezione che l’UE ha circa la possibilità di conciliare la Russia con l’etica politica europea ne definisce infatti l’approccio strategico.⁵ L’analisi consentirà di valutare se lo scatenarsi della guerra abbia determinato l’ambiguità con cui gli europei hanno da tempo contemplato la Russia, simile al paradosso del gatto di Schrödinger, ovvero come essendo dentro e fuori dall’Europa contemporaneamente.⁶

L’Approccio Strategico dell’UE al Vaglio dell’Analisi Discorsiva

La parola è un conteso luogo di potere, strumento di politica nella misura in cui stabilisce i parametri discorsivi con cui vengono elaborate decisioni strategiche. L’analisi discorsiva è infatti significativamente utilizzata nello studio della politica estera. Questa ricerca si fonda su quattro parametri analitici identificati da Caterina Carta nello studio dei discorsi relativi alla politica estera dell’UE.⁷ Sarà quindi passata al vaglio la relazione tra identità e politica estera, ovvero il modo in cui la percezione del “*self*” determina in parte l’azione esterna. Simmetricamente, verranno analizzati i processi di “*othering*”, intesi come dialettica identitaria distinguendo l’essere “*proprio*” dall’essere “*altro*”, istruendo quindi l’approccio strategico adoperato. Verranno inoltre considerati i processi

1 Il termine “demokratizatsiya” completava il triptico concettuale assieme a “Perestroika” e “Glasnost” del programma sostenuto da Mikhail Gorbaciov al fine di rinnovare l’Unione sovietica nelle proprie fondamenta.

2 Richard Youngs, Ken Godfrey, Nic Cheeseman, Christian Leffler, Julia Leininger, Staffan I. Lindberg, Michael Meyer-Resende, Victoria Perotti and Anthony Smith, “Supporting Democracy After the Invasion of Ukraine,” *Carnegie Europe*, 14 giugno 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/14/supporting-democracy-after-invasion-of-ukraine-pub-87290>.

3 Sabine Fischer, “Russia on the Road to Dictatorship,” *German Institute for International and Security Studies*, 22 aprile 2022, https://www.swpberlin.org/publications/products/comments/2022C30_Russia_Dictatorship.pdf.

4 Vladimir Milov, “Why Putin’s Days Are Numbered,” *Journal of Democracy*, Marzo 2022, <https://www.journalofdemocracy.org/why-putins-days-are-numbered/>.

5 Evan Resnick definisce il concetto di “engagement” come “il tentativo di influenzare il comportamento politico di un determinato stato tramite l’istituzione articolata e il potenziamento di contatti con quello stesso stato attraverso molteplici aree”: Evan Resnick, “Defining Engagement,” *Journal of International Affairs* 54, n.2 (2001), 559, nostra traduzione.

6 Sebastian Kaempf, “Russia: A Part of the West or Apart from the West?,” *International Relations* 24, n.3 (2010), 335; si veda anche Vladimir Baranovsky, “Russia: A Part or Apart From Europe?,” *International Affairs* 76, n.3 (2002), 443.

7 Caterina Carta, “Discourse Analytical Approaches and the Study of EU External Action,” in *The External Action of the European Union, Concepts, Approaches, Theories*, ed. Siegfried Gstöhl & Simon Schunz (Londra, Red Globe Press, 2021), 215.

istituzionali, deliberativi e decisionali all'origine del senso discorsivo. Infine, la presente analisi si fonderà sull'approccio storico dell'analisi discorsiva, articolando l'evoluzione del contesto interno ed internazionale alla modulazione dei discorsi strategici UE.

Un'enfasi particolare sarà posta sui processi di *"othering"*, analizzando il modo in cui l'UE categorizza la Russia in funzione di criteri identitari relativi a valori e legami storico-culturali con il continente europeo. Rumelili stabilisce due categorie discorsive con cui l'UE distingue tra società inerentemente incompatibili con l'identità europea (differenza inerente) da quelle aspiranti ad essa (differenza acquisita). La natura delle relazioni dipenderà dalla misura in cui tali società accetteranno o rigetteranno tale identificazione:⁸

Si ipotizza che la guerra in Ucraina stia provocando uno scostamento della percezione che l'UE ha del sistema politico russo, partendo da uno stato di differenza acquisita – dapprima accettato dal riformismo gorbacioviano, poi rigettato dal panslavismo putiniano¹⁰ – verso un'accettata differenza inerente. Si anticipa inoltre che la percezione della società russa rimane ancorata nel regime discorsivo della differenza acquisita. L'analisi verterà su tre periodi storici compresi tra il 1999 e il 2022.¹¹ Le osservazioni porteranno su dichiarazioni ufficiali relative alla politica estera europea.¹²

Tab 1. Categorie di interazioni identitarie nell'azione esterna dell'UE⁹

	<i>Percezione UE dello stato target</i>	
	Differenza inerente	Differenza acquisita
<i>Reazione dello stato target</i>		
Accettazione	C o o p e r a z i o n e transazionale	Convergenza normativa
Rigetto	Conflitto	Dissociazione normativa

8 Bahar Rumelili, "Constructivism and the Role of the 'Other' in EU External Action," in *The External Action of the European Union, Concepts, Approaches, Theories*, ed. Sieglinde Gstöhl & Simon Schunz (Londra, Red Globe Press, 2021), 203.

9 *Ibid.*; nostra tabella.

10 Etienne de Floirac, "Les sources philosophiques de la pensée de Poutine," *Conflicts, revue de géopolitique*, 13 gennaio 2020, <https://www.revueconflits.com/vladimir-poutine-philosophie-russie-etienne-de-floirac/>.

11 I tre periodi storici corrispondono rispettivamente al 1999-2014 (differenza acquisita, periodo di cooperazione strategica tra UE e Russia), al 2014-2022 (differenza acquisita, periodo di crisi nelle relazioni tra UE e Russia su fondo di competizione e assertività russa nella contesa area post-sovietica), e all'inizio della guerra in Ucraina (periodo di rottura nelle relazioni tra UE e Russia).

12 Il carattere autoritario e non-rappresentativo del regime politico russo attuale giustifica che si adoperi un doppio approccio analitico distinguendo tra percezione del sistema politico e percezione della società nel suo complesso.

La Russia, tra Prospettive di Autocratizzazione e Democratizzazione

I regimi autoritari sono notoriamente inclini alla guerra, poiché protetti dal proprio apparato repressivo e maggiormente predisposti ad inseguire acriticamente le illusioni strategiche di oligarchie carrieristiche.¹³ Essendo inoltre l'impatto negativo delle guerre sul benessere delle popolazioni chiamate a sostenerne i costi, le politiche belliche – notoriamente di alta intensità – possiedono una scadenza corrispondente al limite di sopportazione – e quindi di accettazione – delle società civili.¹⁴ Regimi già autocratici tenderanno quindi ad inasprire la repressione in tempi di conflitto armato, allungando forzatamente la durata dello sforzo di guerra.

Tali dinamiche sono già avviate in Russia – sin dall'inizio di una guerra che si voleva lampo, rivelatasi poi di usura – esponendo l'autorità russa a crescenti contestazioni. Da un decennio, Vladimir Putin ha innescato un processo autoritario volto a reprimere opposizioni, società civile e libertà di stampa. Oltre l'irrigidirsi dell'autoritarismo limitativo, la guerra susciterebbe l'avvento di un totalitarismo repressivo, prescrittivo

ed epurativo.¹⁵ Il trittico limitazione-repressione-indottrinamento viene infine completato dallo svisceramento in corso della popolazione russa, tramite l'esodo della parte abiente della società critica del regime, opposta alla guerra e sostenitrice esiliata di un mutamento politico in Russia.¹⁶

Il regime di ordine e controllo voluto dal governo russo è tuttavia il corollario di una società divisa e in piena effervescenza. Il supporto – per parte artificiale – del sistema putiniano potrebbe avviarsi verso un crollo sistemico del consenso, causa la percezione dei costi crescenti della guerra.¹⁷ Sebbene le finanze del paese abbiano relativamente resistito alle sanzioni internazionali, guadagnando un notevole profitto da un aumento congiunturale dei prezzi dell'energia, l'isolamento del paese aggravato dalla fuga dei cervelli, delle aziende e della popolazione attiva, potrebbe provocare il collasso dell'economia russa.¹⁸ La percezione dell'inefficacia economica del governo condurrebbe quindi ad un crollo generalizzato del consenso, favorendo le probabilità di colpi di Stato e rivolte popolari. Sebbene le probabilità che una democrazia subentri a un regime

13 Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace* (Ithaca e Londra, Cornell University Press, 2014), 31; si legga Brian Klaas, "Vladimir Putin Has Fallen Into The Dictator Trap," *The Atlantic*, 16 marzo 2022, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/03/putin-dictator-trap-russia-ukraine/627064/>; Del resto, si osserva che persino le democrazie più avanzate finiscono con l'assumere tratti autoritari funzionali alla condotta di politiche belliche. Ne sono esempi lampanti la pervasività di campagne di propaganda e censura attuate da regimi democratici in tempi di guerra. Le teorie della pace territoriale stabiliscono un legame tra conflitto armato e centralizzazione del potere esecutivo nei regimi democratici. Si veda Marc L. Hutchison and Daniel G. Starr, "The Territorial Peace: Theory, Evidence, and Implications," in *The Oxford Research Encyclopedia of Empirical International Relations Theory*, ed. William R. Thomson (New York, Oxford University Press, 2018), 34.

14 Dan Reiter and Allan C. Stam, *Democracies at War* (Princeton, Princeton University Press, 2002), 168.

15 Andrei Kolesnikov, "Putin's War Has Moved Russia From Authoritarianism to Hybrid Totalitarianism," *Carnegie Endowment for International Peace*, 19 aprile 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/04/19/putin-s-war-has-moved-russia-from-authoritarianism-to-hybrid-totalitarianism-pub-86921>.

16 Mancano tuttora analisi dettagliate circa il profilo socio-politico della popolazione russa in fuga dal paese.

17 Sebbene inizialmente definita come una "operazione speciale", distante quindi dalle preoccupazioni civili più immediate, l'intensificarsi della guerra – subito seguito dall'ordine di mobilitazione parziale – espone sempre più significativamente il singolo cittadino russo al rischio di un coinvolgimento diretto. Il generalizzarsi dell'esposizione diretta alla guerra, come anche l'aumento delle perdite umane, espone logicamente il regime moscovita a un rischio crescente di esaurimento del sostegno dell'opinione pubblica.

18 Romain Geoffroy and Assma Maad, "How has the Russian economy withstood the effects of sanctions?," *Le Monde*, 4 ottobre 2022, https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2022/10/04/how-has-the-russian-economy-withstood-the-effects-of-sanctions_5999030_8.html, si veda anche Elisabeth Braw, "Putin's mobilization will further upend the Russian economy," *Politico*, 3 ottobre 2022, <https://www.politico.eu/article/putins-mobilization-will-further-upend-the-russian-economy/>.

autoritario siano teoricamente minime,¹⁹ Frye suppone che la ricchezza, il livello educativo e l'omogeneità etnica della popolazione russa dovrebbero aumentare le probabilità di democratizzazione.²⁰ Nel medio termine potrebbe quindi prospettarsi una giuntura critica che l'UE avrebbe interesse a sostenere al fine di favorire mutamenti politici in Russia.²¹ Nelle sezioni seguenti, verrà analizzata la postura strategica dell'UE sul tema di una possibile transizione del sistema politico russo.

Il Partenariato: gli Anni dell'Ambiguità Strategica (1999-2014)

La fine della Guerra fredda avviava un periodo di sostanziale rinnovamento nelle relazioni tra la Russia e il resto dell'Europa. L'Alto Rappresentante per la politica estera europea, Javier Solana, definiva in un discorso del 1999 il progetto di partenariato strategico con la Russia come *"il compito più importante, più urgente e più arduo per l'Unione Europea all'inizio del XXI secolo"*.²² La Strategia di Sicurezza Europea (SSE) del 2003 descriveva allora un contesto internazionale unipolare, basato sull'egemonia degli Stati Uniti e il trionfo della democrazia.²³ Il discorso europeo affacciava quindi un sostanziale ottimismo

in merito alla democratizzazione dei regimi autoritari. La Russia, dal canto suo, concepiva le relazioni con l'UE come opportunità di rilancio economico e di ripristino del prestigio internazionale del paese.

La percezione che l'UE stabilisce della Russia risulta allora inequivocamente da un sentimento di superiorità politica, economica e sociale.²⁴ Sicura dell'attrattività del proprio modello, l'UE privilegia la diffusione delle proprie norme come principale strumento di *engagement* securitario. L'UE definisce allora la Russia come un paese in transizione verso la democrazia e l'economia di mercato, ponendosi quale promotrice principale delle sue riforme.²⁵ Malgrado i numerosi richiami semantici al rispetto delle particolarità russe, la verticalità dei rapporti traspare nella percezione di una innegoziable aspirazione della regione post-sovietica verso il modello europeo. La modernizzazione dell'Ucraina viene addirittura definita come tappa indispensabile verso la transizione politica di una Russia²⁶ *"apprendista"* e priva di interessi geopolitici in Europa dell'Est.²⁷ La sottovalutazione degli interessi geopolitici della Russia contemporanea costituisce la principale fonte di rottura con l'UE.²⁸

19 Andrea Kendall and Erica Frantz, "How Autocracies Fall," *The Washington Quarterly* 37, n.1 (2014), 36.

20 Timothy Frye, "Why Regime Change in Russia Might Not Be a Good Idea," *Politico*, 12 ottobre 2022, <https://www.politico.com/news/magazine/2022/04/12/regime-change-russia-putin-00023953>; secondo l'autore, il profilo ideologico medio delle élite russe dovrebbe anche favorire processi di democratizzazione. Tuttavia, il conformismo culturale dirompente nella società russa invita ad una certa cautela circa la disponibilità della popolazione a sostenere attivamente un processo di transizione democratica nel paese. Ulteriori accertamenti sul profilo sociopolitico e culturale della popolazione e delle élite russe sono oggi più che indispensabili all'anticipazione strategica dei mutamenti politici in Russia nei prossimi anni.

21 Giovanni Capocchia and R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics* 59, n.3 (2007), 363.

22 Javier Solana, "The EU-Russia Strategic Partnership, Speech by the High Representative designate of the European Union For Common Foreign and Security Policy," Stoccolma, 13 ottobre 1999, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/59417.pdf.

23 Consiglio dell'Unione europea, "European Security Strategy" (15895/03 - PESC 787, Bruxelles, 8 dicembre 2003), 3, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.

24 Preksha Shree Chhetri, "EU-Russia Strategic Partnership: Uncovering Latent Rivalry between Two Ideologies," *Modern Diplomacy*, 23 settembre 2022, <https://moderndiplomacy.eu/2022/03/03/eu-russia-strategic-partnership-uncovering-latent-rivalry-between-two-ideologies/>.

25 Solana, The EU-Russia Strategic Partnership.

26 *Ibid.*

27 Sulla raffigurazione della Russia come "learner" eternamente aspirante all'Europa, si legga: Iver B. Neumann, *Uses of the Other, "The East" in European Identity Formation* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998), 112.

28 Nivedita Kapoor, "The End of a Strategic Partnership," *Observer Research Foundation*, Issue Brief no. 451, 2021, 6, <https://www.>

Alla fine del primo decennio, la Russia continua ad essere vista come partner europeo, malgrado i numerosi richiami al rispetto di *"valori comuni"*.²⁹ Comparando le dichiarazioni ufficiali dei primi ed ultimi *summits* UE-Russia, si evince tuttavia quanto lo spirito costruttivo degli inizi abbia ceduto al repertorio semantico della diffidenza e della competizione.³⁰ Malgrado l'UE continui a vedere la Russia come un paese europeo e sebbene la società civile continui a beneficiare di programmi di sostegno europei,³¹ si profila sempre più evidente una dissociazione normativa del sistema politico russo. Va aggiunto che l'allargamento ad Est ha sostanzialmente esacerbato divisioni interne sull'approccio discorsivo e strategico dell'UE.³² Paesi storicamente avversi alla Russia,³³ seppur evitando un confronto acceso con i principali stati membri favorevoli a forme di cooperazione strategica,³⁴ hanno accelerato il sorgere di un discorso antagonizzante e confrontativo.³⁵

Lo Scostamento: Crisi dei Rapporti con la Russia (2014-2022)

La crisi Ucraina determina un contesto geopolitico di alta conflittualità in un'area post-sovietica apertamente contesa tra due modelli di società in competizione.³⁶ Al contempo, l'UE reinterpreta il proprio ruolo internazionale in un contesto caratterizzato dal sorgere del multipolarismo e di nuove minacce – notevolmente ibride. Ne deriva la percezione di un ambiente volatile, instabile e insicuro, cui la nuova Strategia Globale risponde enfatizzando la salvaguardia degli interessi dell'UE.³⁷ Il nuovo approccio vuole quindi basarsi su una promozione pragmatica dei valori, distante dall'utopismo liberale e dispersivo precedente, strategico nel senso in cui interessi e valori verranno proiettati laddove maggiori saranno le probabilità di successo.

Sebbene in linea con l'imperativo di potenziare l'unità degli Stati membri in tempi di competizione geopolitica, la svolta strategico-pragmatica nei confronti della

orfonline.org/wp-content/uploads/2021/03/ORF_IssueBrief_451_Russia-EU.pdf; già nel 2009, un rapporto sull'attuazione della SSE indicava un peggioramento delle relazioni a seguito del recente conflitto in Georgia; si legga Consiglio dell'Unione europea, *European Security Strategy, A Secure Europe In A Better World*, Bruxelles, 2009, 23, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.

29 *Ibid.*

30 Commissione europea, *EU/Russia Summit Joint Declaration*, Parigi, 30 ottobre 2000, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_1239; Consiglio europeo, *Remarks by President of the European Council Herman Von Rompuy following the 32nd EU-Russia Summit*, Brussels, EUCO 27/14, 28 gennaio 2014.

31 Commissione europea, "Speech by President Barroso at the Russia-European Union Potential for Partnership Conference: "Moving into a Partnership of Choice," *European Commission*, Press corner, 21 marzo 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_249.

32 Maurizio Massari, "Russia and the EU Ten Years On: A Relationship in Search of Definition," *The International Spectator* 42, n.1 (2007), 5.

33 Polonia, Finlandia, Svezia e paesi baltici.

34 Italia, Francia, Germania, Regno Unito.

35 Adam Eberhardt, "The European Union's Policy towards Russia: Unity in Diversity?," *The Polish Quarterly of International Affairs*, n.2 (2008), 69; si veda anche Kristian N. Nielsen, "Opportunities and Limitations for the Baltic States of the EU-Russia Strategic Partnership," *Baltic Security and Defence Review* 9, 2007, 127-128.

36 La rivoluzione ucraina del 2014 sopravviene a seguito del rifiuto dell'allora presidente Janukovyč di firmare l'accordo di associazione con l'UE, preferendovi un accordo di cooperazione economica con la Russia.

37 Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruxelles, Giugno 2016, 7.

Russia risulta da un compromesso tra due coalizioni epistemiche in competizione,³⁸ tra governi sostenitori di un “reset” delle relazioni, capitanato dalla coppia franco-tedesca,³⁹ e i paesi dell’allargamento ad Est, allarmisti e promotori di una linea dura. L’annessione russa della Crimea nel 2014 segna la fine dell’ordine europeo di sicurezza come stabilito alla fine della Guerra fredda.⁴⁰ Sono anni in cui si intensificano tensioni dottrinali tra l’approccio securitario russo ed europeo. Se per l’UE la sicurezza deriva dal rispetto dell’ordine democratico, dello Stato di diritto e del diritto internazionale, per la Russia la sicurezza deriva dal controllo esercitato sulle proprie zone d’influenza.⁴¹ La svolta revisionista della politica estera russa ha condotto l’UE a percepire la Russia non più come un paese in via di democratizzazione,⁴² bensì come uno stato normativamente deviato con cui mantenere forme limitate di cooperazione settoriale.⁴³ Non più quindi come un paese apprendista, ma come competitore geopolitico nel vicinato orientale.

L’UE prende atto dell’impossibilità di condurre un dialogo sostanziale su tematiche politiche e valoriali con le autorità russe. L’approccio strategico viene ridefinito dal Consiglio dell’UE il 14 marzo 2016 sulla base di cinque principi fondamentali,⁴⁴ limitando le relazioni con la Russia ad una selezione di ambiti tecnici.⁴⁵ Il sostegno UE nei confronti della società russa viene limitato a programmi culturali e di sostegno alla società civile russa già serrata da crescenti misure repressive.⁴⁶ Seppur mantenendo la percezione di reciproci legami storici, geografici e culturali, l’evolversi del contesto geopolitico segna uno scostamento nel discorso strategico UE sulla Russia.⁴⁷

La Rottura: l’Invasione Russa dell’Ucraina (2022-Presente)

L’invasione russa dell’Ucraina determina un contesto regionale radicalmente alterato per la politica estera europea. Se la Strategia Globale enfatizzava la percezione del vicinato come principale fonte di insicurezza, il nuovo contesto geopolitico ad Est accelera drasticamente

38 Nathalie Tocci, “The Making of the EU Global Strategy,” *Contemporary Security Policy* 37, n.3 (2016), 468.

39 Sam Fleming, Valentina Pop, Mehreen Khan, Michael Peel and Henry Foy, “Berlin and Paris proposed reset for EU relations with Moscow,” *Financial Times*, Giugno 23, 2021, <https://www.ft.com/content/03528026-8fa1-4910-ab26-41cd26404439>.

40 William H. Hill, *No Place for Russia* (New York, Columbia University Press, 2018), 1.

41 Chatham House, “Myths and misconceptions in the debate on Russia – How they affect Western policy, and what can be done,” *Chatham House*, Rapporto – Programma Russia ed Eurasia, Maggio 2021, 40, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-05/2021-05-13-myths-misconceptions-debate-russia-nixey-et-al_0.pdf.

42 Esmaeil Mazloomi, Emile Kok-Kheng Yeoh and Mohd Aminul Karim, “From status inconsistency to revisionism: Russian foreign policy after color revolutions,” *Japanese Journal of Political Science*, 2018, 4.

43 “I cambiamenti sostanziali nelle relazioni tra l’UE e la Russia si basano sul pieno rispetto del diritto internazionale e dei principi alla base dell’ordine di sicurezza europeo, compresi l’Atto finale di Helsinki e la Carta di Parigi. Non riconosceremo l’annessione illegale della Crimea da parte della Russia, né accetteremo la destabilizzazione dell’Ucraina orientale. Rafforzeremo l’UE, miglioreremo la resilienza dei nostri vicini orientali e sosteneremo il loro diritto di determinare liberamente il proprio approccio nei confronti dell’UE. Allo stesso tempo, l’UE e la Russia sono interdipendenti. Pertanto, ci impegneremo con la Russia per discutere i disaccordi e cooperare se e quando i nostri interessi si sovrapporranno”, SEAE, *A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, 33, nostra traduzione.

44 Consiglio dell’Unione europea, “Foreign Affairs Council, 14 marzo 2016,” Consiglio dell’UE [consultato il 18 ottobre 2022], <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/>.

45 *Ibid.*

46 Parlamento europeo, ‘Foreign agents’ and ‘undesirables’, *Russian civil society in danger of extinction?*, Briefing del Parlamento europeo, 3, [consultato il 18 ottobre 2022], [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729297/EPRS_BRI\(2022\)729297_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729297/EPRS_BRI(2022)729297_EN.pdf).

47 “L’UE e la Russia condividono legami storici, geografici e interpersonali; tuttavia, la prospettiva di un partenariato rinnovato che ci consenta di realizzare appieno il potenziale di una stretta cooperazione sembra ancora lontana. Alla luce del difficile contesto politico e delle scelte strategiche della Russia, l’UE deve prepararsi alla prospettiva più realistica al momento, ovvero a un ulteriore declino delle relazioni con la Russia”, Commissione europea, “Comunicazione congiunta al parlamento europeo, al consiglio europeo e al consiglio – le relazioni UE-Russia: contrastare, arginare, dialogare” (JOIN [2020] 20 final, Bruxelles, 16 ottobre 2021), 12.

i processi prestabiliti dal documento. Sin dall'inizio della guerra, gli Stati membri dell'UE hanno dimostrato una sostanziale compattezza nel condannare l'invasione, adottando pesanti sanzioni contro la Russia, accelerando la riduzione delle dipendenze energetiche nei confronti di Mosca, o provvedendo importanti aiuti al popolo ucraino.⁴⁸ Al contempo, la guerra ha rinnovato il partenariato euro-atlantico e posto al centro delle attenzioni futuri sviluppi nel campo della difesa europea come anche sulla deterrenza nucleare.⁴⁹

In questo nuovo contesto, numerosi sono i richiami discorsivi all'insorgenza di un conflitto tra poteri autocratici aggressivi e sistemi democratici minacciati: *"Questa non è solo una guerra mossa dalla Russia contro l'Ucraina [...]. È uno scontro tra l'autocrazia e la democrazia"*.⁵⁰ Ne risulta una percezione della Russia come antitesi dei valori europei. In un'allocuzione al Consiglio di Sicurezza ONU, il presidente del Consiglio europeo poneva la Russia odierna in *"netto contrasto"* rispetto alla propria eredità culturale europea.⁵¹ Tuttavia, va sottolineato come il discorso europeo percepisca l'altro governativo

diversamente dall'altro sociale, ovvero come distinti processi di *othering* separino l'identità del potere moscovita dal profilo del popolo russo, tra la *"cricca"* cleptocratico-autoritaria di Putin e le aspirazioni democratiche di una società repressa.⁵²

L'invasione russa dell'Ucraina ha determinato l'implosione dei legami diplomatici euro-russi. Ne è l'indicatore l'interruzione totale del partenariato strategico.⁵³ Dal canto suo, il governo russo avanza un discorso nettamente antioccidentale,⁵⁴ declinando la propria dottrina di politica estera sulla narrazione di un *"mondo russo"* minacciato nella propria linfa culturale.⁵⁵ L'UE vede invece la Russia come un paese esposto a tendenze neo-totalitarie ed imperialiste,⁵⁶ mantenendo tuttavia la percezione della società russa come aspirante ad assumere pienamente i valori fondanti del modello europeo. Pertanto, è stato più volte rinnovato l'impegno da parte dell'UE ad assistere la società civile russa promotrice di una transizione democratica e liberale nel paese.⁵⁷

48 Consiglio europeo, "Timeline – EU response to Russia's invasion of Ukraine," European Council [consultato il 19 ottobre 2022], <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>.

49 Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), "A Strategic Compass for Security and Defence," SEAE [consultato il 19 ottobre 2022], https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

50 Commissione europea, "Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022," Commissione europea, 14 settembre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_22_5493.

51 Consiglio europeo, "Address by the President Charles Michel at the UN Security Council on peace and security in Ukraine," Consiglio europeo, 6 giugno 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/06/address-by-president-charles-michel-at-the-un-security-council-on-peace-and-security-in-ukraine/>.

52 "Ma d'ora in poi dovremo affrontare un confronto tra noi, democrazie - persone che credono nella libertà, nei sistemi multipartitici, dove i cittadini scelgono i loro governi, dove viviamo in un'economia di libero mercato, cercando di mettere insieme efficienza economica e coesione sociale - e regimi autocratici, che si sostengono con una "cricca" di persone che approfittano del sistema, mentre la grande maggioranza della popolazione non migliora le proprie condizioni di vita", Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), "Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary," SEAE, 1 marzo 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en.

53 Matteo Gorgoni, "Tear Down This Wall" – Rethinking the Failed Strategic Partnership Between the EU and the Russian Federation," *European Studies Review*, 12 ottobre 2022, <https://europeanstudiesreview.files.wordpress.com/2022/10/esr-12-october-2022-v2.pdf>.

54 Federazione russa, "Article by Vladimir Putin 'On the Historical Unity of Russians and Ukrainians'," Presidente della Russia, 12 luglio 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

55 Euractiv, "Putin approves new foreign policy doctrine based on 'Russian World'," *Euractiv*, 6 settembre 2022, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/putin-approves-new-foreign-policy-doctrine-based-on-russian-world/>.

56 Parlamento europeo, *Crescente repressione in Russia, tra cui il caso di Aleksej Naval'nyj*, Risoluzione del Parlamento europeo del 7 aprile 2022 sulla crescente repressione in Russia, compreso il caso di Aleksej Naval'nyj (2022/2622(RSP)), paragrafo 2, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0125_EN.pdf.

57 *Ibid.*

Tab. 2: Evoluzione storica della percezione UE circa l'identità politico-sociale della Russia⁵⁸

	Livello	Percezione UE	R e a z i o n e russa	Esito	Indicatore
2000-2014	Governo	Differenza acquisita	Rigetto	Dissociazione normativa	Crisi del partenariato euro-russo su tematiche valoriali
	Società	Differenza acquisita	Accettazione	Convergenza normativa	Programmi UE di sostegno alla società civile russa
2014-2022	Governo	Differenza acquisita <i>(tendente a differenza inerente)</i>	R i g e t t o differenza acquisita <i>(accettazione differenza inerente)</i>	Dissociazione normativa <i>(accenni di cooperazione transazionale)</i>	Svolta revisionista della politica estera russa, cooperazione selettiva, competizione geopolitica nell'area post-sovietica
	Società	Differenza acquisita	Accettazione	Convergenza normativa	Programmi UE di sostegno alla società civile russa <i>(complicati dalla repressione governativa)</i>
2022 -	Governo	Differenza inerente	Accettazione	Cooperazione transazionale <i>(sospesa per via della guerra)</i>	Interruzione dei legami diplomatici e fallimento del partenariato strategico
	Società	Differenza acquisita	Accettazione	Convergenza normativa <i>(impossibilitata dalla repressione)</i>	Declamato sostegno UE alla società civile russa <i>(impedito dallo stato di guerra e la repressivo)</i>

Conclusione: e Vissero Felici e Contenti?

L'analisi storico discorsiva dell'approccio strategico europeo sui mutamenti politici in Russia conferma la coesistenza di due narrazioni contrastanti. La prima evidenzia il legame tra politica di guerra e processi di neo-totalitarizzazione, iscrivendo il governo moscovita in netta antitesi nei confronti dei caratteri

fondanti del modello europeo. La seconda mantiene tuttavia uno sguardo ottimista sulla compatibilità tra società russa e valori europei, riconoscendo le aspirazioni europeiste di parte della società civile russa e contemplando la possibilità per la Russia di imboccare un futuro pienamente democratico. Malgrado la rottura dei legami diplomatici euro-russi, il superamento dello stato di guerra

⁵⁸ Nostra tabella.

lascia aperta la possibilità di avviare forme di cooperazione transazionale con il governo russo su tematiche tecniche le quali, sul medio-lungo termine, potrebbero giungere a un rinnovamento del partenariato strategico su tematiche più apertamente politiche. Al contempo, rimarrebbe innescato l'impegno UE a favore della società civile russa pro-democratica e liberale. Andrebbe quindi analizzato l'impatto che l'attuale contesto esercita sulle capacità dell'UE e dei suoi Stati membri nell'assistere la società civile in Russia. Analoghe analisi dovrebbero seguire l'evolversi del discorso europeo circa le modalità di cooperazione concepibili con un governo russo saldamente autoritario.⁵⁹

Ciononostante, tali osservazioni obbligano ad una certa cautela. Da un lato, persiste il rischio che la dialettica antioccidentale del governo russo possa strutturalmente precludere forme future di cooperazione intergovernativa su tematiche politiche. Dal canto suo, il discorso dei paesi membri ostili alla Russia diventerà sempre più centrale nell'UE. L'autorevolezza congiunturale di tali paesi esporrebbe

i processi discorsivi UE all'influenza preponderante di una comunità epistemica, un tempo marginale, oggi capace di traghettare l'approccio strategico UE verso una maggiore antagonizzazione del sistema politico russo.⁶⁰ Ulteriori ricerche dovrebbero quindi esplorare il modo in cui tali Stati membri dell'UE concepiscono più specificamente le affinità tra società russa e valori europei. Determinante sarà l'evolversi del discorso UE nei confronti di una società civile russa già esposta al rischio di implosione.⁶¹ Le dinamiche identitarie e discorsive nella Federazione russa stessa dovranno ugualmente essere poste al centro di future analisi.⁶² Strategicamente parlando, essenziale sarà mantenere la Russia nel solco dell'Europa ed evitare una deriva identitaria più prettamente autoreferenziale, asiatica o categoricamente antieuropea.

59 Marco Siddi, *European Identities and Foreign Policy Discourses on Russia, From Ukraine to the Syrian Crisis* (Londra, Routledge, 2020), 128-129.

60 L'esclusione della Russia dal Consiglio dell'Europa come anche dalla neonata Comunità Politica Europea presenta ulteriori rischi simbolici di un maggiore distacco tra Mosca e il novero dei paesi europei.

61 Judy Dempsey, "Why Ukraine Must Win," *Carnegie Europe*, September 20, 2022, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/87960>.

62 Ruth Deyermond, "Security, history and the boundaries of European identity after Russia's invasion of Ukraine", *News Perspective* 30, n.3 (2022), 230.



Illusions of Autonomy? Why Should Europeans Become Strategically Autonomous?

In 2020, then-German Defence Minister Annegret Kramp-Karrenbauer wrote that *"illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America's crucial role as a security provider"*. This quote by the former German Defence Minister raises several questions. Who are the Europeans in strategic autonomy? What is strategic autonomy? Why should said Europeans become strategically autonomous? Or why not? Is strategic autonomy really an illusion? This article starts by examining the often-neglected question of which Europeans should precisely be more autonomous. Subsequently, this article answers the question of why said Europeans should become more autonomous by weighing the pros and cons of autonomy. In conclusion, this article discredits the accusation that strategic autonomy is an illusion.

Introduction

EN 2020, Annegret Kramp-Karrenbauer (AKK), alors ministre allemande de la défense, a écrit que *«Les illusions d'autonomie stratégique européenne doivent cesser: Les Européens ne seront pas en mesure de remplacer le rôle crucial de l'Amérique en tant que fournisseur de sécurité»*.¹ Cette citation évoque plusieurs questions – dont la première serait de savoir si son successeur, la ministre Lambrecht, qui a augmenté le budget de la défense allemande de 100 milliards d'euros, serait d'accord avec cette affirmation aujourd'hui. À en juger par son discours à Berlin en 2022 où elle a évoqué que *«la taille de l'Allemagne, sa situation géographique, sa puissance économique –en bref, son poids– font de nous une puissance de premier plan,*

*que nous le voulions ou non. Sur le plan militaire également»*² (traduit) indique certainement que l'Allemagne est en train de repenser sa stratégie de défense après des décennies de dépendance majeure vis-à-vis de Washington pour sa sécurité, ce qui suscite par extension des questions sur le rôle de l'Union européenne (UE) et l'autonomie stratégique.

Toutefois, AKK n'a pas tort dans la mesure où de nombreux exemples de sauvetages des Européens par les États-Unis viennent à l'esprit : les guerres mondiales, la guerre en Yougoslavie, ou plus récemment la Syrie. Inversement, les Européens trouvent également les États-Unis moins fiables, qu'il s'agisse de l'administration Trump eurosceptique ou, plus récemment, du double jeu de l'Australie vis-à-vis de la

¹ Annegret Kramp-Karrenbauer, "Europe still needs America," *Politico*, Novembre 2, 2020, <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>.

² Deutsche Welle, "Germany must accept leading military role: Defense minister," *Deutsche Welle*, September 12, 2022, <https://www.dw.com/en/germany-must-accept-leading-military-role-says-defense-minister/a-63089386>.

France dans la saga de l'accord AUKUS concernant les sous-marins.³

Paradoxalement, aussi bien des États-Unis en tant que fournisseur de sécurité que des États-Unis moins fiables suscitent des appels à l'autonomie stratégique européenne. Si ce débat sur l'autonomie stratégique porte traditionnellement sur sa définition ou conception, cet article examine la préexistante question de savoir: pourquoi les Européens ont-ils besoin de devenir stratégiquement autonomes?

Pour répondre à ladite question, cet article adopte une approche délibérément provocante et parfois sans nuance. Dans un premier temps, il se penche sur la question souvent négligée de qui précisément sont «*les Européens*». Ensuite, il étudie le concept d'autonomie stratégique. Après ces précisions, la partie principale expose pourquoi ces Européens devraient être stratégiquement autonomes, en faisant valoir que les motivations à cet égard varient en fonction du niveau d'ambition. En guise de conclusion, cette contribution reprend les considérations principales pour répondre à la question de recherche.

Qui Sont les Européens?

Il convient dans un premier temps de déterminer qui précisément est entendu par «*les Européens*». Est-ce une notion d'assise géographique ou politique? Cible-t-elle l'UE, des coalitions d'États membres (EMs) volontaires en son sein, les pays du continent européen, le pilier européen au sein de l'Organisation du traité de

l'Atlantique nord (OTAN), ou un mélange de ceux-ci?

D'emblée, on peut exclure toute interprétation qui comprend les États individuels. Toute autonomie stratégique au niveau national est perdue depuis longtemps. Après la crise financière de 2008 et des décennies de coupes budgétaires dans les armées européennes, aucun État européen n'est en mesure de redévelopper les capacités requises pour être stratégiquement autonome.⁴

Si ce n'est pas au niveau national, l'autonomie stratégique est traditionnellement attribuée au niveau de l'UE. Pourtant, pourquoi ne pas conceptualiser l'autonomie stratégique entre alliés européens au sein de l'OTAN ou au sein de groupements d'États européens comme l'Initiative européenne d'intervention (EI2)?⁵ Après tout, il convient de noter que, indépendamment du forum envisagé pour réaliser l'autonomie stratégique, il s'agit des mêmes ressources nationales, du même équipement, et du même personnel.

Cette contribution comprend l'autonomie stratégique comme un concept propre de l'UE pour les raisons suivantes. Premièrement, il est indéniable qu'uniquement l'UE s'attribue systématiquement l'autonomie stratégique dans sa rhétorique et ses documents politiques. Deuxièmement, contrairement à l'OTAN ou aux coalitions *ad hoc*, qui sont des *instruments* entièrement intergouvernementaux, l'UE est un *acteur* indépendant où, par son intermédiaire, ses

3 AUKUS est un pacte de sécurité trilatéral entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, annoncé le 15 septembre 2021 pour la région indopacifique. En vertu de ce pacte, les États-Unis et le Royaume-Uni aideront l'Australie à acquérir des sous-marins à propulsion nucléaire; Julers Darmanin et Zoya Sheftalovich, "Stab in the back: France slams Australia, US over move to ditch €50B submarine deal," *Politico*, Septembre 16, 2021, <https://www.politico.eu/article/france-slams-australia-us-e50b-submarine-deal/>.

4 Sven Biscop, "Strategic Autonomy: not Without Integration," *FEPS Policy Brief*, (2022): 6.

5 L'initiative européenne d'intervention (EI2) est un projet militaire conjoint entre 13 pays européens en dehors des structures existantes, telles que l'OTAN et le bras de défense de l'UE; Maxime Lefebvre et Edouard Simon, «L'autonomie stratégique européenne, nouveau projet commun?», *IRIS* 122, (2021): 99.

EMs garantissent et projettent leur pouvoir politique et économique et avancent des stratégies d'affaires étrangères et de défense.⁶ Par conséquent, l'UE est un *acteur* et peut acquérir de l'autonomie, l'OTAN en revanche est un *instrument* et, comme tel, ne pourra jamais devenir autonome.⁷ Finalement, quand il s'agit de sauvegarder les intérêts européens, l'UE, grâce à son approche globale et à sa boîte à outils diversifiée, est un acteur bien placé en tant que premier intervenant⁸ –qui pourrait toutefois bénéficier d'une autonomie augmentée.

Cela n'exclut pas que l'autonomie stratégique puisse être partiellement réalisée par un sous-ensemble de ses EMs, même en dehors des structures de l'UE.⁹ Ceci s'étend également à l'OTAN, car il est impossible de traiter l'autonomie stratégique européenne sans traiter l'OTAN. Au contraire, une des questions primordiales de l'autonomie stratégique de l'UE est précisément de construire un projet d'intégration de la défense qui renforce l'OTAN, plutôt que de l'affaiblir.

Qui sont alors les Européens? La présente contribution assimile «*les Européens*» principalement à l'UE. Dans sa quête d'autonomie stratégique, l'UE peut toutefois être complétée par les efforts de ses États membres au sein et en dehors de ses structures, y compris l'OTAN et les coalitions *ad hoc*.

L'Autonomie Stratégique: Une Notion Élusive

Il est judicieux de cerner le concept de l'autonomie stratégique, qui, à ce jour, a éludé une définition officielle dans les documents de l'UE.

De façon déroutante, cette notion a débordé du domaine de la sécurité et de la défense pour s'étendre à d'autres domaines économiques, comme le commerce, domaine où l'UE a toujours été autonome.¹⁰ Même si ces autres domaines peuvent servir de sources d'inspiration, cette contribution se borne à la politique de sécurité et de défense.

La dernière mention de l'autonomie stratégique dans ce contexte figure dans la Boussole Stratégique, affirmant que «*L'UE doit de toute urgence assumer davantage de **responsabilités pour sa propre sécurité** [1] en agissant **dans son voisinage et au-delà** [2], **avec des partenaires dans la mesure du possible et seule lorsque cela est nécessaire** [3]*» (traduit, accentué, et numéroté par l'auteur).¹¹

S'il ne s'agit pas d'une définition, cela constitue, même dans la lecture la plus réductrice, un besoin stratégique (vague) à satisfaire [1], une indication géographique [2], et une approche dogmatique pour le réaliser [3]. À l'égard de ce dernier, la conception qui affirme la coopération dans la mesure du possible et l'unilatéralité lorsque nécessaire, saisit toutefois l'essence de l'autonomie stratégique.

6 Sven Biscop, "The EU or NATO: That is not the Question," dans *Mutual Reinforcement: CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges*, ed. Corentin Brustlein (Paris: IFRI, 2019), 12.

7 *Ibid.*

8 Biscop, Strategic Autonomy: not Without Integration, 5-6.

9 *Ibid.*

10 Biscop, Strategic Autonomy: not Without Integration, 3.

11 Conseil de l'Union européenne, "A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade," Mars 21, 2021, 13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

De plus, la question se pose de savoir si l'absence de définition officielle est réellement nuisible?¹² Si l'on conçoit l'autonomie stratégique comme une «*mentalité*»¹³ ou comme un processus plutôt qu'un résultat, cette ambiguïté peut être constructive dans la mesure où elle permet de progressivement obtenir des résultats qui contribuent à la réalisation d'une UE stratégiquement plus autonome. Étant donné que les EMs ne s'accordent pas sur une définition commune de l'autonomie stratégique, l'ambiguïté constructive permet d'éviter les débats téléologiques et de réaliser des avancées concrètes en développant le bras de défense de l'UE. La Coopération Structurée Permanente (PESCO en anglais) en est un très bon exemple. Au lieu de concrètement définir les objectifs de développement de capacités, la PESCO invite des groupes d'EMs à développer des capacités de propre initiative à travers du spectre. Ceci tout en jouant sur les besoins, les atouts et les intérêts des EMs et en contribuant à l'autonomie stratégique de l'UE.

En conclusion, malgré l'absence de définition officielle, le concept d'autonomie stratégique bénéficie toutefois d'une essence commune en ce qui concerne son principe, tout en maintenant une ambiguïté constructive afin de permettre une plus grande opérationnalisation de la notion. Dans la section suivante, cet article analyse pourquoi l'UE devrait devenir plus autonome, en considérant que la réalisation de l'autonomie stratégique dépend du niveau d'autonomie envisagé.

Peser le Pour et le Contre de l'Autonomie Stratégique

Si la question de recherche consiste à déterminer pourquoi les Européens devraient devenir stratégiquement autonomes, la question inverse est tout aussi importante. Dans cet esprit, cette section analyse les avantages et inconvénients de l'autonomie stratégique de façon intégrée.

Les motivations à l'origine de l'autonomie stratégique sont de natures diverses. Elles peuvent être exogènes ou endogènes, économiques, politiques, militaires, etc. Pour structurer cette partie, la différenciation de Daniel Fiott selon laquelle il existe trois manifestations de l'autonomie stratégique ayant un ordre d'ambition croissante est utilisée: responsabilité, couverture stratégique, et émancipation.¹⁴ Dans cet ordre, les considérations d'un niveau inférieur sont logiquement transposables pour toutes les variations d'ambition supérieure.

Responsabilité

Cette manifestation la moins ambitieuse de l'autonomie stratégique s'appuie sur trois motivations.

Premièrement, il s'agit d'une volonté d'être capable de conduire des missions et de savoir prendre sa responsabilité dans son voisinage et dans l'architecture de sécurité européenne de façon autonome.¹⁵ Coïncidant largement avec les ambitions franco-anglaises à Saint-Malo, ce pouvoir de conduire des missions se traduirait principalement en gestion de crises.¹⁶ Ironiquement, ce même voisinage

¹² Lefebvre et Simon, L'autonomie stratégique européenne, nouveau projet commun?, 100.

¹³ Biscop, Strategic Autonomy: not Without Integration, 1.

¹⁴ Daniel Fiott, "Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence?," *EUISSue Brief* 12, (2018): 2.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ France et Royaume-Uni, "La Déclaration de Saint Malo. Sommet Franco-Britannique de Saint -Malo (4 décembre 1998)," Décembre 4, 1998, http://www.defense.gouv.fr/dga/content/download/43542/434987/file/accord_franco-britannique_de_saint-malo_4_decembre_1998_saintmalo.pdf.

est devenu encore moins stable qu'avant la création de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Ainsi, ce niveau d'ambition n'est pas superflu, car l'UE doit s'efforcer d'atténuer les effets d'entraînement des crises dans son grand voisinage (ex. Mali) ou plus immédiat (ex. Ukraine).

Deuxièmement, il y a aussi un aspect de valeurs et de leur promotion au niveau global (ex. éducation en matière de droits de l'homme (mission PSDC EUTM Mozambique) ou combat contre la piraterie (mission PSDC NAFVOR ATALANTA)). Toutefois, même si ce n'est pas explicité, il s'agit souvent également d'une question d'intérêts (ex. respectivement combattre le terrorisme et sauvegarder le transport de pétrole).

Troisièmement, l'autonomie en tant que responsabilité vise à rassurer les États-Unis quant à la disposition de l'UE à contribuer davantage au partage des charges et à la division du travail dans le domaine de la sécurité européenne, afin d'éviter le découplage avec les États-Unis et de favoriser la coopération transatlantique.¹⁷

Bien que cela puisse paraître surprenant que l'autonomie en tant que responsabilité néglige l'aspect industriel, ceci est logique car cette ligne d'ambition ne nécessite pas de capacités plus avancées et, par extension, pas de dimension industrielle. Toutefois, on peut se demander si cette responsabilité est réellement une autonomie stratégique augmentée? Après tout, l'UE est déjà en mesure de conduire des missions de façon autonome, et, par la

poursuite d'une politique de «*dépendance active*»,¹⁸ elle rassure déjà les États-Unis.¹⁹ Néanmoins, au mépris des États-Unis, on assiste de plus en plus à des initiatives plus autonomes dans la PSDC, ce qui conduit cette contribution à évoquer la manifestation suivante.

Couverture stratégique

Dans cette manifestation plus holistique de l'autonomie stratégique, le scepticisme à l'égard de la fiabilité des États-Unis revêt une importance accrue et s'étend sur trois principes.²⁰

Premièrement, face aux développements comme le retrait de l'Afghanistan et des négociations sur l'accord nucléaire iranien, la couverture stratégique sert comme politique d'assurance en occurrence de détérioration des relations avec les États-Unis ou de réorientation de leurs intérêts de sécurité.²¹ Un exemple qui combine ces deux scénarios est la création de l'alliance AUKUS, annoncée le même jour que la publication de la Stratégie Indopacifique de l'UE.²² Ceci démontre que les États-Unis ne tiennent pas toujours les intérêts des européens à cœur, mais également que les intérêts des États-Unis se déplacent.²³

La couverture stratégique reconnaît que, sans les États-Unis, l'UE rencontre des difficultés de projeter du pouvoir militaire.²⁴ Or, la projection militaire prévue par la couverture stratégique servirait, d'une part, à atténuer l'effet d'entraînement de l'instabilité du voisinage et, d'autre part, de façon plus expéditionnaire, à poursuivre des intérêts stratégiques au niveau global et de protéger les citoyens européens, entre autres, contre le terrorisme et

17 *Ibid.*

18 Daniel Fiott et Jean-Pierre Maulny, "What Scope for EU-US Defence Industrial Cooperation in the 2020s?," *ARES Policy Paper* 40 (2020): 21.

19 *Ibid.*

20 Fiott, Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence?, 4.

21 *Ibid.*

22 Frédéric Mauro, "Europe's Strategic Autonomy: That Obscure Object of Desire," *IRIS* 13 (2021): 2.

23 Biscop, Strategic Autonomy: not Without Integration, 3-5.

24 *Ibid.*

dans le cyberspace.²⁵ Cette projection militaire, qui devrait être assurée par 60.000 soldats déployables selon l'objectif global d'Helsinki, est toujours valable mais non atteinte.²⁶ Toutefois, pour les États européens, des opérations permettant une projection militaire plus autonome peuvent également être conduites au sein de l'OTAN, de l'ONU, ou d'une coalition *ad hoc*.²⁷

Deuxièmement, même si la couverture stratégique envisage une politique d'assurance contre un détachement transatlantique, elle permet simultanément de maintenir une bonne relation avec les États-Unis.²⁸ Pourtant, il faut se demander s'il ne serait pas nécessaire de réinventer la relation transatlantique (et non la restaurer). La perte d'un EM important en défense (le Royaume-Uni), quatre années d'euroscepticisme sous Trump, une présidence Biden plus accommodante mais toujours protectionniste, le tout dans un contexte d'un élan de la défense européenne, n'imposent-ils pas une revue de la relation transatlantique qui surpasse le maintien de bonnes relations?

Troisièmement, la couverture stratégique comprend un volet industriel catalyseur.²⁹ Les initiatives récentes de l'industrie de la défense, telles que la PESCO, le Fonds européen de la défense, et l'Examen annuel coordonné en matière de défense forment la fondation des nouvelles ambitions pour la base technologique et industrielle de la défense européenne. Néanmoins, l'UE doit-elle vraiment devenir plus autonome sur le volet industriel? Après tout, certains EM poursuivent

volontairement une dépendance active par rapport à l'industrie et le marché des États-Unis. De plus, l'équipement et la technologie des États-Unis sont moins coûteux et plus développés que leurs contreparties européennes. Au même moment, au niveau du développement des capacités, l'UE perd ses brevets et ses chercheurs au profit des États-Unis, sans possibilité de transfert de technologie transatlantique dans le cadre de la coopération en matière d'armement, et voit ses entreprises pénalisées suite à des lois américaines plus strictes.³⁰ Ces dernières considérations justifient une plus grande autonomie industrielle selon la couverture stratégique.

Émancipation

L'émancipation est par excellence la manifestation la plus radicale, et ce pour trois raisons.

Premièrement, il est avancé que les manifestations précédentes risquent de renforcer la dépendance par rapport aux États-Unis, au lieu de la réduire.³¹ Cela mène cette manifestation à envisager l'UE comme une puissance globale, indépendante des États-Unis, mais aussi d'autres puissances comme la Chine et la Russie.³²

Deuxièmement, cette manifestation soutient que la PSDC a échoué, dans le sens où les capacités que l'UE est en mesure de développer se situent dans le bas du spectre des capacités. Pour soutenir une ambition de grande puissance, elle devrait pouvoir développer les capacités nécessaires dans tout le spectre, y compris

25 Mauro, *Europe's Strategic Autonomy: That Obscure Object of Desire*, 5.

26 Conseil européen, «Helsinki Conseil européen 10 et 11 décembre 1999 : Conclusions de la Présidence», Décembre 11, 1999, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_fr.htm.

27 Biscop, *The EU or NATO: That is not the Question*, 18.

28 Fiott, *Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence?*, 4.

29 *Ibid*, 5.

30 Mauro, *Europe's Strategic Autonomy: That Obscure Object of Desire*, 10.

31 Fiott, *Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence?*, 6.

32 *Ibid*.

les chars, les avions, etc. Et le nucléaire? Après tout, quel est l'intérêt de devenir autonome en s'émancipant des États-Unis, si l'UE reste dépendante de ses capacités nucléaires? Certes, la France dispose d'un arsenal nucléaire, qui garantit *de facto* la dissuasion européenne, mais la question se pose de savoir si les autres EMs permettront à la France d'occuper le rôle de *primus inter pares* dans la défense européenne.

Enfin, l'émancipation se met au diapason de l'OTAN dans la mesure où elle nécessite également une capacité de défense collective. Même en négligeant la duplication contentieuse avec l'OTAN, cette poursuite serait justifiée par le fait que six EMs (bientôt quatre?³³), ne sont pas alliés de l'OTAN. Il en résulte qu'ils ne profitent pas de la défense collective garantie par l'Article 5 du Traité de Washington.³⁴ C'est dans cet esprit, et en vue d'une potentielle agression de la Russie, que le Chancelier Scholz a réaffirmé que la Suède peut compter sur la clause d'assistance mutuelle de l'article 42(7) TUE, avant qu'elle ait soumis sa candidature pour l'OTAN).³⁵ Bien que radicale, on peut se demander si l'émancipation ne tire pas sa raison d'être dans son questionnement de l'architecture de sécurité européenne et de l'équilibre UE-OTAN. Est-il si farfelu de s'interroger sur la valeur d'un accord conclu il y a plus de 70 ans, dans un contexte fondamentalement différent?³⁶ Indépendamment du bien-fondé de cette question, la réalité est que la majorité des EMs ne se la posent pas, malgré des conceptions du rôle de l'OTAN différentes.

Conclusion

Pourquoi les Européens doivent-ils devenir stratégiquement autonomes? La réponse dépend en partie de l'ambition envisagée. Toutefois, cette contribution a identifié plusieurs dénominateurs communs qui permettent d'identifier ce qui reste à accomplir pour réaliser l'autonomie stratégique: un certain degré d'indépendance par rapport aux États-Unis et d'autres puissances, la projection des valeurs ou de pouvoir militaire, le développement d'une capacité industrielle, et la sauvegarde des intérêts européens sur le continent, dans le voisinage, et ailleurs. Bien que toutes les manifestations d'autonomie stratégique ne soient pas aussi réalistes, elles n'en restent pas pour le moins accompagnées d'arguments valables. En somme, les Européens doivent devenir stratégiquement autonomes pour pouvoir choisir eux-mêmes quand et comment défendre les intérêts sécuritaires européens, de le faire seuls si nécessaire et avec toutes les capacités, mécanismes décisionnels, et degrés d'indépendance que ceci requiert.

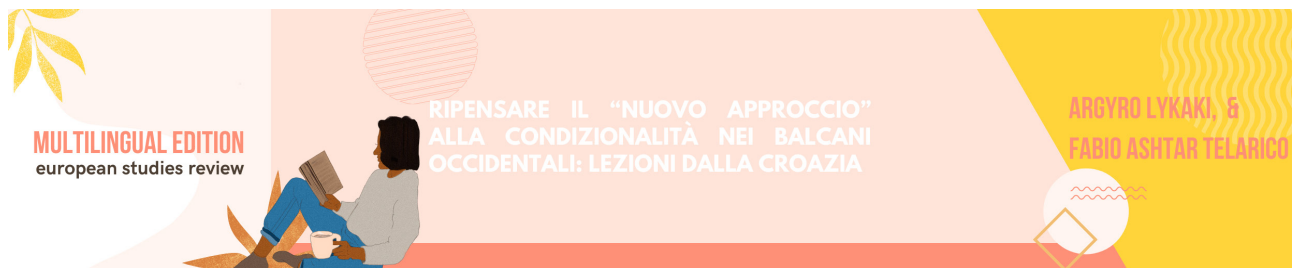
L'autonomie stratégique est une œuvre en cours dont la finalité est indécise, bien que les motivations en soient bien établies, voir justifiées. Elle n'est pas, en revanche, une illusion.

33 Au moment de la rédaction de cet article, la Suède et la Finlande ont présenté leur candidature à l'adhésion à l'OTAN. Après l'approbation de la Turquie au sommet de Madrid, le dernier obstacle potentiel est un veto de la Hongrie.

34 NATO, "The North Atlantic Treaty," April 4, 1949, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

35 Hans Von Der Burchard, "Scholz signals EU would help defend Sweden if Russia attacks", *Politico*, March 28, 2022, <https://www.politico.eu/article/germany-olaf-scholz-sweden-eu-assistance-in-case-of-russia-attack/>

36 Mauro, Europe's Strategic Autonomy: That Obscure Object of Desire, 9.



Rethinking the ‘New Approach’ to Conditionality in the Western Balkans: Lessons from Croatia

Enlargement has always been a mixed blessing for EU’s external action. Even more so, since 2007, due to the enormous difficulties in Bulgaria’s and Romania’s full integration. And the reluctance of EU governments and electorates towards further enlargement has grown ever since; eventually leading to the development of the so-called ‘new approach’ to the enlargement in the Western Balkan (WB). This new approach’s most significant innovation is a new way of defining the requirements that WB countries must fulfil in order to begin, continue, and conclude membership talks: a toughening of the ‘principle of conditionality’ already applied to other Eastern European countries. The idea is that this stricter conditionality will be a more effective boot camp that will ‘train better-performing Member States’ (MS). However, slowing down the WB’s accession implies a significant geopolitical and strategic risk. Therefore, it is crucial to question whether the ‘new approach’ really improves the new MS’s ability to get along with the dynamics underlying the EU’s evolution; at least when it comes to fulfilling the legal obligations of membership. Studying the case of Croatia, emblematic for all WB, it becomes evident that the new approach and its stricter conditionality only improve compliance in the short term. Thus, the Union is shouldering a real strategic and geopolitical cost in the WB, in exchange for mere temporary benefits. In the present context of increasing geopolitical competition, the time has come to rethink the EU’s policy towards the (aspiring) candidate countries in the WB. Conditionality could very well be this process’s starting point.

Introduzione: La Strada in Salita dell’Allargamento dell’UE

L’ALLARGAMENTO è sempre stato croce e delizia dell’azione esterna dell’UE. Ciò specialmente dopo l’ingresso della Bulgaria e della Romania nel 2007, quando l’entusiasmo per la costruzione di una casa comune europea iniziò a cedere il passo alle difficoltà nell’integrare i paesi dell’Est Europa. Eppure, tutti i candidati vennero ammessi solo dopo aver soddisfatto una serie

di requisiti uguali per tutti. Inoltre, la “condizionalità”, come questi requisiti sono meglio noti, ebbero un certo successo nel promuovere la democrazia e preparare le economie dei nuovi Stati Membri (SM) all’integrazione nel mercato unico. Tuttavia, dopo aver ammesso Sofia e Bucarest, l’UE dovette ammettere che i due nuovi SM (specialmente il primo) avevano fallito in entrambi gli obiettivi. Quindi, furono istituiti inediti meccanismi di “verifica e cooperazione” post-accesso volti ad assicurarne la corretta

integrazione.¹

Questo passo falso accentuò la riluttanza dei governi e degli elettorati dell'UE nei confronti di ulteriori allargamenti; si tratta della cosiddetta "affaticamento del processo di allargamento".² A quel punto, i governi e le istituzioni dell'UE capirono che non esistevano punizioni per l'inottemperanza di uno SM agli obblighi del diritto dell'Unione. Dunque, l'abilità di assumere gli oneri della membership nell'UE doveva acquisirsi preventivamente. Per evitare quindi il ripetersi di tali errori, i candidati (in pectore) rimasti sono stati sottoposti al rispetto di una condizionalità più rigida e meno standardizzata.³ Insomma, oggi giorno l'intero processo di adesione all'UE, soprattutto la condizionalità, funge da "campo d'addestramento" in cui i paesi candidati (in pectore) devono dimostrare di essere pronti per la membership. Indubbiamente, questa tattica pareva necessaria per non alienare del tutto gli elettori dell'UE dal completamento dell'allargamento nell'Europa orientale; sia pure essa sia rimandata a un "domani" imprecisato. Questo è il "nuovo approccio"⁴ pensato per l'ingresso Balcani Occidentali

(BO).⁵

Tuttavia, soddisfare il bisogno di rallentare l'"allargamento" per accelerare l'"approfondimento" dell'Unione significa relegare i paesi dei BO fuori dall'UE nell'immediato futuro.⁶ Tale ritardo non aiuta a placare le dispute bilaterali e i conflitti territoriali⁷ in questa regione alle porte dell'Unione e coadiuva la penetrazione di potenze antagoniste come la Russia e la Cina.⁸ Anzi, nella misura in cui ostacola gli sforzi per rimediare allo sconcertante stato della democrazia e dello stato di diritto nei BO,⁹ questo "nuovo approccio" ostruisce il vettore più naturale per la proiezione di potere dell'UE: quello che punta verso il suo cortile di casa. Dopo tutto, le mute celebrazioni per il tanto atteso ingresso della Croazia nel 2013 sono la prova plastica che qualcosa sia andato storto nella politica di allargamento dell'UE.

Dunque, è essenziale comprendere se davvero il nuovo approccio migliora la capacità dei nuovi SM di adattarsi alle dinamiche politico-economiche e istituzionali che caratterizzano l'EU.¹⁰ Infatti, soltanto in quel caso, i benefici del nuovo approccio potranno compensare la

- 1 Eli Gateva, «Post-Accession Conditionality – Translating Benchmarks into Political Pressure?», *East European Politics* 29, fasc. 4 (dicembre 2013): 420–42.
- 2 Katinka Barysch, «Is Enlargement Doomed?», *Public Policy Research* 13, fasc. 2 (2006): 78–85.
- 3 Hrvoje Butkovic e Visnja Samardzija, «Challenges of continued EU enlargement to the Western Balkans - Croatia's experience», *Poznań University of Economics Review* 14 (31 gennaio 2014): 91–108.
- 4 European Commission, «Communication from the Commission — European Union Framework for State Aid in the Form of Public Service Compensation (2011)Text with EEA Relevance», C 8 (1 novembre 2012): 8.
- 5 La regione dei BO comprende uno Stato membro (Croazia), tre candidati (Albania, Macedonia del Nord e Serbia), due candidati in pectore (Bosnia-Erzegovina e Montenegro) e un candidato in pectore non riconosciuto come Stato da tutti gli attuali Stati membri (Kosovo).
- 6 cfr. Eva G. Heidbreder, «Why widening makes deepening: unintended policy extension through polity expansion», *Journal of European Public Policy* 21, fasc. 5 (28 maggio 2014): 746–60, per una visione alternativa.
- 7 Nikola Dimitrov, Marika Djolai e Natasha Wunsch, «Removing Obstacles to EU Accession: Bilateral Disputes in the Western Balkans» (Balkans in Europe Policy Advisory Group, 2016), <https://wbc-rti.info/object/document/14950>.
- 8 Eli Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*, 2015, <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1231525>.
- 9 Jelena Džankić, Soeren Keil e Marko Kmezić, a c. di, «Introduction: The Europeanisation of the Western Balkans», in *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, 1st ed. 2019, New Perspectives on South-East Europe (Cham: Springer International Publishing: Imprint: Palgrave Macmillan, 2019); Richard Grieverson, Julia Grüber e Mario Holzner, «Western Balkans EU Accession: Is the 2025 Target Date Realistic?», Policy paper, Policy Notes and Reports (Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), 2018), 6, 19, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/204265/1/wiiw-pol-notes-22.pdf>.
- 10 European Council, «Conclusions of Copenhagen European Council», *Bulletin of the European Communities*, fasc. 6 (22 giugno 1993): 13.

disillusione popolare che ha generato e le promesse che ha infranto.¹¹

La Condizionalità nel Quadro dell'Allargamento: Origini ed Evoluzione

Come tutti i paesi dei BO, la Croazia ha affrontato una più stringente condizionalità rispetto agli altri paesi candidati dell'Europa Orientale.¹² Durante la fase di pre-accesso, i BO hanno dovuto soddisfare condizioni aggiuntive anche dette "criteri di Copenaghen *plus*".¹³ Essenzialmente, l'UE ha introdotto requisiti *ad hoc* per ciascun paese, manifestando la predilezione per una condizionalità "differenziata".¹⁴ Per esempio, per ottenere l'apertura delle negoziazioni nel 2005, oltre a rispettare le stesse condizioni imposte ai candidati precedenti, la Croazia dovette impegnarsi a cooperare con il Tribunale Penale Internazionale per l'Ex-Jugoslavia, assicurare relazioni costruttive coi paesi confinanti e rafforzare la cooperazione regionale.¹⁵ La fase successiva vide l'aumento del numero di "capitoli" negoziali da 31 a 35 e l'introduzione di "parametri d'apertura" per accedere a ciascuno di tali capitoli.¹⁶ Inoltre, nel 2012, l'UE ha adottato una nuova procedura di negoziazione, che prevede condizioni legali, istituzionali e di accountability da soddisfare,¹⁷ nonché la creazione di parametri intermedi necessari per portare a termine ciascuno capitolo.¹⁸ Così facendo, l'UE pone l'accento sui

criteri politici e giuridici prima e durante i negoziati d'adesione, nel tentativo di influire positivamente sulla capacità dei nuovi SM di adattarsi alle regole di funzionamento dell'UE.

Alla luce di questa evoluzione della condizionalità, il caso della Croazia è funzionale alla valutazione del nuovo approccio come strumento per migliorare l'ottemperanza degli oneri della membership dei nuovi SM.

Valutare il "Nuovo Approccio": Una Misura dell'Ottemperanza degli SM

Il deludente livello di preparazione di Bulgaria e Romania, e la loro ancor meno gratificante abilità di ottemperare al diritto dell'UE dopo l'accesso,¹⁹ ha dato il via ad un aspro dibattito sulla condizionalità. Lentamente, l'attenzione si è spostata sull'ottemperanza degli SM della legislazione dell'EU come metodo per misurare l'efficacia della condizionalità.²⁰ Tuttavia, la maggior parte della letteratura si concentra sui paesi entrati nell'Unione fino al 2007, omettendo di discutere il nuovo approccio applicato ai BO.

Dato che la Croazia è il primo paese dei BO a essere ammesso nell'UE, e che la condizionalità da essa affrontata è simile a quella imposta altrove nella regione, essa è indicativa del futuro dell'allargamento *tout*

11 Secondo molti esperti, l'UE ha scommesso la propria credibilità sulla fattibilità dell'allargamento nei BO al summit di Salonicco del 2003 Džankić, Keil, e Kmezić, «Introduction: The Europeanisation of the Western Balkans».

12 Butkovic e Samardzija, Challenges of continued EU enlargement to the Western Balkans - Croatia's experience.

13 Dimitry Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, 2008.

14 Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*.

15 Frank Schimmelfennig e Ulrich Sedelmeier, «The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited», *Journal of European Public Policy* 27, fasc. 6 (2 giugno 2020): 814-33.

16 European Commission, «Commission Proposes Renewed Consensus on Enlargement», Text, European Commission - European Commission, 2006, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_06_1523.

17 Butkovic e Samardzija, Challenges of continued EU enlargement to the Western Balkans - Croatia's experience.

18 European commission, Communication from the Commission.

19 Aron Buzogány, «Beyond Balkan Exceptionalism. Assessing Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania», *European Politics and Society* 22, fasc. 2 (15 marzo 2021): 185-202.

20 per es.: Gerda Falkner e Oliver Treib, «Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46, fasc. 2 (marzo 2008): 293-313; Gwendolyn Sasse, «The Politics of EU Conditionality: The Norm of Minority Protection during and beyond EU Accession», *Journal of European Public Policy* 15, fasc. 6 (settembre 2008): 842-60; Ulrich Sedelmeier, «Post-Accession Compliance with EU Gender Equality Legislation in Post-Communist New Member States», *European Integration Online Papers*, fasc. 2009-023 (18 dicembre 2009).

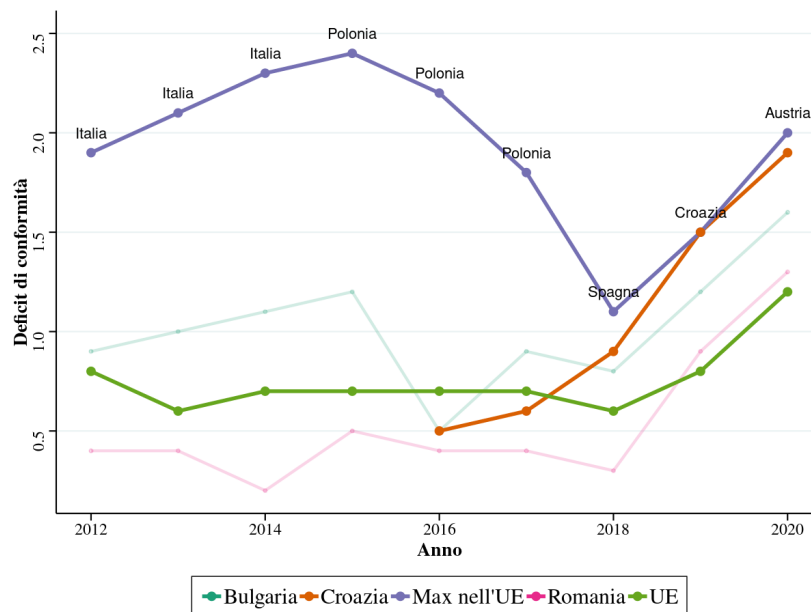


Figura 1 Deficit di conformità²¹

Le etichette indicano quale paese registra il "Max nell'UE" per ciascun anno

court. In tal senso, due sono gli indicatori più affidabili e opportuni per valutare se il nuovo approccio "forma degli SM più ottemperanti" come si promette:

- (1) *il numero di direttive sul funzionamento del mercato unico che non sono state trasposte in maniera corretta, quale misura del grado d'integrazione nel mercato comune;*
- (2) *quali e quanti rimedi ufficiali sono stati avviati per sanzionare violazioni dirette della legislazione dell'UE da parte di un SM (in linguaggio giuridico, "procedure di infrazione"),²² quale misura della capacità di adattamento ai mutamenti del quadro giuridico dell'UE in generale.*

Nel complesso, questi due indicatori restituiscono un quadro dettagliato dell'ottemperanza di ciascuno SM al diritto dell'UE. Perdi più, nel caso della

Croazia, queste sono anche le uniche misure possibili dell'efficacia del "nuovo approccio".

Il "Nuovo Approccio" e la Croazia: Un Successo?

Nei primi tre anni dall'ingresso nell'Unione, la Croazia ha eccelso in termini di adattamento alle regole del mercato unico (Figura 1). Segnatamente, essa ha trasposto correttamente 21 delle 23 direttive sul mercato unico, facendo registrare un "deficit di trasposizione" tra lo 0,6% e lo 0,1% annuo.²³ Pertanto, la Croazia si è ripetutamente classificata tra i primicinque Stati membri più ottemperanti nel periodo 2013–15. Tuttavia, l'efficacia "disciplinante" della condizionalità associata al "nuovo approccio" sembra attenuarsi nel tempo. Infatti, considerando soltanto le trasposizioni incorrette (e, quindi, escludendo le direttive non trasposte affatto), la Croazia è stata il

²¹ Elaborazione propria su dati: European Commission, «Croatia The Single Market Scoreboard,» Europe, Single Market Scoreboard, 2019, https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/hr/index_en.htm#transposition.

²² Cfr. Articolo 259 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE).

²³ La tabella classifica gli SM in base al loro cosiddetto deficit di trasposizione, ossia il rapporto tra il numero di direttive inerenti al mercato unico non (pienamente) recepite da ciascuno Stato membro e quelle emanate.

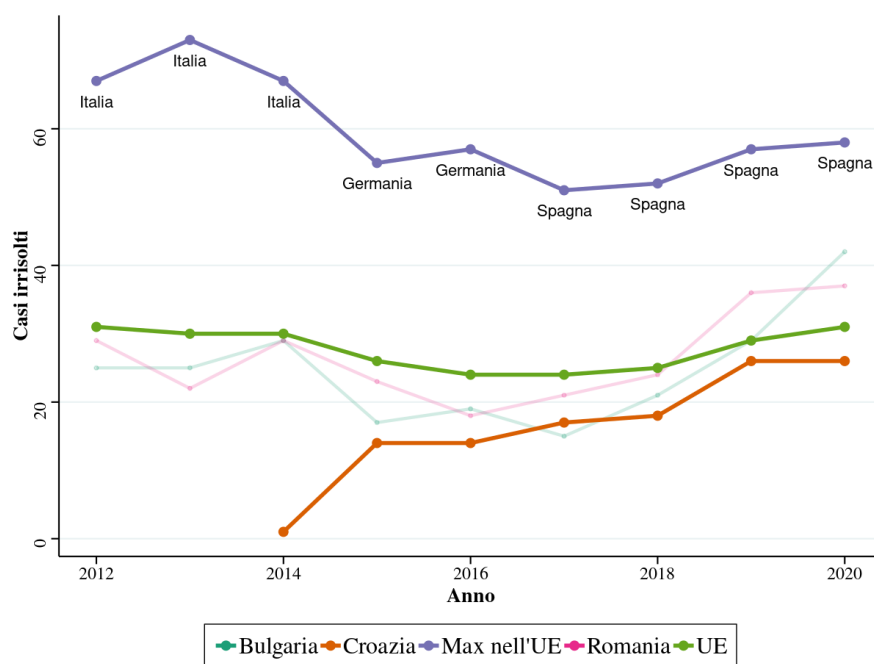


Figura 2 Procedure d'infrazione irrisolte²⁴

Le etichette indicano quale paese registra il "Max nell'UE" per ciascun anno

secondo paese più efficiente nel trasporre nel direttive UE a 28 nel 2019 (ultimi dati disponibili).

Per quanto riguarda i casi di infrazione (Figura 2), non è stata registrata alcuna procedura contro la Croazia nel 2013, anno in cui è entrata nell'UE.²⁵ Ciononostante, anche questo indicatore conferma la tesi che l'effetto della più rigida condizionalità dovuta al "nuovo approccio" si attenui nel tempo. In particolare, tra il 2015 e il 2018 si è registrato un aumento costante del numero di casi irrisolti, culminato nel 2019 con una crescita del 44% rispetto all'anno precedente, la terza più alta mai registrata. Prevedibilmente, avendo aderito solo di recente, il Paese registra meno casi pendenti (26) della media degli SM (29). Tuttavia, è preoccupante notare che otto dei casi irrisolti riguardano i settori della legislazione UE in più rapida espansione: la regolamentazione ambientale e la politica energetica.

In estrema sintesi, i dati sulla trasposizione delle direttive UE suggeriscono che la capacità della Croazia di sostenere gli oneri derivanti dall'adesione è diminuita costantemente e visibilmente dal 2013. Nel complesso, la performance di ottemperanza del Paese è stata migliore della media dell'UE dal 2013 a oggi. Tuttavia, la marcata tendenza al peggioramento suggerisce un futuro meno roseo, soprattutto a fronte delle sfide che il cambiamento climatico e l'aumento dei prezzi dell'energia portano con sé. Inoltre, questi numeri non includono le varie direttive UE correttamente recepite che rimangono "lettera morta", eppure non sono oggetto di una procedura d'infrazione.²⁶ Pertanto, i fatti sopra esposti, pur non essendo di per sé confortanti, potrebbero fornire una visione eccessivamente ottimistica della realtà.

²⁴ Elaborazione propria su dati: European Commission, «Croatia The Single Market Scoreboard».

²⁵ Sembra ragionevole sostenere che seppure vi fossero i presupposti per avviare una procedura d'infrazione già nel 2013, non vi sia stato tempo sufficiente per farlo nei soli cinque mesi intercorsi tra l'adesione (luglio) e la raccolta dei dati (novembre).

²⁶ Falkner e Treib, *Three Worlds of Compliance or Four?*; Florian Trauner, «Post-Accession Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania: A Comparative Perspective», *European Integration Online Papers*, fasc. 2009-021 (18 dicembre 2009).

Conclusioni: Tempo di Ripensare la Condizionalità e la Politica di Allargamento

Certamente, il dibattito sulla reale efficacia della più rigida condizionalità introdotta dal “nuovo approccio” come campo di addestramento per SM più ottemperanti resta aperto. Tuttavia, i risultati presentati fin qui forniscono una prima prova circa i risultati insoddisfacenti dell’attuale politica di allargamento dell’UE.

Tenendo conto dellesomiglianzetra i sistemi politici, socio-economici e istituzionali della Croazia e degli altri Paesi dei BO, questi risultati consentono di effettuare una certa generalizzazione. In conclusione, i dati sull’ottemperanza della Croazia dopo l’ingresso nell’UE suggeriscono che questa condizionalità più rigorosa *può* (ma non necessariamente *deve*) “formare SM più ottemperanti”, almeno nel breve periodo. Ma con ogni probabilità questo miglioramento si esaurisce relativamente in fretta una volta raggiunto l’obiettivo della membership. L’analisi dei dati disponibili sulla trasposizione delle direttive UE e sui casi d’infrazione rivela che l’ottemperanza formale della Croazia

al diritto dell’Unione Europea è in graduale declino. Ciò suggerisce che il “campo di addestramento” più impegnativo su cui i Paesi dei BO dovrebbero prepararsi più efficacemente per la loro eventuale adesione non è così determinante come ci si sarebbe aspettato. Pertanto, la supposta necessità, postulata dal nuovo approccio all’allargamento, di ritardare l’adesione di nuovi SM per garantire la loro migliore ottemperanza potrebbe essere frutto dell’inavvertita sottostima del rapporto tra rischi e benefici del nuovo approccio all’allargamento.

In sostanza, sembra che l’Unione stia affrontando un costo importante in termini di posizionamento geo-strategico e di sicurezza regionale nei BO, in cambio di un temporaneo miglioramento della capacità dei nuovi Stati membri di integrarsi nella struttura comunitaria. In un contesto caratterizzato da una crescente competizione sul piano geopolitico, è giunto il momento di ripensare la politica dell’UE nei confronti dei paesi candidati (in pectore) nei BO. La condizionalità potrebbe comunque essere il punto da cui partire in questo processo.



The European Union and Globalisation: Has the World Crossed the Border?

The subject of borders occupies an important place among the major geopolitical challenges our world faces today. Announced as bound to disappear by the theories of globalisation emerging at the end of the Cold War, they have made a dramatic appearance in EU debates following the Russian military invasion of Ukraine in February 2022. However, the renaissance of border studies predates this conflict and began in the early 2000s. The reason is that borders are interesting objects of study. Firstly, because of their inherent complexity. Secondly, because they perfectly illustrate the idea of a globalised world in motion. Indeed, across the planet, the great border game manifests itself in a series of opening and lowering of borders depending on the territory –the territory that has most evolved towards an opening of its borders is, of course, the European Union. The movement of borders in Europe and in the world is intriguing, especially as they are pertinent geopolitical thermometers. Thus, they have in no way begun to disappear. On the contrary, our world has not yet crossed out the notion of “borders”. They remain indispensable through their function of squaring up the chessboard of international relations. Indeed, their political role lies in their source: they are created by Man. So-called «natural» borders are a myth and do not exist in practice; all borders are of human origin. Another myth is that globalisation would make borders disappear. The reality is quite different: since 1991, borders have multiplied, and their physical demarcation has even increased. The main argument for the end of borders is that globalisation has transformed our world into one, rendering military border extensions, as we have known them for centuries, obsolete. Even if this argument were true, conflicts over borders still exist because borders are derived from sociological facts –human realities– and not vice versa. This is one reason why the “*blood borders*” thesis has many shortcomings. But the war that broke out between Russia and Ukraine is a powerful argument demonstrating that military conflicts for the purpose of territorial expansion are anything but over. The question of the border is back at the centre of the public debate, a central place that had never left in the sphere of the balance of power between states: state sovereignty has never ceased to be expressed by and through territory and through a vision of borders in terms of boundaries.

Introduction

«Toutes les barrières ont été bousculées
Sur les terres vierges sont édifiées des villes
Le monde est sillonné de routes
Tout bouge
Rien n'est resté de l'ordre de jadis».¹

CETTE description du monde est résonnante de vérité, et cela est d'autant plus surprenant que ces mots ont été prononcés par Sénèque dans son œuvre *Médée*, en 60 ap. J.-C., donc près de deux mille ans avant notre ère. Pourtant, le phénomène de mondialisation moderne y est déjà étonnamment bien décrit.

La mondialisation s'apparente le mieux au terme de «mouvement». Effectivement, elle est décrite comme le phénomène d'interconnexion de l'espace mondial et de «*démantèlement des frontières physiques réglementaires*», selon les termes de Jacques Adda.² Mais est-ce réellement la fin des frontières? Autrefois au cœur des enjeux géopolitiques majeurs, sont-elles devenues obsolètes dans l'Europe de l'Union et le monde globalisé du XXI^e siècle? Bien au contraire, les frontières n'ont jamais été une réalité aussi prégnante qu'aujourd'hui: elles demeurent en mouvement, et apparaissent à la suite de l'évolution des crises géopolitiques.³

Le Mythe des Frontières Naturelles

Toute frontière, qu'elle suive une donnée géographique (relief, désert, fleuve, ...) ou non, est artificielle. Elle est le résultat d'un tracé humain, résultant d'un rapport de force ou d'un accord politique. Que ce soit le partage des terres du Nouveau Monde entre portugais et espagnols à Tordesillas

à la fin du XVe siècle, la recomposition de l'Europe entre coalisés au Congrès de Vienne en 1815, la répartition «à la règle» du continent Africain entre français et britanniques au XIX^e siècle, ou même la redéfinition des territoires de l'Empire Ottoman, défait à la suite de la Première Guerre mondiale. Au vu de ces exemples, on comprend bien que les frontières sont une illustration parfaite de l'artificialité, relevant de la volonté de l'Homme de délimiter et de posséder. La mer non plus n'en est pas exempte: la Convention de Montego Bay de 1982 régleme la définition des frontières maritimes et des zones économiques exclusives (ZEE) sur la scène internationale.

Ainsi, les frontières ont toujours été des zones de tensions géopolitiques majeures. Elles sont, de fait, intimement liées aux conquêtes militaires qui ont eu lieu à travers l'Histoire. Ces conquêtes dans le but d'agrandir ses frontières apparaissent de moins en moins d'actualité dans un monde où l'Europe est unie dans la paix et les échanges sont mondialisés. L'invasion Russe de l'Ukraine en février 2022 a malheureusement rappelé que les frontières sont aussi immuables que la guerre est amenée à disparaître. Mais il n'a pas fallu attendre l'irruption de ce conflit pour que les frontières redeviennent centrales: elles sont toujours restées au centre des enjeux du monde moderne.

Les Frontières dans un Monde Interconnecté

La chute des tensions à la suite de la fin de la Guerre froide a suscité la théorisation que le monde à venir serait «*sans frontières*».⁴ Cette idée –et même cet idéal selon certains– est à nouveau mise en avant dans

¹ Max Rouquette, «Médée» (drame en 22 scènes traduit par l'auteur), 1989.

² Jacques Adda, «La mondialisation de l'économie, de la genèse à la crise», Paris, la Découverte, 24 mai, 2012.

³ Voir Anne-Laure Amilhat-Szary, «Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?», Paris, Presses Universitaires de France, 2015: 27; Wendy Brown, «Murs. Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique», Paris, Les Prairies ordinaires, 2009; Elisabeth Vallet, «Borders, Fences and Walls : State of Insecurity?», Farnham, Ashgate, 2014.

⁴ David Newman, «Borders and bordering. Towards an interdisciplinary dialogue», *European Journal of Social Theory* 9, no. 2 (2006): 171-186.

le monde interconnecté et global dans lequel nous vivons actuellement. En effet, la pandémie de COVID-19 a agi comme un révélateur flagrant des interconnexions de notre monde, dans lequel les virus, les idées, les inventions, les politiques, et l'argent circulent, sans se préoccuper des frontières stato-nationales. À ce sujet, le microbiologiste Philippe Sansonetti s'est exprimé dans une conférence au Collège de France le 19 mars 2020 en énonçant que *«le problème n'est plus le blocage des frontières ou d'autres idées archaïques. Les frontières sont aux portes de notre appartement»*.⁵ Il est vrai que la mondialisation relativise la notion de frontière. Ce phénomène a eu des impacts sur certains flux transfrontaliers comme les flux de capitaux ou le cyberspace. L'exemple géographique le plus marquant de cette interconnexion, pour ne pas dire ouverture, est bien l'Union Européenne (UE), caractérisée par une ouverture des marchés, une libre circulation des individus, et une suppression des barrières douanières.⁶ Pourtant, il est clair que nous vivons dans un monde hiérarchique d'ordonnance rigide, dans lequel les frontières constituent un point central, étant un élément majeur de la question sécuritaire qui se pose de plus en plus de nos jours.

La sécurité et la défense, et par extension la souveraineté, demeurent comme les notions ordonnant les relations internationales. Il suffit de lire le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale français pour le comprendre: *«la souveraineté des États (reste) le principe organisateur de l'ordre international. Ce principe suppose cependant que les États aient la capacité d'exercer leur souveraineté, c'est à dire, notamment, de contrôler leurs*

frontières, d'assurer la sécurité de leur population et de maintenir l'ordre sur leur territoire».⁷ C'est pour cette raison que la frontière attire tant : elle apporte avec elle sécurité et protection. Elle définit le *«nous»* et *«l'autre»*,⁸ qu'elle soit hermétique, ouverte, perméable, visible ou invisible. Donc, loin d'avoir disparues, les frontières se sont multipliées. Depuis 1991, et ce au niveau mondial, la tendance est à l'inflation et à la démarcation toujours plus accentuée des frontières. Depuis la chute du Mur de Berlin, plus de 27 000 kilomètres de nouvelles frontières ont été créés. Presque 25 000 kilomètres sont le résultat d'accords de démarcation et de délimitation. Et environ 18 000 kilomètres font l'objet de démarcation (murs, barrières métalliques et électroniques, ...).⁹

La réalité est donc une multiplication des limites politiques, accompagnant les réalités humaines: *«La frontière n'est pas un fait spatial impliquant des conséquences sociologiques, mais un fait sociologique impliquant des conséquences spatiales»*.¹⁰

Les «Frontières de Sang» de Ralph Peters

Frontière et communauté humaine sont des phénomènes intimement liés. Elles reflètent une histoire de tensions politiques, d'animosités et de phénomènes de différenciation sociologiques. Les différences humaines de part et d'autre d'une frontière ne peuvent être niées. Ces différences qui existent autour de la frontière font partie d'un processus dynamique nous permettant de comprendre l'organisation socio-spatiale de la société, et ce bien plus que la simple existence de ces frontières. Ces différences

5 Philippe Sansonetti, «Covid-19 ou la chronique d'une émergence annoncée», *Exposé, Collège de France* 18, 19 mars, 2020.

6 David Newman et Anssi Paasi, "Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography," *Progress in Human Geography* 22, no. 2 (1998): 186-207.

7 "Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale," *Direction de l'information légale et administrative*, Paris, 2013: 39.

8 David Newman, "On borders and power: a theoretical framework," *Journal of Borderland Studies* 18, no 1 (2003):13-25.

9 Bruno Tertrais et Delphine Papin, *L'atlas des frontières. Murs, conflits, migrations* (Paris: Les Arènes, 2016).

10 Georg Simmel, *Sociologie. Étude sur les formes de la socialisation* (Paris: Presses universitaires de France, 1999).



Source : Ralph Peters, "Blood borders: how a better Middle East would look," *Armed Forces Journal*, 2006, d'après une carte réalisée par Chris Broz, AFJ.

sont à la base des revendications de groupes ethniques, cherchant à puiser dans une histoire, une langue ou religion commune afin de remettre en question certaines frontières. Par exemple c'est le cas de l'extension territoriale djihadiste de l'État Islamique depuis 2014-2015, modifiant profondément les frontières moyen-orientales des territoires sunnites de Syrie et de l'Irak. C'est ainsi que la question «*des frontières de sang*» a été remise sur la table par les observateurs de la géopolitique moyen-orientale. Cette expression provient d'un article très controversé publié en 2006 dans la revue *Armed Forces Journal*.¹¹ Son auteur est l'américain Ralph Peters. Il y énonce que les conflits politiques au Moyen-Orient pourraient être apaisés, voire terminés, à travers un redécoupage frontalier. Pour cela, il faudrait que ce redécoupage suive la répartition des principales ethnies ou confessions moyen-orientales qui réclament un destin politique autonome. Néanmoins, l'analyse faisant correspondre ethnies et territoires comporte des limites. Aussi, toute communauté distincte doit-elle obligatoirement obtenir ses propres frontières?

On constate donc que les conflits au sujet des frontières existent toujours. Et ces conflits ne visent pas à les abolir, comme la mondialisation voudrait nous le faire croire, mais cherchent plutôt à accroître leur nombre, afin d'y créer de nouveaux États. Et à ces revendications territoriales s'ajoute le conflit russo-ukrainien qui constitue un retour en force des extensions frontalières militaires et qui démontre la place centrale qu'occupe les frontières : elles ont pour fonction de quadriller l'échiquier politique des relations internationales.

Le Sang de la Frontière Russo-Ukrainienne

Pendant des décennies, nous avons pu observer deux processus parallèles mais contraires que sont la destruction et la reformation de frontières: une diminution et en même temps une augmentation de l'impact des frontières.¹² Alors que le premier était lié au processus d'intégration européenne politique et économique et à la mondialisation, le second phénomène était justifié par des mesures de sécurité.¹³ Les *Border Studies* ont suivi ces évolutions

11 Ralph Peters, "Blood borders: how a better Middle East would look," *Armed Forces Journal*, 1^{er} juin, 2006. <http://armedforcesjournal.com/blood-borders/>.

12 David Newman, "Borders and bordering. Towards an interdisciplinary dialogue," *European Journal of Social Theory* 9, no 2 (2006): 171-186.

13 Eeva-Kaisa Prokkola, «Borders and resilience: Asylum seeker reception at the securitized Finnish-Swedish border,» *Environment*

et analysé les changements générés par l'eupéanisation, la mondialisation, et le renouveau récent du nationalisme.¹⁴ De plus en plus, les crises migratoires ont mis en avant la question de la dimension éthique du processus d'établissement des frontières. Les frontières ne divisent pas seulement l'espace physique, mais sont également utilisées pour trier les personnes en fonction de leur degré d'appartenance.¹⁵ Dès lors, on peut remettre en question la pensée centrée sur l'État-nation puisque «*les frontières ont un poids moral considérable dans la détermination des responsabilités éthiques envers ceux qui ne sont pas considérés comme appartenant à l'État*».¹⁶

Néanmoins, comme la vision utopique d'un monde sans frontières est un mythe, il est plus probable d'observer une sécurisation ainsi qu'une «*sécuritisation*» des frontières en Europe plutôt que des politiques d'ouvertures.¹⁷ D'autant plus que l'invasion militaire russe aux portes de l'Europe remet la question de la défense des frontières européenne au centre de la table des négociations. Certes, l'aide humanitaire apportée par les pays voisins et les États membres de l'UE démontre que dans ce dernier cas, la solidarité l'a emporté sur la sécuritisation.¹⁸ Mais la sécurité européenne demeure au centre des préoccupations actuelles.

Conclusion

La tragédie de l'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en lumière la question des frontières des États et démontré, une fois de plus, son lien direct avec le sentiment collectif de sécurité des nations européennes. L'invasion de l'Ukraine a rappelé la nature multidimensionnelle des frontières et leur importance intangible. Ainsi, cette invasion est créatrice de multiples exemples de franchissement de frontières et de construction de nouvelles frontières.¹⁹ Elle illustre à la fois le renforcement et la sécuritisation de la frontière Est de l'Alliance atlantique (OTAN), ainsi que le tracé dans le sang d'une nouvelle frontière dans la zone de conflit entre les deux nations. À long terme, cette séquence ouvrira de nouvelles discussions stratégiques sur les concepts de défense européenne, d'autonomie stratégique européenne, et sur le rôle et l'avenir de l'OTAN. Des discussions qui porteront sur les frontières et leur rôle de *gatekeeper* de la sécurité politique et culturelle de l'Europe. Un *gatekeeper* sans cesse changeant, qui conduit donc à des enjeux géopolitiques complexes car évolutifs. En effet, l'idée principale que l'article voulu illustrer ici est bien que les frontières n'ont pas de conclusion, elles représentent une évolution constante.

and Planning C: Politics and Space 39, no 8 (2021): 1847-1864.

14 Les *Border Studies*, surtout présentes au Canada mais maintenant très diffusées, ont connu un développement très marqué au cours de la dernière décennie. Ces dernières disposent de leur revue scientifique-le *Journal of Borderlands Studies*-, de leur propre association-l'*Association for Borderlands Studies* (ABS)-, et de leurs réseaux académiques. Ces *Border Studies* ont contribué à faire évoluer le regard sur les phénomènes frontaliers : elles ont renoncé aux approches descriptives qui visent à observer l'emplacement et les déplacements des frontières internationales, afin d'étudier la frontière de manière dynamique en la considérant comme un processus social instable, qui se recompose sans cesse.

15 Emmanuel Brunet-Jailly, "Theorizing Borders : An Interdisciplinary Perspective," *Geopolitics* 10, no. 4 (2005): 633-649.

16 Jussi P. Laine, "Beyond Borders: Towards the Ethics of Unbounded Inclusiveness," *Journal of Borderlands Studies* 36, no. 5 (2021): 745-763.

17 Barry Buzan, Ole Wæver et Jaan De Wilde, *Security: A new framework for analysis* (Lynne Rienner Publishers, 1998). Les auteurs définissent la «*sécuritisation*» comme un «*processus de construction d'un enjeu comme relevant de la sécurité*». Elle se distingue en français de la «*sécurisation*» qui est l'activité consistant à rendre un espace plus sûr par une action matérielle. Ainsi, selon les auteurs, «*lorsqu'un acteur sécurisant utilise une rhétorique de la menace existentielle et par là extrait une question du cours de la «*politique normale*», nous avons un cas de sécuritisation*».

18 Wojciech Opióła, Bartosz Czepil, Marcin Dębicki, Ewa Ganowicz, Justyna Kajta, Katalin Kovály, Łukasz Moll, Natalia Niedźwiecka-Iwańczak, Elżbieta Opiłowska et Grigorii Pidgrushnyi, "War and politics. The 2022 Russian invasion of Ukraine and refugee crisis on the eastern EU border from the perspective of border studies", *Border and Regional Studies* 10, no. 1 (2022): 7-22.

19 Nato Tardieu, "L'Ukraine, terrain d'un nouveau conflit gelé ?", *Institut d'études de géopolitique appliquée*, 3 juin, 2022. Consulté le 17 novembre, 2022. <https://www.institut-ega.org/l-l-ukraine-terrain-d-un-nouveau-conflit-gelé/>.



The Beginning of the End for Putin?

Russia's invasion of Ukraine in February 2022, and the accompanying sanctions on Russia, pose a threat to the economic growth that once legitimised Putin's rule. Demonstrations against the war and, more recently, against the draft of soldiers on reserve have appeared in headlines around the world, along with those relating to alleged cracks within Russia's elites. Amid what has widely been considered a disastrous invasion, experts have begun to speculate about Putin's future in the Kremlin. Some have prophesied the end of Putin, others argue that we might yet see him in office for many years to come. This article will, therefore, analyse the possibility of a coup, the (in) existence of divisions among the elites, and social unrest in order to clarify whether a possible regime change in the Kremlin is imminent.

Introducción

EXOFICIAL del Comité para la Seguridad del Estado (KGB), la relación de Putin con el Kremlin empieza en 1996, cuando se incorpora a la administración del Kremlin bajo las órdenes de Boris Yeltsin. En 1998, comienza a dirigir el Servicio Federal de Seguridad (FSB) -agencia sucesora del KBG- y, en 1999, se le nombra Primer Ministro, convirtiéndose así en "heredero" presidencial. Sería este el inicio de una carrera política de más de veinte años.

Bajo su mandato, el ejército ruso reconquista Grozny en el año 2000, viéndose a Putin como el responsable de reparar el orden federal tras la primera guerra de Chechenia (1994-1996). El dirigente ganaría las elecciones

presidenciales con el 53% de los votos en 2000, bajo las esperanzas de que este potenciara un nuevo régimen, sólido, y enérgico, que dejara en el pasado la Rusia debilitada por la transición de los años noventa.¹ En sus más de veinte años de trayectoria en el Kremlin, Putin ha ido perfilando las características de lo que ha venido a denominarse "*putinismo*": en lo político, encontramos un cuasi partido-Estado (Rusia Unida) y un régimen pseudo-democrático donde el ejecutivo practica el centralismo autoritario y socava los espacios de pluralismo en la sociedad. En lo económico, un capitalismo de Estado combina el libre mercado con la promoción de los "campeones nacionales", grandes corporaciones con tendencia monopolística que, tras pasar un proceso de desprivatización y retorno al control estatal, se dedican a servir a los

¹ Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), "Vladimir Putin," CIDOB, marzo 31, 2022, https://www.cidob.org/biografias_de_lideres_politicos/europa/rusia/vladimir_putin.

intereses de la nación.²

Las mejoras de salarios y pensiones, la reducción de la pobreza, la mano dura contra separatistas y oligarcas, el crecimiento económico sostenido, la estabilidad del rublo, la expansión de una clase media con un poder adquisitivo creciente, y la percepción de muchos ciudadanos de que su calidad de vida mejoraba han sido todos factores que han contribuido tanto al apoyo electoral a Putin como a unos índices de aprobación elevados.³

Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, y las sanciones hacia Rusia que la acompañaron, suponen una amenaza para el crecimiento económico que una vez legitimó el gobierno de Putin. Protestas contra la guerra y, más recientemente, contra el reclutamiento de los reservistas, han llenado los titulares de periódicos alrededor del mundo, al igual que lo han hecho aquellos relacionados con las supuestas grietas dentro de las élites rusas. En medio de lo que se ha considerado ampliamente una desastrosa invasión, expertos han comenzado a especular sobre el futuro de Putin en el Kremlin. Algunos, como Mark Lawrence, auguran un futuro optimista para el dirigente ruso. Lawrence argumenta que cada contratiempo que ha enfrentado el Kremlin se ha enmarcado como el fin de Putin y su régimen y, en esta ocasión al igual que en las anteriores, las predicciones de la caída de Putin vuelven a ser exageradas.⁴ Otros, como Joshua

Kroeker, pronostican malas noticias para el mandatario, asegurando que el inicio de su fin ha finalmente llegado.⁵

Este artículo se encargará, por tanto, de analizar la posibilidad de un golpe de estado, la (in)existencia de divisiones entre las elites, y el descontento social con el fin de esclarecer si nos encontramos ante un posible cambio de régimen en el Kremlin.

¿Golpe de Estado?

En mayo rumores de un supuesto golpe de estado hacían presencia en los medios de comunicación.⁶ Según estos, la relación entre el FSB y Putin se habría deteriorado desde el inicio de la guerra. El arresto del General Roman Gavrillov y Sergei Beseda,⁷ conjunto con la purga de militares y oficiales de inteligencia se había interpretado, por tanto, como una señal de discordia y de posible colapso del régimen de Putin.⁸ La inteligencia ucraniana, también, informaba de la organización de un golpe de estado contra el Presidente ruso. Esta afirmaba que *“en la élite económica y política rusa, emergía un grupo de personas influyentes que se oponían al régimen de Putin y que buscaban derrocar su régimen y restaurar los lazos económicos con Occidente.”*⁹

A pesar de las profecías de un golpe de estado -que nunca llegó- parece haber un amplio consenso sobre las pocas posibilidades de un golpe de estado. Sazonov apuntaba que el sistema político

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Mark Lawrence, “Predictions of Putin’s Demise Are Greatly Exaggerated,” *Foreign Policy*, septiembre 13, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/13/russia-ukraine-war-end-of-putin-predictions/>.

⁵ Joshua Kroeker, “Putin’s hold on Russia: the beginning of the end,” *New Eastern Europe*, mayo 24, 2022, <https://neweasterneurope.eu/2022/05/24/putins-hold-on-russia-the-beginning-of-the-end/>.

⁶ Michiel Willems, “Kremlin coup rumours growing in Moscow: Disgruntled generals join FSB looking to oust Putin and end Ukraine war,” *CityA.M.*, mayo 5, 2022, <https://www.cityam.com/kremlin-on-high-alert-as-coup-rumours-grow-in-moscow-disgruntled-generals-join-fsb-looking-to-oust-putin-and-end-ukraine-war/>.

⁷ Jefe del Quinto Servicio, la rama de inteligencia extranjera del FSB.

⁸ The Week Staff, “Is Vladimir Putin’s power base collapsing amid stalled invasion?,” *The Week*, marzo 18, 2022, <https://www.theweek.co.uk/news/world-news/956143/is-vladimir-putin-power-collapsing-stalled-invasion>.

⁹ Oleg Sukhov, “A coup against Putin: Wishful thinking or a real possibility?,” *The Kyiv Independent*, abril 5, 2022, <https://kyivindependent.com/national/a-coup-against-putin-wishful-thinking-or-a-real-possibility>.

ruso permanecía estable. Un sistema que alienta el nombramiento de personas

incompetentes pero leales, personas con pocas probabilidades de organizar un golpe de estado.¹⁰ Sazonov argumentaba, además, que el sistema político ruso se había construido para evitar un golpe de estado, una afirmación que mantienen otros autores.¹¹

Casey señala que *"Putin, producto de un sistema de seguridad despiadado, se ha estado preparando para los riesgos que plantea un golpe palaciego o militar desde que llegó al poder en 1999. El aparato coercitivo ruso tiene múltiples mecanismos para evitar un golpe."*¹² Khrushcheva apunta que, desde el principio de su mandato, el dirigente ruso se ha esforzado para fortalecer el estado para contrarrestar el caos.¹³ Asimismo, expertos han subrayado que Putin ha dirigido grandes esfuerzos a proteger su gobierno contra golpes de estado (*coup-proofing*) a través de dificultar la coordinación para un golpe al dividir los servicios de seguridad en diferentes grupos liderados por aliados de confianza: el FSB, el departamento Central de Inteligencia (GRU), el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR), y el Servicio de Protección Federal (FSO).¹⁴ Otros esfuerzos corresponderían, por un lado, a la siembra de oficiales de contrainteligencia en el ejército y, por otro, a la delegación de la responsabilidad de represión interna a agencias de seguridad distintas del ejército regular, lo que distancia físicamente a las

tropas de Moscú y reduce el incentivo para rebelarse.¹⁵

Consecuentemente, a pesar de que puedan observarse incentivos o condiciones que propicien un golpe de estado -inseguridad personal entre los generales de alto rango y los oficiales de inteligencia, una campaña costosa en Ucrania que se vuelve impopular entre miembros del ejército, un gobierno enfrascado en una guerra con poco éxito, y la posible pérdida de lealtad de líderes militares a Putin- las posibilidades de un golpe de estado son bajas y el sistema permanece en un estado de parálisis política.¹⁶ Especialmente, debido a los factores históricos y estructurales que dieron forma a las élites militares y de seguridad del país, la falta de apoyo hacia el sector militar y la cultura interna de desconfianza entre los cuerpos de seguridad.¹⁷ Ante este escenario, Casey apunta que, de caer Putin del poder, es más probable que esto se dé como resultado de las defecciones de las élites y no de un golpe de estado premeditado.¹⁸ Precisamente sobre esto reflexionaremos en el siguiente apartado.

¿Divisiones entre las Élites?

En los primeros meses de la invasión, la disidencia de Anatoly Chubais¹⁹ y Arkady Dvorkovich²⁰ podrían haber parecido señales de grieta entre las élites rusas. Kroeker, siguiendo esta línea, argumentaría *"las líneas del Kremlin se han roto."* Natalia Poklonskaya, por ejemplo, ex miembro de la Duma (Parlamento) de

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 Adam Casey, "Putin Has Coup-Proofed His Regime," *Foreign Policy*, marzo 23, 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/03/23/putin-coup-russian-regime/>.

13 Nina Khrushcheva, "The Coup in the Kremlin," *Foreign Affairs*, mayo 10, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2022-05-10/coup-kremlin>.

14 Zack Beauchamp, "Could Putin actually fall?," *Vox*, marzo 13, 2022, <https://www.vox.com/22961563/putin-russia-ukraine-coup-revolution-invasion>.

15 *Ibid.*

16 Tatiana Stanovaya, "Has War Made Putin a Burden for Russia's Elites?," *Carnegie Endowment for International Peace*, junio 16, 2022, <https://carnegieendowment.org/politika/87341>.

17 Olga Khvostunova, "Why Russian Elites Are Standing By Putin," *Foreign Policy Research Institute*, julio 22, 2022. <https://www.fpri.org/article/2022/07/why-russian-elites-are-hanging-together-for-now/>.

18 Casey, "Putin Has Coup-Proofed His Regime."

19 Enviado Especial del Presidente para las Relaciones con las Organizaciones Internacionales.

20 Antiguo viceprimer ministro.

Rusia se ha pronunciado en contra de la guerra.”²¹ Asimismo, el tímido criticismo de oligarcas como Oleg Deripaska o Mikhail Fridman contra la invasión de Ucrania parecía reafirmar esta hipótesis. A estas, otras figuras como el diplomático ruso Boris Bondarev y el billonario Oleg Tinkov se les unirían, dando fuerza a los argumentos de unas élites disidentes.

Sin embargo, el curso de la guerra en Ucrania ha dejado claro que, hasta el momento, la élite rusa -conformada por oligarcas, políticos, los *siloviki*²² y burócratas- sigue apoyando el régimen de Putin. En este apartado, nos concentraremos en contestar, por un lado, por qué las élites importan para realizar un cambio de régimen, y por otro, cuáles son los intereses que empujan a las élites rusas a apoyar el régimen de Putin incluso en tiempos de guerra.

Si bien la teoría de las élites apunta a que estas son la fuerza decisiva para el cambio de un régimen y el desarrollo democrático, otros señalan que las élites se tratan solo de uno de los factores que dan forma a los resultados políticos y políticas públicas.²³ Independientemente, resulta evidente que hay cierto consenso en la ciencia política de que las élites juegan un papel en los cambios de régimen y la democratización. En este sentido, Carles Boix, por ejemplo, contribuye a las teorías de la democratización con su obra *“Democracia y Redistribución”*, en la cual ofrece una explicación de la democratización basada en las calculaciones estratégicas de las élites.

No obstante, a pesar de que generalmente los regímenes autoritarios terminan gracias a la fragmentación de las élites, en el caso de las élites rusas observamos que estas parecen mantenerse unidas.²⁴ Las causas de esta unidad o de apoyo a Putin son diversas.

En primer lugar, estudios llevados a cabo a principios de la década revelaron que las élites rusas tienen más confianza en un poder central y un liderazgo “fuerte”, por lo que *“el estilo más autoritario de Putin parece coincidir con el deseo de un gobierno coordinado y una mayor responsabilidad estatal para el bienestar que sienten las élites nacionales y regionales.”*²⁵ En segundo lugar, algunos han apuntado a que el apoyo de los oligarcas se ve explicado a partir de los cambios que se producen a partir de 2014.²⁶ Es decir, las sanciones introducidas contra Rusia después de la anexión de Crimea redujeron la independencia de los oligarcas al perder estos sus contratos en Occidente. Ante este escenario, Putin ofreció ayuda económica mediante contratos en la industria militar, haciendo a los oligarcas dependientes de la financiación estatal.²⁷ No solo esto, a los oligarcas rusos les resultó difícil legalizar su capital en Occidente tras las sanciones del 2014, lo que ha potenciado entre estos una postura antioccidental y alineada con la de Putin.²⁸ Finalmente, razones psicológicas y políticas también resultan de importancia. Según Khvostunova, el creciente ambiente de represión, miedo, e ideología ultra-conservativa mantiene a las élites bajo el poder de Putin. Estas

21 Kroeker, “Putin’s hold on Russia: the beginning of the end.”

22 Término traducido como “hombres de fuerza”, se refiere a los políticos que iniciaron su carrera desde los servicios de seguridad pública o privada, militares, u oficiales de la antigua KGB, GRU, FSB o SVR. Los *siloviki*, sin embargo, no forman un grupo cohesivo y no persiguen una agenda común y articulada.

23 Anton Steen, *Political Elites and the New Russia: The Power Basis of Yeltsin’s and Putin’s Regimes* (London: Routledge, 2003), 11.

24 Alvin Powell, “Ukraine stands firm, but so does Putin’s inner circle,” *The Harvard Gazette*, febrero 27, 2022, <https://news.harvard.edu/gazette/story/2022/02/ukraine-stands-firm-but-so-does-putins-inner-circle/>.

25 Steen, *Political Elites and the New Russia: The Power Basis of Yeltsin’s and Putin’s Regimes*, 52.

26 Isaac Chotiner, “The Purges in Putin’s Shrinking Inner Circle,” *The New Yorker*, marzo 22, 2022, <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/the-purges-in-putins-shrinking-inner-circle>.

27 *Ibid.*

28 Khvostunova, “Why Russian Elites Are Standing By Putin.”

quedarían, por tanto, paralizadas ante los altos costes de la defección -tanto en Rusia como en Occidente- por lo que optan por el *status quo*.²⁹ Entre otras razones psicológicas, autores señalan que la élite rusa se encuentra atomizada y en un estado de miedo por su futuro: los *siloviki* temen venganza por parte de los liberales, los tecnócratas temen represiones, los oligarcas temen el regreso de una economía planificada.³⁰ Así, entre las élites parece existir la ilusión de que Putin es el único que puede garantizar la estabilidad y protegerlos de estos riesgos.³¹

No obstante, a pesar de lo que parece una ausencia de grietas y defecciones relevantes entre las élites, el discurso de Putin ciertamente se ha endurecido en el curso de la guerra. En marzo, el mandatario ruso hizo de los protagonistas de su discurso a los denominados traidores. Putin afirmaba que renunciar voluntariamente o desertarse consideraría como traición.³² Asimismo, el Presidente alertaba que los esfuerzos y precauciones tomadas contra aquellos que trabajaban en interés de Occidente -los traidores nacionales o quinta columna- serían inminentes.³³ De esta manera, Putin parece iniciar una cruzada contra aquellos que deserten o muestren señales de criticismo, confiriendo a su régimen aún más tintes de autoritarismo. Se anunciaba una promesa de purificar a los traidores, aquellos que por *"por su propia naturaleza, están ubicadas mentalmente allí, y no aquí, no están con nuestro pueblo, no con Rusia. [Aquellos que] no pueden vivir sin ostras y*

sin libertad de género".³⁴

Se ha especulado que el efecto de este discurso recrudescido sería desincentivar a aquellas voces que aboguen por la paz.³⁵ Otros han señalado que la retórica de Putin contra los disidentes y "traidores" se enmarca en la preparación de la maquinaria para las elecciones presidenciales de 2024.³⁶ En vísperas de elecciones, los juicios de espectáculo (*show trials*) y la búsqueda de los traidores nacionales podrían ser uno de los temas esenciales.

En definitiva, todo parece apuntar a que incluso si parte de la élite se encuentra en contra del régimen de Putin -o en contra de la guerra- los incentivos para defeccionar son más elevados que apoyar el *status quo*. Adicionalmente, la literatura ha considerablemente señalado que las élites rusas no son entidad cohesiva y su consenso no se extiende más allá de una ideología conservadora.³⁷ La ausencia de valores y creencias comunes entre las élites resulta, por tanto, una barrera añadida para que las élites puedan actuar como una entidad cohesiva y puedan coordinar sus esfuerzos en contra del régimen.

Descontento Social

El siglo XXI ha visto a regímenes autoritarios caer en la ex esfera soviética debido a insurrecciones populares, tal como fue el caso de Ucrania, Bielorrusia, o Georgia. Por otro lado, la historia rusa nos muestra

29 *Ibid.*

30 Stanovaya, "Has War Made Putin a Burden for Russia's Elites?."

31 *Ibid.*

32 Fabian Burkhardt, "The Fog of War and Power Dynamics in Russia's Elite: Defections and Purges, or Simply Wishful Thinking?," *Russian Analytical Digest* 281 (2022): 10-14.

33 *Ibid.*

34 The Week Staff, "Is Vladimir Putin's power base collapsing amid stalled invasion?," *The Week*, marzo 18, 2022. <https://www.theweek.co.uk/news/world-news/956143/is-vladimir-putin-power-collapsing-stalled-invasion>.

35 Katherine Fung, "Putin Keeps Loyal Inner Circle During Ukraine War Despite Cracks in Support," *Newsweek*, marzo 24, 2022, <https://www.newsweek.com/putin-keeps-loyal-inner-circle-during-ukraine-war-despite-cracks-support-1691161>.

36 Denis Volkov and Andrei Kolesnikov, "My Country, Right or Wrong: Russian Public Opinion on Ukraine," *Carnegie Endowment for International Peace*, septiembre 7, 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/09/07/my-country-right-or-wrong-russian-public-opinion-on-ukraine-pub-87803>.

37 Khvostunova, "Why Russian Elites Are Standing By Putin."

una especie de patrón: aquellas guerras pobremente gestionadas o terminadas en derrotas han estado precedidas de grandes cambios políticos. Desde la Guerra Ruso-japonesa (1904-1905) que dio paso a la creación de la Duma, a la Primera Guerra Mundial (1914-1917) que vio nacer la Unión Soviética, hasta la Guerra en Afganistán (1979-1988) que contribuyó a la muerte de la URSS.

El inicio de la Guerra en Ucrania dio paso a la erupción de protestas anti-guerra en Rusia acabadas con detenciones en masa.³⁸ En marzo, se reportó que las protestas fueron organizadas en hasta 60 ciudades rusas.³⁹ Septiembre vio una nueva oleada de protestas después de que el gobierno anunciara la movilización de 300.000 reservistas. Después del llamado se registraron alrededor de 100 protestas en el país, 14 ataques en centros de recluta militar, y dos ataques contra otros edificios administrativos.⁴⁰ El malestar despertaba no solo en Moscú y San Petersburgo, sino también en las partes más pobres y con mayores poblaciones de minorías étnicas, como Daguestán y Sajá-Yakutia. Las protestas en las antes mencionadas responderían a lo que se percibe como motivaciones políticas de hacer de las minorías étnicas la carne de cañón de la guerra debido a la falsa creencia de que estas eran menos probables de organizar protestas a larga escala.⁴¹

Sin embargo, Chenoweth señala que es necesario no desestimar que Putin *tiene* una base real de apoyo que le es *leal* entre los ciudadanos rusos.⁴² La opinión pública ha mostrado consistentemente un apoyo abrumador a la “operación militar especial” en Ucrania.⁴³ Asimismo, la tasa de aprobación de Putin experimentó un crecimiento después del inicio de la guerra, llegando a niveles de hasta el 80%.⁴⁴ Las razones detrás de esta popularidad algunos apuntan que es resultado de la propaganda estatal y las pocas bajas que se han dado entre soldados de las zonas más ricas del país. Estas cifras, pero, podrían cambiar ahora que la guerra se ha convertido en algo cercano, que afecta de primera mano a los rusos, más allá de las sanciones económicas.

Las altas tasas de apoyo no son la única cuestión que hace de una sublevación popular poco probable. Autores apuntan que, al igual que con golpe de estado, Putin ha tomado medidas para contrarrestar una sublevación, especialmente después de las experiencias de la Primavera Árabe y el *Euromaiden*.⁴⁵ En sociedades autoritarias, los gobiernos están dispuestos a arrestar, torturar, o asesinar a disidentes, lo que crea problemas para la coordinación. Asimismo, para que una sublevación popular sea exitosa hace falta la colaboración de las élites, en tanto que

38 Current time RFE y RL's Kazakh Service, “Thousands Detained At Anti-War Protests Across Russia,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, marzo 6, 2022, <https://www.rferl.org/a/russia-1000-protesters-arrested-ukraine-invasion/31738786.html>.

39 Christina Pazzanese, “What would be signs protests in Russia are making a difference?,” *The Harvard Gazette*, marzo 13, 2022, <https://news.harvard.edu/gazette/story/2022/03/here-are-signs-protests-in-russia-are-making-difference/>.

40 The Economist, “Protests erupt across Russia,” *The Economist*, septiembre 29, 2022, <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/09/29/protests-erupt-across-russia>.

41 Sébastien Seibt, “‘Danger to the regime’? Russia faces anti-mobilisation protests among ethnic minorities,” *France 24*, septiembre 30, 2022, <https://www.france24.com/en/europe/20220930-danger-to-the-regime-russia-faces-ethnic-minority-anti-mobilisation-protests>.

42 Pazzanese, “What would be signs protests in Russia are making a difference?”

43 Volkov and Kolesnikov, “My Country, Right or Wrong: Russian Public Opinion on Ukraine.”

44 Nathan Hodge, “Russia’s war in Ukraine hasn’t gone to plan, but Putinism is alive and well,” *Cable News Network*, agosto 24, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/08/24/europe/ukraine-russia-putinism-alive-and-well-intl/index.html>.

45 Beauchamp, “Could Putin actually fall?”

las protestas simbólicas no son suficientes para derrocar un régimen autoritario -el caso venezolano ciertamente lo demuestra.⁴⁶ Haría falta, por tanto, que estas movilizaciones incentivaran el cambio de lealtades entre las elites, una empresa que de momento no parece factible.⁴⁷

Conclusiones

En los últimos meses hemos observado protestas en contra de la “guerra de Putin”, críticas por parte de oligarcas y celebridades rusas, y la llegada de unas condiciones de vida más arduas para la sociedad rusa ante el establecimiento de numerosas sanciones. La nueva realidad rusa parecía potenciar la creencia de que el régimen de Putin llegaba a su fin.⁴⁸

Es indudable que la guerra supone nuevos desafíos para el régimen. Sin embargo, la Rusia de Putin sigue siendo una autocracia con mecanismos efectivos para asegurar su supervivencia.⁴⁹ Aun si es cierto que la campaña contra Ucrania ha hecho que Putin se convierta en una carga para las élites y el sistema político,⁵⁰ la ausencia de defecciones y cohesión entre las élites y las altas tasas de aprobación hacia el gobierno de Putin no indican que el fin del presidente se encuentre cerca.

En definitiva, Putin parece haber configurado en sus más de veinte años de poder unas normas de juego que parecen situarlo por encima de la competición del poder entre élites y que aseguran una longeva relación con el Kremlin.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Rajan Menon, “What fantasies of a coup in Russia ignore,” *The Guardian*, marzo 28, 2022, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/28/vladimir-putin-russia-coup>.

⁴⁹ Beauchamp, “Could Putin actually fall?”

⁵⁰ Stanovaya, “Has War Made Putin a Burden for Russia’s Elites?”



Towards Qatar 2022: Human Rights Violations, Sport Washing and Sustainability Claims

For the first time, a country that has fewer than two million inhabitants will organise the most iconic sporting event, promising great innovations that will amaze press officers, fans, and national football teams. However, in the process, around 7000 workers died on the construction sites, exploited by a system called *kafala*, a practice that allows wealthy Gulf countries to recruit foreign workers for large-scale infrastructure projects. Human rights violations have begun to be under international scrutiny, particularly after FIFA awarded Qatar the responsibility of organising the 2022 World Cup. Other accusations were also raised, such as the *Sunday Times* investigation, according to which the Qatari sports executive spent roughly \$5 million to bribe FIFA jurors to influence them and to steer their final decision.

As a response to growing criticism, in March 2018, Qatar and the Council of Europe signed a bilateral agreement to allow the Gulf Monarchy to have access to the “Saint-Denis Convention”, with the aim of helping the Qatari country to develop greater skills in the organisation of international sporting events. In addition, Qatar also implemented significant changes by amending some labour laws with the ultimate aim of guaranteeing freedom to foreign workers. Qatar was also accused of *sport washing*, of which the first case in the history of football occurred in the 1978 World Cup played in Argentina, a country ruled at the time by a military junta: the government had spent about \$700 million dollars for the tournament, while thousands of government dissidents disappeared, were imprisoned, tortured, and killed. Moreover, Qatar has been implementing greenwashing practices to respond to criticism and to claim that the World Cup will be a sustainable event. According to one of the four pillars dedicated to the environment of the *Qatar National Vision 2030* development plan, the state of Qatar intends to make structural changes to better address climate change both internally and as an active member in its region, as well as internationally. To host the World Cup, Qatar has pledged to build or refurbish at least eight stadiums, including training sites and temporary infrastructure. FIFA demanded that the stadiums be designed and built according to sustainable construction criteria in order to reduce the ecological impact and that they comply with the *GSAS standards* defined by the Gulf Organization for Research and Development. However, no cutting-edge technology will be able to conceal the several human rights violations that occurred to hosting the acclaimed event.

Introduzione

L 7 giugno 2021, le europarlamentari Manon Aubry e Anne-Sophie Pelletier della Sinistra GUE/NGL, assieme ad altri quarantasei firmatari fecero recapitare una lettera alla Commissione Europea, al Consiglio Europeo e agli Stati Membri al fine di sollecitare le autorità di competenza qatariote a far cadere tutte le accuse rivolte a Malcolm Bidali, attivista e difensore dei diritti umani, detenuto per aver documentato su vari portali e blog le continue violazioni di diritti e soprusi che i migranti in Qatar dovevano subire quotidianamente.¹ Spazi angusti da condividere in scarse condizioni igieniche con i propri coinquilini, orari di lavoro estenuanti ai limiti dello schiavismo, riduzioni alla busta paga e/o pagamenti effettuati in ritardo senza alcun preavviso:² sono questi i problemi che i lavoratori stranieri devono affrontare in un paese in cui il 95% della forza-lavoro è formata da migranti, che non possono ripararsi sotto l'ombrello di un sindacato che li rappresenti.

Il 4 luglio 2021 l'attivista di origini keniate venne rilasciato dopo esser stato detenuto in isolamento per tre settimane, e successivamente accusato di aver diffuso e fatto circolare notizie false con lo scopo di danneggiare il sistema pubblico dello stato. Bidali è stato dunque condannato a pagare una multa di più di 6000 Dollari e ha dovuto consegnare le password dei

suoi account Instagram e Twitter prima di poter lasciare definitivamente il paese.³

Tenendo anche in considerazione le recenti dichiarazioni dell'europarlamentare Hannah Neumann del Gruppo dei Verdi/ALE,⁴ il seguente articolo analizza le attività principali che hanno spinto i massimi apparati europei a fronteggiare il pericolo di violazione dei diritti umani e sul come gestire i rapporti col Qatar nel susseguirsi degli anni. Inoltre, nei paragrafi successivi si spiegheranno due strategie di cui ha beneficiato il Qatar per poter promuovere positivamente la manifestazione: lo *sport washing*, di cui si spiegheranno la storia e il come sia stato utilizzato da altri paesi del Golfo, e il *greenwashing* e di come la monarchia abbia presentato i loro mondiali come i primi a "impatto zero".

Da Zurigo a Saint-Denis (2010-2018)

Il 2 Dicembre 2010, la FIFA aggiudicò al Qatar, l'organizzazione del mondiale 2022 dopo aver battuto la concorrenza di Australia, Giappone, Corea del Sud e Stati Uniti. Secondo l'opinionista britannico della BBC Alan Quartly: "*with a great pipeline of cash*".⁵

Per la prima volta, un paese di 1,7 milioni di abitanti organizzerà uno degli eventi sportivi più caratteristici, promettendo ricchi investimenti in termini di infrastrutture e innovazione per i visitatori

1 Members of The European Parliament, "Qatar: Over 45 MEPs call for dropping of charges against security guard & activist Malcolm Bidali, greater protection of migrant rights & human rights defenders," Business and Human Rights Resource Centre, Giugno 7, 2021, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/call-from-members-of-the-european-parliament-to-protect-migrant-workers-rights-in-qatar-and-stop-criminalizing-malcolm-bidali-and-other-human-rights-defenders/>.

2 *Ibid.*

3 Ullah Areeb, "Qatar: Kenyan rights activist forced to pay thousands in fines to leave country," *Middle East Eye*, Agosto 20, 2021, <https://www.middleeasteye.net/news/qatar-kenya-rights-activist-forced-pay-leave-country>.

4 Méhabh Mc Mahon, "Brussels bar owner joins others in Qatar World Cup boycott over 'ethical' concerns," *Euronews*, Ottobre 6, 2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/10/06/brussels-bar-owner-joins-others-in-qatar-world-cup-boycott-over-ethical-concerns>.

5 Il termine *pipeline of cash* significa letteralmente: *oleodotto di denaro*, ossia un termine utilizzato nel gergo del marketing per indicare l'ingente coinvolgimento di vari canali e/o campagne che vengono utilizzati/e per pianificare la messa in atto di un evento o un prodotto da vendere e di cui si sanno come e quando sono stati spesi i soldi per progettargli. Alan Quartly, "Fifa World Cup: Portraits of winners Russia and Qatar," *BBC*, Dicembre 2, 2010, <https://www.bbc.com/news/world-11899584>.

e le nazionali di calcio.⁶

La situazione critica dei lavoratori migranti attirò subito l'attenzione del Parlamento Europeo che adottò una risoluzione nel novembre 2013 nella quale venne evidenziato come un paese così piccolo avesse un così alto numero di migranti in rapporto alla popolazione locale. Gli operai (coinvolti nei settori delle costruzioni, dei servizi e dei lavori domestici) provenivano prevalentemente da: India, Nepal, Bangladesh, Pakistan, Filippine e Sri Lanka; di cui le ambasciate di alcuni di questi paesi in istanza in Qatar denunciarono che 200 lavoratori in media morivano ogni anno, situazione che sarebbe potuta precipitare qualora non si fossero presi provvedimenti prima di giungere alla fase finale del 2022.⁷

Inoltre, si venne a conoscenza del fatto che i diritti dei lavoratori venissero messi in discussione da una particolare disciplina del diritto islamico, denominata *Kafala*, che delinea i rapporti tra lavoratori stranieri e datori di lavoro locali, ponendo i primi in condizioni vessatorie⁸. I migranti vengono attirati in Qatar attraverso un contratto di sponsorizzazione denominato *Kafeel*, che permette a loro di poter lavorare solo per l'azienda che gli paga il visto e di lasciare il paese dopo la fine degli usuali 2 o 3 anni di contratto. Prigionieri in queste gabbie contrattuali, i migranti restano impotenti nel mercato del lavoro per tutta la durata del rapporto lavorativo.⁹

L'introduzione della *Kafala* risale agli anni 50, in un contesto di piena espansione dei paesi ricchi di risorse petrolifere che poté dare a loro la possibilità di importare lavoratori stranieri per farli lavorare in cantieri su larga scala. Considerando l'esiguo numero di abitanti nella regione del Golfo, si verteva la necessità di optare per lavoratori temporanei che li potessero raggiungere nei periodi di picchi di lavoro per poi andarsene quando l'economia rallentava. Era una priorità proteggere le aziende locali in una regione in cui il numero dei lavoratori espatriati superava quello della popolazione autoctona.¹⁰

In seguito a queste vicende, non passò inosservata l'assegnazione dell'organizzazione di un mondiale di calcio a un paese in cui non venivano rispettati i diritti umani e dei lavoratori, e per questo motivo venne messa in discussione la trasparenza delle alte cariche di Zurigo.

Un *Affaire* travolse i vertici FIFA e non solo. Mohammad Bin Hammam, ex Presidente della Confederazione Calcistica Asiatica, si trovò "*al centro delle accuse*".¹¹ Secondo un'inchiesta del *Sunday Times*, il dirigente sportivo qatariota spese all'incirca \$5 milioni di dollari per corrompere i giurati FIFA e per pilotare la decisione finale portando la vittoria al suo paese.¹² Nel giugno 2014, il Comitato di Gestione Indipendente della FIFA annunciò che se i casi di corruzione venissero provati, si sarebbero rifatte le elezioni per la nuova

6 Jamie Jackson, "Qatar wins 2022 World Cup bid," *The Guardian*, Dicembre 2, 2010, [theguardian.com/football/2010/dec/02/qatar-win-2022-world-cup-bid](https://www.theguardian.com/football/2010/dec/02/qatar-win-2022-world-cup-bid).

7 European Parliament, "European Parliament resolution of 21 November 2013 on Qatar: situation of migrant workers," 2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0517_EN.html.

8 Maysan Alobaid, "The Middle Eastern Consensus on the Kafala System," *PennCareLaw*, Settembre 3, 2021, <https://www.law.upenn.edu/live/blogs/99-the-middle-eastern-consensus-on-the-kafala-system>.

9 Zaid Hussain, "Kafala neither guarantees nor cares: guest workers in the Gulf," *World Bank Blogs*, Aprile 24, 2014, <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/kafala-neither-guarantees-nor-cares-guest-workers-gulf-0>.

10 Kali Robinson, "What Is the Kafala System?," *Council on Foreign Relations*, Marzo 23, 2021, <https://www.cfr.org/background/what-kafala-system>.

11 Sarah Young e Nick Mulvenney, "2022 vote must be re-run if corruption proved – Goldsmith," *Reuters*, Giugno 2, 2014, <https://www.reuters.com/article/uk-soccer-fifa-qatar-idUKKBN0ED0JQ20140602>.

12 David Bond, "Qatar World Cup: '£3m payments to officials' corruption claim," *BBC*, Maggio 31, 2014, <https://www.bbc.com/sport/football/27652181>.

sede dei mondiali 2022.¹³

In seguito, il Comitato Organizzatore qatariota respinse veemente le accuse del *Sunday Times* per cui il Qatar si comprò il diritto di organizzare il Mondiale. Ci tennero a far sapere che Mohammed Bin Hammam non svolse né un ruolo ufficiale né uno ufficioso nel comitato promotore.¹⁴

Nonostante numerose controversie, nel settembre del 2015 la FIFA diede l'annuncio della Coppa del Mondo che si svolgerà tra novembre e dicembre del 2022.¹⁵

Il 26 Marzo 2018, il Qatar e il Consiglio d'Europa firmarono un accordo bilaterale per permettere alla Monarchia del Golfo di avere accesso alla Convenzione di Saint-Denis, con l'obiettivo di aiutare il paese qatariota a sviluppare maggiori competenze nell'organizzazione di eventi sportivi internazionali.¹⁶ e di ampliare uno spazio giuridico comune in tale ambito.¹⁷

Oltre a questo, il Qatar attuò anche notevoli cambiamenti dal punto di vista legislativo interno, andando ad emanare delle leggi del 2015 e del 2017 col fine ultimo di garantire maggiori libertà ai lavoratori stranieri, dandogli la possibilità di ottenere un permesso per lasciare il paese e per essere più tutelati dal Codice del Lavoro. I datori di lavoro si riservano il diritto di fare obiezione al Ministero del Lavoro per trattenere alcuni lavoratori in base alla natura delle loro mansioni e, ad ogni modo, il numero degli impiegati non

può eccedere il 5% totale della forza-lavoro delle aziende.¹⁸ A gennaio 2020 il Ministero degli Interni del Qatar ha definitivamente eliminato i permessi per i visti d'uscita, in tal modo i lavoratori avrebbero solo dovuto informare i loro superiori senza richiedere un permesso formale.

Alla fine di questo paragrafo occorre menzionare che per distogliere l'attenzione dal maltrattamento dei lavoratori stranieri, il Qatar decise di investire parecchi milioni per l'acquisto di una squadra di calcio in particolare e per numerose sponsorizzazioni effettuate, esercitando un tipo di *soft power* denominato *sport washing* e che gli ha permesso di presentarsi diplomaticamente in Europa e nello scenario sportivo globale e che ha origini che si sono radicate nel tempo.

Le Monarchie del Golfo e le Pratiche di Sport Washing

Uno dei primi casi di *sport washing* della storia del calcio fu senza dubbio il Mondiale di Calcio giocato in Argentina nel 1978, paese che in quel momento si trovava in mano a una giunta militare, salita al potere due anni prima e presieduta dal Generale Jorge Videla. Il *Caudillo* argentino si trovò in mano l'occasione perfetta per presentarsi dinanzi al mondo organizzando una rassegna internazionale che venne assegnata alla terra dei *gauchos* nel 1964 a Tokyo. Il governo spese circa 700 milioni di Dollari per il torneo, avvalendosi anche delle consulenze della società americana

13 Owen Gibson, "2022 Qatar World Cup vote should be rerun, claims Council of Europe," *The Guardian*, Gennaio 27, 2015, <https://www.theguardian.com/football/2015/jan/27/world-cup-2022-qatar-fifa-vote-rerun-council-of-europe>.

14 Al Jazeera and The Associated Press, "Qatar's World Cup organizers deny bribery allegations," *Al Jazeera America*, Giugno 1, 2014, <http://america.aljazeera.com/articles/2014/6/1/qatar-football-bribery.html>.

15 Emmett Knowlton, "FIFA confirms 2022 Qatar World Cup will be held in November and December," *Insider*, Settembre 25, 2015, <https://www.businessinsider.com/fifa-qatar-winter-world-cup-is-a-go-2015-9?r=US&IR=T>.

16 Council of Europe, "Safety, Security and Service: the Saint-Denis Convention," 2018, <https://www.coe.int/en/web/sport/safety-security-and-service-approach-convention>.

17 Council of Europe, "Qatar signs co-operation agreement with Council of Europe in view of FIFA World Cup 2022," 2018, https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000001680796a99.

18 The Peninsula, "End of exit permits for most workers in Qatar welcomed by ILO," *The Peninsula*, Settembre 4, 2018, <https://thepeninsulaqatar.com/article/04/09/2018/End-of-exit-permits-for-most-workers-in-Qatar-welcomed-by-ILO>.

Burson-Marsteller,¹⁹ mentre migliaia di dissidenti del governo sparivano, venivano imprigionati, torturati e assassinati presso *La Escuela de Mecánica de la Armada* di Buenos Aires e in altri centri clandestini di sterminio e detenzione del paese.²⁰

Perciò ne consegue che lo *sport washing* sia uno stratagemma utilizzato da stati o governi che se ne approfittano della cassa di risonanza che lo sport offre per rendere più limpida la propria immagine e per nascondere le critiche condizioni dei diritti umani nel proprio paese. Tale fenomeno si attiva tramite l'acquisto di squadre sportive e/o di organizzazione di eventi o di grandi sponsorizzazioni.²¹

Come anticipato alla fine del primo paragrafo, in concomitanza con l'assegnazione dell'organizzazione del mondiale, lo stato sovrano qatariota avvalendosi della sua sussidiaria Qatar Sport Investment (QSI) nel 2011 acquistò la squadra del Paris Saint-Germain in Francia, rendendola nei lustri successivi una delle squadre più premiate e andando a spendere ingenti somme di denaro per gli acquisti più prestigiosi, nonostante il *Fair Play Finanziario* dell'UEFA. Il presidente del QSI è Nasser Al-Khelaifi, il quale si è già ritagliato uno spazio politico molto importante a livello europeo, essendo stato eletto presidente dell'European Club Association (ECA), all'indomani della diffusione della notizia della fondazione

della Superlega, nonché membro del comitato organizzatore della Coppa del Mondo per Club della FIFA.²²

Oltre al Qatar, ci sono gli Emirati Arabi Uniti, celebri per accogliere il Gran Premio di Formula 1 e per la proprietà del Fondo d'investimento Abu Dhabi United Group che detiene la maggioranza della holding City Football Group, che vanta tra le proprie squadre di calcio il Manchester City Football Club; ma è anche quel paese in cui l'emiro di Dubai, Mohammed bin Rashid al Maktoum può decidere di rapire sua figlia, la principessa Latifa bint Mohammed al Maktoum in seguito a un tentativo di fuga che aveva pianificato da tempo a causa dei numerosi maltrattamenti in famiglia e per aver denunciato pubblicamente le condizioni in cui le donne sono costrette a vivere nel suo paese.²³

Infine vi è l'Arabia Saudita che oltre a presentare l'ambizioso piano *Vision 2030*, ha deciso di investire nel calcio attraverso il Fondo d'Investimento Public Investment Fund (PIF), riconducibile alla famiglia reale saudita.²⁴ Nell'ottobre del 2021 è stata rilevata dall'imprenditore britannico Mike Ashley la proprietà del Newcastle United nel campionato di Premier League. L'acquisto dei *maggies* è sembrata una mossa per lavarsi la reputazione considerando che il principe saudita Mohammed Bin Salman è accusato da anni di essere il mandante dell'uccisione del giornalista Jamal

19 James Ellis, "Sportswashing and Atrocity: The 1978 FIFA World Cup," *Yet Again*, Ottobre 16, 2020, <https://yetagainuk.com/sportswashing-and-atrocity-the-1978-fifa-world-cup/>.

20 Eduardo Anguita e Daniel Cecchini, "El Mundial 78 en la ESMA: cómo lo vivieron los secuestrados en las catacumbas y los tenebrosos festejos de los torturadores," *Infobae*, Giugno 22, 2019, <https://www.infobae.com/sociedad/2019/06/22/el-mundial-78-en-la-esma-como-lo-vivieron-los-secuestrados-en-las-catacumbas-y-los-tenebrosos-festejos-de-los-torturadores/>.

21 Amnesty International, "Ripulirsi la coscienza con un pallone: lo Sportswashing degli stati del Golfo," *Amnesty International*, Novembre 16, 2021, <https://www.amnesty.it/ripulirsi-la-coscienza-con-un-pallone-lo-sportswashing-degli-stati-del-golfo/>.

22 Francesco Oddi, "Fallita la Superleague: vincono i tifosi, le risorse del Qatar (Psg) e l'austerità tedesca (Bayern)," *Geopolitica*, Aprile 21, 2021, <https://www.geopolitica.info/fallita-la-superleague-vincono-i-tifosi-le-risorse-del-qatar-psg-e-l-austerita-tedesca-bayern/>.

23 Il Post, "La storia della principessa Latifa, che aveva provato a fuggire da Dubai," *Il Post*, Febbraio 18, 2019, <https://www.ilpost.it/2019/02/18/la-storia-della-principessa-latifa-che-aveva-provato-a-fuggire-da-dubai/>.

24 Antonio Leggieri, "Il turismo è il nuovo petrolio: come la Vision 2030 vuole cambiare l'Arabia Saudita," *Forbes*, Aprile 11, 2022, <https://forbes.it/2022/04/11/arabia-saudita-vision-2030-vuole-fare-turismo-nuovo-petrolio/>.

Khashoggi al consolato saudita d'Istanbul il 2 ottobre del 2018.

I piani di sviluppo a lungo termine di Arabia Saudita e Qatar in termini di sostenibilità e investimenti nell'intrattenimento hanno diverse similitudini, infatti come l'Arabia Saudita ha adottato il piano *Vision 2030*, Doha ha presentato *Qatar National Vision 2030* che viene sorretto da quattro pilastri, ognuno dei quali si prefissa lo sviluppo in un determinato ambito: umano, sociale, economico e ambientale. Ovviamente l'ambizione di costruire stadi ecosostenibili in mezzo al deserto, ha fatto sì che il Qatar venisse additato di *greenwashing*.²⁵

"Emissioni Zero" per Convincere gli Scettici

Secondo uno dei quattro pilastri dedicati all'ambiente del piano di sviluppo *Qatar National Vision 2030*, lo stato del Qatar intende apportare delle novità strutturali per affrontare al meglio il cambiamento climatico sia internamente sia come membro attivo nella propria regione, oltre che a livello internazionale. Tenendo conto dell'impatto della diminuzione dell'acqua, delle risorse di idrocarburi e del progressivo degrado ambientale; col fine ultimo di: aumentare la consapevolezza dei propri cittadini attraverso la divulgazione di campagne *ad hoc*, utilizzare strumenti di pianificazione ambientale e investire sul settore della ricerca. L'obiettivo è quello di creare un giusto bilanciamento tra crescita economica, sviluppo sociale e salvaguardia dell'ambiente. La svolta ecologica di Doha passa inevitabilmente

dal mondiale del Qatar che la FIFA ha prontamente annunciato come il primo mondiale "carbon neutral" della storia. Per ospitare la Coppa del Mondo, il Qatar si è impegnato a costruire o ristrutturare almeno otto stadi, siti di allenamento e infrastrutture. La FIFA ha preteso che gli stadi venissero progettati e costruiti secondo criteri di costruzione sostenibili al fine di ridurre l'impatto ecologico e che rispettassero gli standard *GSAS (Global Sustainability Assessment System)* definiti dalla Gulf Organization for Research and Development.²⁶ Ciò ha incluso l'aver dato priorità all'uso di materiali riciclati e riciclabili, andando così a ridurre il più possibile le emissioni di carbonio.²⁷

L'ingegnere Saud Abdel Ghani si è occupato di tutti gli aspetti legati alla climatizzazione degli stadi che consentiranno a queste strutture di mantenere temperature accettabili durante i match (sia per i giocatori che per gli spettatori) attraverso delle sofisticate ed innovative tecnologie per attenuare il caldo, tenendoci a sottolineare che: "La quantità di energia utilizzata nel processo di raffreddamento è derivata dalla rete principale, che riceve energia proveniente dal progetto Al Kharsaah Solar Energy",²⁸ un imponente centrale solare su scala industriale recentemente inaugurata che si trova a 80 km dalla capitale.²⁹ A ogni modo il controllo del "raffreddamento" in ogni stadio sarà diverso dall'altro, in base al numero di tifosi nello stadio e alla temperatura esterna all'ora specificata.

25 Il *greenwashing* è una tattica di marketing che viene utilizzata dalle grandi aziende o da enti per promuovere un prodotto o un'iniziativa volta ad attrarre l'attenzione e la sensibilità di quei consumatori che sostengono le cause ambientaliste. Tutto questo occultando o minimizzando l'impatto di tale attività che può avere nell'ambiente.

26 Salman Zafar, "Top 3 Green Buildings Rating System in the Middle East," *BLOGGIN HUB*, Dicembre 25, 2020, <https://www.cleantechloops.com/green-rating-middle-east/>.

27 Beatriz Rios, "FIFA commits to carbon-neutral 2022 football World Cup," *Euractiv*, Febbraio 18, 2020. <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/fifa-commits-to-carbon-neutral-2022-football-world-cup/>.

28 The Peninsula, "FIFA World Cup Qatar 2022 will be first carbon-neutral tournament," *The Peninsula*, Luglio 9, 2022, <https://thepeninsulaqatar.com/article/09/07/2022/fifa-world-cup-qatar-2022-will-be-first-carbon-neutral-tournament>.

29 The Peninsula, "Al Kharsaah Solar Power Plant to be inaugurated in few weeks," *The Peninsula*, Settembre 25, 2022, <https://thepeninsulaqatar.com/article/25/09/2022/al-kharsaah-solar-power-plant-to-be-inaugurated-in-few-weeks>.

Secondo l'ONG Carbon Market Watch la FIFA ha sottostimato i reali livelli di emissioni e dell'impatto climatico, considerando una *boutade* i dati che fanno credere che l'intero svolgimento dell'evento non avrebbe arrecato nessun costo al clima. Gli organizzatori stimano che la Coppa del Mondo emetterà 3,6 mega tonnellate di anidride carbonica equivalente (MtCO₂e). I calcoli della FIFA tengono conto delle emissioni degli impianti nei giorni della partita e non dell'intero ciclo di vita, non andando a considerare gli eventuali e futuri consumi una volta che il mondiale sarà terminato.³⁰

Migliaia di tifosi giungeranno in Qatar appositamente da Dubai attraverso un servizio navetta offerto dalla Compagnia di bandiera Qatar Airways e solo esclusivamente per vedere le partite, evitando così di soggiornare negli hotel del paese ospitante a causa del ristretto numero di camere disponibili negli hotel, suscitando forti dubbi sulla autoreferenziale titolo di competizione "carbon neutral".³¹

Conclusioni

A seguito di depressioni a livello internazionale, perpetrate dal Parlamento Europeo e di denunce di scandali che avrebbero coinvolto anche la FIFA, il Qatar decise di apportare notevoli riforme e concedere qualche graduale miglioramento nelle condizioni dei lavoratori stranieri, in un paese il cui numero di lavoratori non indigeni e non qualificati supera quello degli abitanti locali.

Il caso di Malcolm Bidali ha fatto riaffiorare il tema del maltrattamento a pochi mesi

dal fischio di inizio, inoltre si sono verificati notevoli boicottaggi e moniti da parte di numerosi Membri del Parlamento Europeo. Qatari Sports Investment (QSI), Abu Dhabi United Group e Public Investment Fund (PIF) che appartengono ai più ricchi e potenti attori della regione del Golfo, nell'ultimo decennio hanno fatto grandi investimenti nel mondo del calcio e dello sport e per questo sono stati accusati di *sport washing* a causa della mancanza di diritti basilari per i propri cittadini nei propri confini interni. Oltre a tutto, l'ONG Carbon Market Watch ha imputato Qatar e la FIFA di *greenwashing*, quest'ultime ree di aver pubblicizzato di aver annunciato che i Mondiali sarebbero stati la prima competizione a non arrecare nessun danno all'ambiente grazie al massiccio uso di materiali riciclati per la costruzione degli stadi e dell'alta tecnologia d'avanguardia degli stadi in cui si giocheranno le partite.

³⁰ Gilles Dufrasne, "Poor tackling: Yellow card for 2022 FIFA World Cup's carbon neutrality claim," *Carbon Market Watch*, Maggio 31, 2022, <https://carbonmarketwatch.org/publications/poor-tackling-yellow-card-for-2022-fifa-world-cups-carbon-neutrality-claim/>.

³¹ Alexander Cornwell, "Qatar's green own goal as World Cup fans set to jet in from Dubai," *Reuters*, Settembre 7, 2022, <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/qatars-green-own-goal-world-cup-fans-set-jet-dubai-2022-09-07/>.



The Guyanese Oil Boom: Effects on the Caribbean Economy and the EU-CARIFORUM EPA

Since 2015, Guyana has been the country where the most energy resources have been discovered off-shore; 11.2 billion barrels of oil and almost half a trillion cubic metres of natural gas have been discovered. This makes the country one of the major players in the global energy market. Rystad Energy estimates that by 2035 it will surpass the United States, Norway, and Mexico to become the world's fourth-largest off-shore oil producer. These deposits are already being tapped by an international consortium of ExxonMobil, Hess Corporation, and the China National Offshore Oil Corporation, explaining why the IMF has designated Guyana as the fastest-growing economy of 2022, with a predicted growth rate of almost 60%. This development will profoundly affect not only Guyana itself, but also the global, European, and Caribbean economies. In Guyana, the effects of such a discovery will be ambivalent, with GDP and productivity growth limited by the resource curse -the Dutch disease. The final outcome for the country will depend on how its new wealth, industrial composition, and the course of the Guyanese dollar are managed. But beyond Guyana, how will its neighbours, especially without energy resources of their own, be affected? What impact will the discovery and exploitation of Guyanese resources have on Caribbean economies and the EU-CARIFORUM EPA? Is there the possibility of regional effects related to the Dutch disease?

Introducción: Guyana como Potencia Energética

DESDE el 2015, Guyana ha sido el país donde más recursos energéticos se han descubierto off-shore.¹ Desde entonces se han descubierto 11.2 Mil Millones de barriles de petróleo y casi medio billón de metros cúbicos de gas natural. Esto convierte al país en una de las mayores potencias en el mercado

energético global.² Rystad Energy estima que, para el 2035, superaran los Estados Unidos, Noruega, y México para convertirse en el cuarto mayor productor offshore de petróleo del mundo.³ Actualmente, los yacimientos ya están siendo explotados por un consorcio internacional compuesto por ExxonMobil, Hess Corporation, y la China National Offshore Oil Corporation. Esto hace posible que el FMI considere a Guyana como la economía con el mayor

1 Rystad Energy, "Guyana upstream industry and country benchmarking update," *Rystad Energy*, 2022.

2 BDO, "GYEITI Report for Fiscal Year 2019," *Guyana Extractive Industries Transparency Initiative*, 2022.

3 David Blackmon, "New Oil Power Guyana On Pace To Surpass U.S. Offshore By 2035," *Forbes*, Julio 2022, <https://www.forbes.com/sites/davidblackmon/2022/07/28/new-oil-power-guyana-on-pace-to-surpass-us-offshore-by-2035/>.

crecimiento en 2022, con casi un 60%.⁴ Esta evolución va a afectar profundamente no solo a Guyana misma pero también a la economía mundial, europea, y caribeña.⁵

En Guyana los efectos del descubrimiento serán ambivalentes, con un incremento del PIB y de la productividad limitado por la maldición de los recursos -el mal holandés.⁶ El resultado final para el país dependerá mucho de cómo su nueva riqueza, la composición industrial, y el curso del dólar guyanés son gestionados. ¿Pero más allá de Guyana, como se verán afectados sus vecinos, sobre todo sin recursos energéticos propios? ¿Qué impacto tendrá el descubrimiento y la explotación de los recursos guyaneses en las economías del Caribe y el EPA CARIFORO-UE? ¿Cabe la posibilidad de efectos regionales relacionados con el mal holandés?

Revisión Bibliográfica y Periodística

La literatura preexistente acerca del mal holandés es extensa. En general, se puede decir que al encontrar gran cantidad de recursos naturales en un país la inversión extranjera directa, y los ingresos debidos a estos recursos suben radicalmente.⁷ Esto conlleva a más demanda y una subida del curso de la moneda nacional, que a cambio hace que sus otras exportaciones sean menos atractivas y una contracción de estos sectores. Mucha literatura acerca del mal holandés esta disponible, pero sobre los efectos de booms petroleros

y el mal holandés en países vecinos los artículos son limitados. Poelhekke y van der Ploeg abarcan el tema con bastante exactitud y tomando en cuenta diversos tipos de inversión extranjera directa (IED).⁸ El incremento en inversión extranjera directa en el país del boom, en combinación con las complejas cadenas de producción de las multinacionales en cargo de producción y comercialización, pueden conllevar a una caída en IED de los países vecinos mediante un efecto derrame. En el caso de la industria petrolera, se habla principalmente de la IED de exportación fragmentada, indicando que muchos de los pasos intermedios hasta el producto finalizado se efectúan en otros países. Esto, a cambio, conlleva a un aumento en IED en países vecinos.⁹

A estos dos efectos contrapuestos se tiene que añadir las perspectivas económicas de tener más fácil acceso a recursos energéticos. Según el Banco Mundial "*mayor uso, acceso, confiabilidad y asequibilidad de la electricidad*" están altamente relacionados con el desarrollo económico de un país.¹⁰

También, es importante recalcar que mientras que el refinamiento de petróleo tiene tendencia a ser efectuado cerca de los mercados consumidores existen refinadoras de petróleo en países caribeños como Trinidad y Tobago o la República Dominicana (RD). Estas se encuentran a medio camino en la ruta hacia mercados Europeos y Norteamericanos.

4 Jim Wyss, "World's Fastest-Growing Economy Seeks to Diversify Away From Oil," *Bloomberg*, Julio 2022.

5 Este análisis se enfoca en los países que han ratificado el EPA CARIFORO-UE: República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Trinidad y Tobago.

6 Navendradat Hardyal y Stephan Moonsammy, "A Systematic Review of the Effects and Symptoms of the Dutch Disease Globally: Lessons for Guyana," *University of Guyana*, 2022.

7 The Economist, "What Dutch disease is, and why it's bad," *The Economist*, noviembre, 2014, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2014/11/05/what-dutch-disease-is-and-why-its-bad>.

8 Steven Poelhekke y Frederick van der Ploeg, "Do natural resources attract FDI? Evidence from nonstationary sector-level data," *CEPR Discussion Paper Series*, no. 8079 (2010): 2-3.

9 *Ibid.*

10 Kelsey Jack, "How much do we know about the development impacts of energy infrastructure?," *World Bank Blogs*, Marzo 2022, <https://blogs.worldbank.org/energy/how-much-do-we-know-about-development-impacts-energy-infrastructure>.

También se encuentran en la ruta hacia Asia por el canal de Panamá gozando de un posicionamiento geográfico altamente estratégico. Mientras que la refinería en RD se encuentra operacional y bajo control total del gobierno desde el año pasado,¹¹ la refinería en Pointe-a-Pierre (Trinidad y Tobago) cerró en 2018 y la venta a inversores extranjeros está siendo considerada.¹² La presencia de estas refinerías cercanas a Guyana puede presentar grandes oportunidades para RD y Trinidad & Tobago, tal y como las otras economías del Gran Caribe con mejor acceso al producto final, el petróleo refinado.

Metodología

Un análisis cualitativo de los efectos directos sobre la economía caribeña y las implicaciones para la economía europea va a apoyar un análisis empírico detallado que asemeja el boom petrolero guyanés con booms de gas o petróleo históricos. Utilizando las rentas de gas y petróleo de países productores como variable independiente (x) se analiza la correlación simple con diversas variables respuesta de países vecinos (y) a las cuales se ha deducido su tendencia general.

La deducción de tendencia es efectuada mediante el método de mínimos cuadrados lineal:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_i + e$$

$$\hat{\beta}_1 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

$$\hat{\beta}_0 = \bar{y} - \hat{\beta}_1 \bar{x}$$

Para demostrar las correlaciones se utiliza el Coeficiente de Pearson:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}}$$

Específicamente, se analizará la relación de estas variables y países. Los datos originales provienen del Banco Mundial.¹³

11 Luc Cohen, "Venezuela's PDVSA cedes stake in Dominican oil refinery in debt swap," *Reuters*, Agosto 2021, <https://www.reuters.com/business/venezuelas-pdvsas-cedes-stake-dominican-oil-refinery-debt-swap-2021-08-19/>.

12 Robert Brelsford, "Trinidad and Tobago seeks new partners to restart idled refinery," *Oil & Gas Journal*, Julio 2021, <https://www.ogj.com/refining-processing/refining/operations/article/14207291/trinidad-and-tobago-seeks-new-partners-to-restart-idled-refinery>.

13 World Bank, "World Bank Open Data," 2022, <https://data.worldbank.org/>.

Rentas de petróleo y gas	Cuenta corriente (% del PIB) Comercio (% del PIB) Emisiones CO2 IED (Nominal) IED (% del PIB) Ingresos Fiscales PIB (Nominal) PIB per cápita (Nominal) PIB per cápita (PPA) Rentas mineras (% del PIB) Valor agregado manufacturero (% del PIB) Valor agregado de infraestructura (% del PIB) ¹⁴ Valor agregado agrícola (% del PIB) Valor agregado de servicios (% del PIB)
Angola ¹⁵	Botsuana Namibia Zambia
Azerbaiyán	Georgia Turquía
Gabón Guinea Ecuatorial Nigeria	Benín ¹⁶ Camerún Mali República del Congo Togo

La metodología elegida es relativamente simple a nivel cuantitativo, debido a la falta de datos pertinentes y para dar una visión generalista de cómo un boom de gas y petrolero puede afectar países vecinos. Estas conclusiones se aplican a la situación real en el Caribe teniendo en cuenta las condiciones *in-situ* de manera cualitativa. Aunque para este artículo la metodología elegida es la adecuada también tiene sus limitaciones, debido a ser susceptible

a variables independientes omitidas (Omitted Variable Bias). Es importante notar aquí que los países elegidos tienen perfiles y volúmenes económicos muy diferentes entre sí y diferentes a los países caribeños, sobre todo teniendo en cuenta a la geografía insular del Caribe. Debido a esto, las conclusiones encontradas no forzosamente se aplican a todos los países pertinentes al estudio. Además las correlaciones encontradas son bajas debido a los factores diversos que afectan

14 Para calcular el Valor Agregado de Infraestructuras (% del PIB) se ha efectuado la siguiente operación en concordancia con las definiciones de actividades económicas del Banco Mundial: VA Industrial-VA Manufacturero-Rentas Mineras=VA Infraestructuras. Por lo tanto el VA de Infraestructuras (% del PIB) engloba las divisiones 35-43 de la CIIU.

15 La República Democrática del Congo queda excluida de este análisis debido a su tamaño, propio potencial energético, baja tasa de electrificación y cercanía a tanto Angola, como a Gabón y Guinea Ecuatorial.

16 Níger también queda excluido debido a su baja tasa de electrificación (menos del 20%).

las variables y solo sirven para entender que suele pasar en países vecinos después de un boom. Estudios en más profundidad numérica son necesarios para entender el efecto que pueden tener los booms petroleros en países vecinos y que impacto específico tendrán los yacimientos de petróleo guyaneses en el Caribe.

Resultados Estadísticos: Efectos de Booms Petroleros y de Gas Históricos

Se pueden identificar efectos leves sobre las variables respuesta debido a las rentas de gas y petróleo de su país vecino productor.

Sobre todo a corto plazo, el PIB se ve positivamente afectado y en concordancia los ingresos impositivos, mientras que el PIB per cápita empieza a ser relativamente muy impactado a largo plazo. Al analizar el PIB per cápita a valores de paridad de poder adquisitivo, se puede observar que aunque inicialmente es positivo, a largo plazo hay una correlación negativa. Esto quiere decir que mientras que los salarios van subiendo debido a las rentas de gas y petróleo, al cabo de unas décadas los precios suben significativamente más rápido que el ingreso medio.

En cuanto a IED se encuentra una relación positiva, que va creciendo con el tiempo. Esto es concuerde con los resultados encontrados por Poelhekke y van der Ploeg.¹⁷

La composición del PIB también se ve afectada por los booms petroleros y de gas en la vecindad de un país. Se puede ver que los efectos clásicos del mal holandés también se extienden, en menor medida a los países vecinos. Asimismo, el sector manufacturero pierde importancia, sobre todo a corto plazo. El aquí denominado como Valor Agregado de Infraestructuras

también se ve afectado, aunque este efecto ocurre sobre todo a largo plazo.

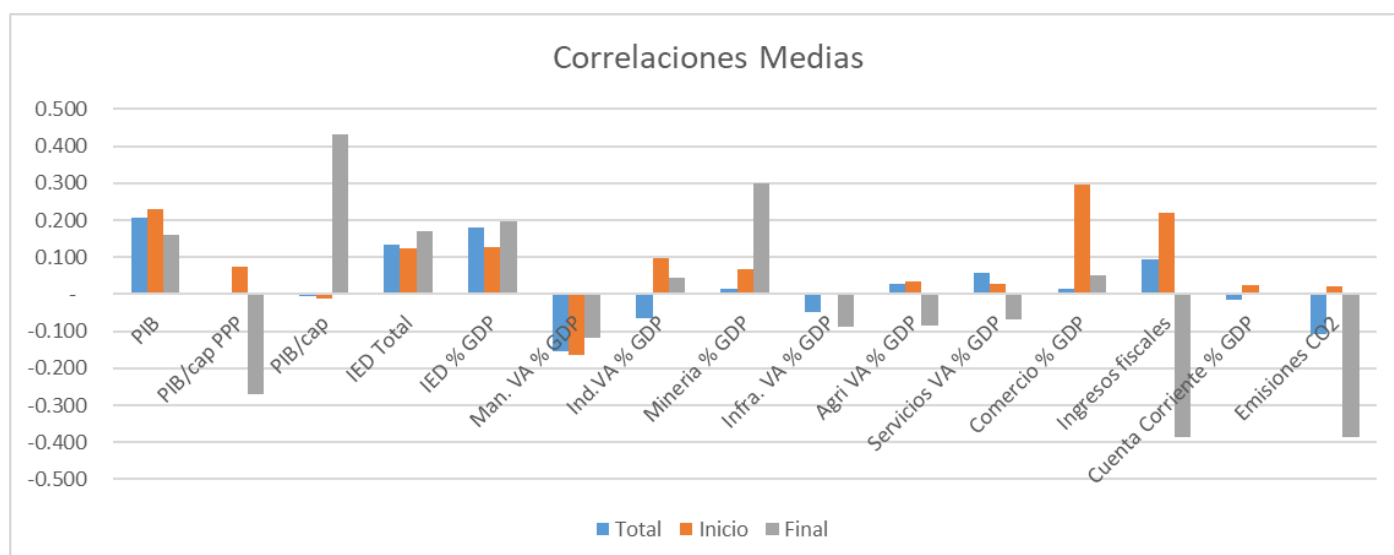
El sector agrícola y de servicios tienen tendencia a crecer a corto plazo y a decaer con el tiempo. En el sector de los servicios los efectos a largo plazo son muy diferentes entre los países del estudio, creciendo mucho en países más estables y con un buen entorno de negocios. Esto incluye Georgia, Turquía, Camerún, y Zambia. En los otros países va perdiendo mucha influencia con el paso del tiempo.

De los países del estudio solo Zambia, Togo, y Namibia tienen ingresos mineros de cierta importancia. En este último se observan efectos negativos, mientras que en Zambia y Togo hay efectos positivos comparativamente fuertes en sus ingresos mineros sobre todo a largo plazo.

Inicialmente la cuenta corriente del país se ve ligeramente afectada, que también se refleja en mayores números de comercio en general. Este efecto se va disipando con el tiempo.

Un descubrimiento contraintuitivo es identificado en las emisiones de CO₂ de los países. En general, están negativamente relacionadas con las rentas de gas y petróleo. Esto se desagrega en un efecto leve positivo inicial, mientras que a largo plazo bajan considerablemente las emisiones. Esto podría ser debido a que inicialmente los nuevos recursos energéticos son utilizados en mayor medida como para impulsar proyectos nuevos, mientras que con el tiempo van sustituyendo en todo el país el carbón y otras fuentes de energía más polucionadoras que el gas o el petróleo.

¹⁷ Ibid.

Gráfico 1: Correlaciones Medias¹⁸

Fuente: Representación del autor.

Aplicación de Resultados al Caribe

La aplicación de estos resultados a la región del Caribe no es lineal ni evidente. Las circunstancias macroeconómicas y geográficas son muy diferentes, lo cual es importante tener en cuenta. Los efectos generales en PIB, PIB per cápita con y sin PPA, serán similares en el Caribe, viéndose impactados sobre todo de manera positiva. A cambio, en cuanto a PIB per cápita en PPA podría constituir una amenaza más grande en el Caribe que en los países del estudio, debido a la preexistente disparidad entre precios y salarios. Esto podría poner en peligro la estabilidad monetaria, tanto como poner en peligro a la población más pobre, reduciendo aún más su poder adquisitivo.

El efecto positivo en IED también se verá replicado en el Caribe, con un énfasis en IED enfocado a recursos primarios en Surinam y Trinidad & Tobago, así como en infraestructuras asociadas a estos recursos como refinerías en República Dominicana, Brasil, y Trinidad & Tobago.

La composición del PIB cambiará en menor medida que en el estudio, debido a la distancia entre los países. Esto no forzosamente se aplica a los servicios que podrían operar entre los países con más facilidad. Debido al buen entorno de negocios y relativa estabilidad comparado con muchos de los países del estudio, este sector se verá impulsado en el Caribe. Las rentas mineras podrían crecer significativamente a largo plazo en los países con recursos pertinentes, notablemente Surinam, Trinidad & Tobago, y República Dominicana. En estos países es probable que haya efectos positivos en el valor agregado de infraestructuras. En cuanto a los sectores agrícolas y manufactureros el impacto según el estudio debería ser negativo, aunque debido a la mayor lejanía entre los países caribeños y su mayor enfoque a exportaciones, la transposición simple de las conclusiones al Caribe no es posible. Estos sectores dependen mucho más de la demanda en la UE, EEUU, China, etc. que de efectos chorreo debidos a un mal holandés intraregional. El acceso mejorado a la

¹⁸ En este gráfico se tienen en cuenta medias de las correlaciones, teniendo en cuenta valores atípicos que no se representan en el análisis cualitativo de los resultados.

electricidad podría significar incluso que en los principales países manufactureros del Caribe se impulse este sector a costa del sector agrícola. La mejor integración de, por ejemplo, República Dominicana en la economía mundial facilita que con mejores márgenes las empresas productoras puedan suministrar a sus socios comerciales a precios reducidos aprovechando las nuevas condiciones de proveedores energéticos. Este efecto se podría ver muy reducido debido a la subida de precios general prevista en este estudio. Si estos países se siguen estableciendo como hubs manufactureros en el Caribe el acceso mejorado a electricidad podría impulsar este sector.

El comercio total de los países caribeños se verá impulsado mientras que las cuentas corrientes de países no involucrados en la producción, refinamiento, o distribución empeorarán.

Las emisiones de CO₂ se verán impactadas también, por un lado, por la sustitución de carbón por petróleo o gas, reduciéndose así, y, por el otro lado, incrementándose debido a una mayor incentiva de consumo energético por precios bajos. En el Caribe actualmente, hay una menor dependencia del carbón que en los países del estudio, lo que disminuye el efecto reductor de las emisiones. Además, si hay recursos energéticos cercanos y baratos la transición hacia la energía verde que se está impulsando fuertemente en esta región se podría ver limitada.

Consecuencias para el EPA CARIFORO-UE

Las mayores conclusiones para el EP CARIFORO-UE están basadas en la composición de las exportaciones e importaciones CARIFORO-UE.

Es evidente que los recursos energéticos se exportarán en mayor medida a la Unión Europea. Esto puede incluir petróleo crudo directamente de Guyana y petróleo refinado en República Dominicana o Trinidad & Tobago. Este año, el 50% de las exportaciones de petróleo guyanés tuvieron como destino Europa, señalando su potencial transformativo para el EPA y el abastecimiento energético europeo.¹⁹

En un futuro y acompañado por las inversiones requeridas en infraestructuras pertinentes, también podría llegar a exportarse LNG. Debido a su mejor posicionamiento en servicios a nivel caribeño, este sector también podría trabajar más con empresas europeas. Con su nueva riqueza y mediante un fondo soberano de inversión aprobado en 2019, Guyana misma planifica convertirse en un hub regional de servicios potenciando este efecto.²⁰

El sector agrícola, siendo responsable de la gran mayoría de exportaciones caribeñas podría perder un poco de importancia, aunque si se consigue impulsar la agricultura inteligente gracias a mejor acceso a electricidad esto no

19 Marianna Parraga y Binnie Isla, "Guyana oil producers ramp up exports to thirsty European refiners," *Reuters*, Septiembre 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/guyana-oil-producers-ramp-up-exports-thirsty-european-refiners-2022-09-08/>.

20 The Official Gazette (Guyana Ministry of Legal Affairs), "Natural Resource Fund Act Legal Supplement-A," (25/2019, Extraordinary Gazettes, Georgetown, Enero 2019); Michael Stott, "Guyana aims to avoid oil curse by spending on health and education," *Financial Times*, Mayo 2022, <https://www.ft.com/content/cc2642c5-7779-41c8-adb1-d86c1f01b6f1>.

sería el caso. El sector manufacturero podría ganar importancia en la República Dominicana, mientras que se ve reducido en otros países a favor de, por ejemplo, los servicios.

Las importaciones también se podrán ver afectadas, en concordancia con las necesidades de los países caribeños. Así los suministros para el sector manufacturero de República Dominicana, incluyendo maquinaria, piezas de recambio, y materias crecerán, tal y como componentes de producción agrícola más tecnológicos. Para el resto del Caribe, estas importaciones se verían reducidas. Productos y servicios provenientes de la UE en apoyo al sector de servicios también se verán impulsados en todo el Caribe. En general, los incrementos en PIB permitirán un volumen mayor de importaciones, mientras que a largo plazo la población más pobre no tendrá acceso a ellas debido a precios excesivamente elevados comparado con los salarios.

Adicionalmente flujos de inversión hacia todas las economías del Caribe, sobre todo relacionados con recursos primarios crecerán significativamente. Con la creación del fondo soberano de inversión guyanés, los flujos de inversión del Caribe a la UE también tienen potencial de crecimiento.

Conclusión

Los resultados obtenidos están basados en países con circunstancias similares, aplicados de manera selectiva al Caribe. Lo que al sucederá depende mucho de las pólizas que implementen los países pertinentes. Sobre todo, República Dominicana y Trinidad & Tobago tienen mucho que ganar como posibles refinadores del petróleo guyanés, mientras que Surinam y Trinidad & Tobago podrían explotar sus propios yacimientos de gas y petróleo con más facilidad. El sector manufacturero de República Dominicana también tiene buenas perspectivas, tal y como los servicios en todo el Caribe. Los otros países podrían observar efectos chorreo del mal holandés, y una reducción de sus propios sectores industriales.

Estas evoluciones impactarán la utilización del EPA CARIFORO-UE y pueden significar oportunidades para la UE en tiempos de escasez energética, una conclusión valiosa.



The Side Effects of the Russian Invasion: A Rewiring of Democracy

The Russian Federation's conflict in Ukraine contributed to raising severe doubts about the fate of democratic standards in the European area. Strong concerns about democracy do not exclusively involve Ukraine, but also expand further towards the Eastern European region, the Caucasus, and the entirety of Europe. There is a growing preoccupation regarding the possibility of autocratic tendencies and initiatives spreading like wildfire over the Euroasian continental area.

Nevertheless, while on the one hand, the conflict highlights the presence of a dormant growing wave of authoritarianism, on the other experts have often proceeded to emphasise that the war could have side effects on the European Union's inner democratic weaknesses, given the intense and cohesive reaction to it since the beginning of military actions.

Firstly, the conflict sparked a renewed awareness on the need to equip democratic societies with ulterior and advanced instruments to counter authoritarian attempts. This is testified by a number of relevant reports that aim to analyse levels of freedom and democracy in the world, which overall identified a common negative tendency towards deterioration of democratic values and human rights protection. Secondly, an increase in democratic breaches abroad, and a fresh awareness of the necessity to uphold freedoms internationally in order to preserve national security, might inspire, or require, political leaders to correct their misbehaviour at home. This specifically refers to EU Member States that have often displayed a divergent behaviour and illiberal views, but which proceeded to seek financial, political and military security from non-autocratic institutions following the outbreak of the conflict. Thirdly, a shared effort in offering aid to the Ukrainian people contributed to spreading a sense of unity and togetherness, despite differences and ideological rifts among the Member States. European citizens are today more aware of a need to act together to fight authoritarian powers abroad as well as internally.

Previous global and regional crises all represented, in a way, a possible, yet missed, opportunity to rewire the preservation and promotion of democratic values by EU institutions and the Member States. Will the circumstances of this war change this trend of missed opportunities and trigger a concrete, long-term relaunch plan for democracy and the rule of law?

Introduzione

LE ostilità originate dalla Federazione Russa, un conflitto causa di devastazione della regione ucraina e dello sconvolgimento del tessuto socio-politico del Paese, ha contribuito a sollevare validi dubbi sul destino che attende gli standard democratici dell'area europea. La persistente apprensione sulla sorte dei valori democratici non riguarda esclusivamente l'Ucraina, ma interessa anche l'intera Europa e la regione del Caucaso. Cresce, di conseguenza, la preoccupazione riguardo all'eventualità che tendenze e iniziative antidemocratiche e autocratiche si diffondano a macchia d'olio in tutta l'area continentale euroasiatica.

Tuttavia, se da un lato il conflitto evidenzia la presenza di un'ondata di autoritarismo latente e crescente, dall'altro esperti del settore hanno sottolineato l'impatto positivo, di tipo indiretto, che la guerra ha il potenziale di esercitare sulle fragilità democratiche interne all'Unione Europea, data anche la reazione intensa e coesa che si è riscontrata sin dall'inizio delle azioni militari.¹

Le crisi globali e regionali precedentemente vissute hanno rappresentato tutte una potenziale opportunità, seppur mancata, di rivingorire il processo di salvaguardia e di promozione dei valori democratici, edificato e attuato da parte delle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri.

Il presente elaborato si pone, dunque, l'obiettivo di indagare se le circostanze

che caratterizzano l'attuale conflitto russo-ucraino possano compensare le precedenti opportunità mancate e dare il via ad un piano di rilancio concreto e a lungo termine per la democrazia e lo Stato di diritto.

La Guerra Come Occasione Di Presa di Coscienza per l'UE

E' opinione diffusa, tra gli esperti, che vi sia un'opportunità plasmata dalla guerra per acquisire una rinnovata consapevolezza della necessità di dotare le società democratiche di ulteriori e avanzati strumenti utili al contrasto efficace dei tentativi autoritari.² In aggiunta, l'evento specifico del conflitto russo-ucraino ha rafforzato l'idea che le minacce contemporanee alla democrazia siano presenti e forti, spesso al limite dell'autocratizzazione.³ Ciò è testimoniato da numerosi report che, attraverso l'analisi dei livelli globali e regionali di libertà all'interno delle società, ne hanno registrato in numerosi Paesi un progressivo e costante declino nel corso degli ultimi quindici anni.⁴ Ad esempio, il *Report Freedom in the World 2022* ha sottolineato come a livello globale, nel 2021, 8 persone su 10 vivessero in un Paese classificato come "parzialmente libero" o "non libero". Inoltre, dal 2005, soltanto 25 tra i Paesi oggetto dell'analisi hanno registrato un miglioramento nel proprio punteggio in termini di standard democratici, mentre 60 hanno subito un peggioramento della loro posizione nella classifica di *Freedom in the World*.⁵ Un'analisi pubblicata dal V-Dem Institute delinea una tendenza simile: da questa emerge come, nel

1 Richard Youngs, Godfrey Ken, Cheeseman Nic, Lefler Christian, Leininger Julia, Lindberg Staffan, Meyer-Resende Michael, Perotti Victoria and Smith Antony, "Supporting Democracy After the Invasion of Ukraine," *Carnegie Europe*, June 14, 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/14/supporting-democracy-after-invasion-of-ukraine-pub-87290>.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 Michael Abramowitz and Sarah Repucci, "The Growing Threat of a World Run by Dictators," *Real Clear Politics*, February 26, 2022. https://www.realclearpolitics.com/articles/2022/02/26/the_growing_threat_of_a_world_run_by_dictators_147250.html.

5 Sarah Repucci and Amy Slipowitz, "Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule," *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>.

2021, 33 Paesi abbiano subito processi di autocratizzazione nazionale, segnando un record per gli ultimi 50 anni.⁶

Si può quindi dedurre che l'invasione russa dell'Ucraina rappresenti un'espressione molto preoccupante di una tendenza globale in corso.

La narrazione che interpreta i fenomeni di crisi come fattori che spingono a processi di miglioramento e a spinte alla riforma, soprattutto al livello dell'Unione Europea, riscuote un certo successo nella letteratura in quanto ha il potere di accendere una rinnovata speranza a seguito di eventi critici e di fronte a minacce imminenti. Tuttavia, tale narrazione si è rivelata infruttuosa nel prevedere il verificarsi di aggiuntivi e più gravi eventi e l'ulteriore deterioramento degli standard democratici. Per citare alcuni casi esempio di tale fenomeno, già nel 2008 la Georgia subì un'invasione da parte della Russia. Inoltre, all'inizio del 2013, la crisi dei rifugiati arrivò a minacciare la struttura complessiva dell'Unione Europea. Infine, la pandemia di Covid-19 ha avuto l'effetto di scuotere alle radici le società democratiche. A questo proposito, Rosa Balfour, direttrice di Carnegie Europe, ha sottolineato come in tutte le circostanze menzionate non si siano raggiunte effettivamente soluzioni concrete e pratiche in risposta a problemi sistemici.⁷ Al contrario, le potenziali questioni strutturali e ricorrenti da risolvere sono state *"nascoste sotto il tappeto"*.⁸

Ciononostante, rispetto a determinate condizioni di emergenza verificatesi in passato, le azioni di solidarietà e di cooperazione istituzionale sono state, sin dallo scoppio della guerra nel febbraio 2022, fortemente promosse, avviate e portate avanti dalla maggioranza dei Paesi europei. Le istituzioni europee, infatti, hanno garantito assistenza all'Ucraina sotto forma di aiuti finanziari e sostegno militare. Inoltre, è stato attuato un piano globale al fine di affrontare la crisi umanitaria e il trasferimento della popolazione ucraina nel continente europeo. Infine, il meccanismo di protezione temporanea previsto dal sistema di asilo dell'UE, attraverso il quale i rifugiati ucraini godono di uno *status* di protezione per almeno un anno, è stato per la prima volta avviato.⁹ Attraverso iniziative private e pubbliche, le popolazioni e i governi dei Paesi confinanti non hanno mancato di dimostrare attiva solidarietà nei confronti dei rifugiati in fuga dal Paese sotto attacco.

Il Possibile Riscatto di Stati Membri Divergenti

L'incremento delle violazioni dei principi democratici all'estero e la rinnovata consapevolezza della necessità di sostenere le libertà individuali al di fuori dei propri confini per proteggere la sicurezza nazionale potrebbero, come risultato, ispirare o richiedere ai leader politici di correggere la propria condotta in patria.

6 V-Dem Institute, "Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?," University of Gothenburg, 7. https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

7 Rosa Balfour, "Europe's Geopolitical Turn Needs a Democratic Reboot," *Carnegie Europe*, July 5, 2022. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/87436>.

8 *Ibid.*

9 Katrien Luyten, "Briefing: Temporary Protection Directive," European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 729.331, March 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS_BRI\(2022\)729331_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS_BRI(2022)729331_EN.pdf).

Per quanto riguarda le relazioni tra l'Europa occidentale e l'Europa centrale, gli effetti dell'invasione russa dell'Ucraina promettono di ripristinare una solidarietà, che a volte è parsa scemata, tra i Paesi europei, attenuando i disaccordi sugli standard democratici e sullo Stato di diritto tra Polonia, Ungheria e gli altri Stati membri.¹⁰ In effetti, lo svolgersi drammatico e violento degli eventi ucraini ha fatto sì che i due Paesi del Gruppo Visegrád siano stati costretti a cambiare prospettiva e a trovare un compromesso circa le proprie posizioni, a favore dei principi e del diritto dell'UE. Certamente, la necessità di beneficiare a livello nazionale della sicurezza militare e finanziaria derivante dall'appartenenza all'UE e dalle alleanze occidentali, condiziona gli Stati membri in disaccordo, i quali si trovano inevitabilmente a dover cedere ad alcune proprie rivendicazioni, o perlomeno a raggiungere una soluzione di compromesso. Vale la pena notare che, di fatto, dall'inizio dell'emergenza e in reazione ai conseguenti aumenti di rifugiati, il governo polacco ha dimostrato di voler cambiare la narrazione portata avanti dal proprio Paese in termini di stato di diritto e promozione dei diritti umani, offrendo un sostegno eccezionale e senza pari nei confronti del confinante paese ucraino.

I pericolosi esiti delle tendenze antidemocratiche potrebbero rappresentare un valido incentivo per i due Stati membri ad ottemperare alle numerose richieste dell'UE di rispettare

lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura, la trasparenza e la responsabilità dei governi, nonché la salvaguardia dei diritti umani.

Esperti di politica internazionale¹¹ mettono nondimeno in guardia sul fatto che l'atteggiamento solidale, specialmente se ostentato, e la manifesta volontà di agire quale fronte europeo unito in vista della minaccia russa debbano essere considerati e valutati separatamente dalla reputazione negativa di Polonia e Ungheria per quanto riguarda lo Stato di diritto.¹² Non si può negare che la fama di questi Paesi sia, seppur parzialmente, cambiata, soprattutto grazie a una risposta pronta ed efficace alla crisi umanitaria innescata dalla guerra. In particolare, la Polonia, a partire dal settembre 2022, ha accolto oltre 1,3 milioni di rifugiati dall'Ucraina nell'ambito di programmi di protezione.¹³ Inoltre, la risposta ha comportato intensi e ripetuti atti di solidarietà da parte della stessa popolazione polacca, così come programmi di integrazione a lungo termine e misure, di tipo finanziario, lavorativo, scolastico, lanciate dal governo polacco a favore dei rifugiati stanziatisi nel proprio paese.

È opportuno tenere però a mente come gravi periodi di crisi spesso portano ad una maggiore concentrazione di potere all'esecutivo, ai fini della salvaguardia della sicurezza nazionale e internazionale, e della corretta gestione delle emergenze a livello logistico e organizzativo. Questo scenario è diventato particolarmente

10 Niamh Axe and Diane Dupré, "How Might the War in Ukraine Affect Democratic Backsliding in Europe?," *European Student Think Tank*, April 7, 2022. <https://esthinktank.com/2022/04/07/how-might-the-war-in-ukraine-affect-democratic-backsliding-in-europe/>.

11 Richard Youngs, Godfrey Ken, Cheeseman Nic, Lefler Christian, Leininger Julia, Lindberg Staffan, Meyer-Resende Michael, Perotti Victoria and Smith Antony, "Supporting Democracy After the Invasion of Ukraine," *Carnegie Europe*, June 14, 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/14/supporting-democracy-after-invasion-of-ukraine-pub-87290>.

12 Niamh Axe and Diane Dupré, "How Might the War in Ukraine Affect Democratic Backsliding in Europe?," *European Student Think Tank*, April 7, 2022. <https://esthinktank.com/2022/04/07/how-might-the-war-in-ukraine-affect-democratic-backsliding-in-europe/>.

13 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation," <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [Accessed September 17, 2022].

evidente con la pandemia di Covid-19, finendo per consentire ai governi in carica, in particolare ai regimi che già esibivano posizioni devianti dai valori di carattere democratico, di assumere ulteriori poteri senza troppi ostacoli. In aggiunta, poiché l'attenzione internazionale è volta ora soprattutto al conflitto tra Russia e Ucraina, tali governi riescono ad attuare politiche per il contenimento dell'emergenza di Covid-19 più restrittive dal punto di vista dei principi democratici, senza causare troppo clamore.

Infatti, rispetto alla Polonia, i recenti sviluppi in Ungheria evidenziano come il governo di Viktor Orbán non abbia colto l'occasione della guerra per migliorare la propria reputazione in termini di stato di diritto. Al contrario, alcune misure introdotte nel Paese hanno rivelato una tendenza opposta. Nel maggio 2022, ad esempio, è stato introdotto il cosiddetto "*stato di pericolo*", misura di natura emergenziale che assegna poteri speciali al governo, utilizzando la guerra in Ucraina e le conseguenti difficoltà economiche ed energetiche come giustificazione per la misura straordinaria.¹⁴

Di recente, quindi, si è accesa, all'interno delle istituzioni europee, una nuova apprensione per il rispetto degli standard dello stato di diritto, per evitare di sottovalutare un fenomeno a tendenza negativa che non solo è ancora presente, ma si sta aggravando. Il 15 settembre 2022, il Parlamento europeo ha approvato un report che classifica l'Ungheria come "*regime ibrido di autocrazia elettorale*" e invita le istituzioni UE a non trascurare

la questione e ad adottare misure adeguate volte ad affrontare il sistematico arretramento democratico del Paese.¹⁵

Rinnovata Solidarietà e Reputazione

Un ulteriore effetto collaterale della guerra è il fatto che molti Paesi hanno preso la decisione, in reazione alle iniziative militari in Europa orientale, di non restare in silenzio di fronte al conflitto. Nel complesso, una maggioranza degli Stati membri dell'UE si è mostrata disposta ad agire in modo proattivo per garantire sostegno politico e diplomatico all'Ucraina. Inoltre, alle iniziative ufficiali, istituzionali e governative si sono aggiunti numerosi casi di azioni private. In generale, lo sforzo comune nell'offrire aiuto al popolo ucraino ha contribuito a diffondere un senso di unità e di coesione, nonostante le differenze, specificità regionali e nazionali, e le spaccature ideologiche tra gli Stati membri.

L'ampia e prevalente condanna del conflitto da parte dei cittadini dell'Unione Europea ha reso evidente come le popolazioni siano oggi in misura maggiore consapevoli dell'urgenza e della necessità di sostenere le libertà e gli standard democratici e di combattere le tendenze autocratiche, chiedendo che tali esigenze vengano soddisfatte, *in primis*, a livello nazionale.¹⁶ I sondaggi condotti ai fini dell'Eurobarometro della primavera 2022 dal Parlamento europeo mostrano che il 65% dei cittadini europei percepisce positivamente l'appartenenza del proprio Paese all'UE, guadagnando 3 punti percentuali in più rispetto ai dati

¹⁴ Máté Hajba, "The New State of Danger in Hungary," June 1, 2022. <https://www.freiheit.org/new-state-danger-hungary>.

¹⁵ European Parliament, "Press Releases: MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy," September 15, 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>.

¹⁶ Niamh Axe and Diane Dupré, "How Might the War in Ukraine Affect Democratic Backsliding in Europe?," *European Student Think Tank*, April 7, 2022. <https://esthinktank.com/2022/04/07/how-might-the-war-in-ukraine-affect-democratic-backsliding-in-europe/>.

sullo stesso quesito del periodo autunno-inverno dell'anno precedente.¹⁷ Inoltre, sei europei su dieci si mostrano soddisfatti del funzionamento della democrazia nel contesto dell'Unione Europea.¹⁸ Per quanto riguarda, nello specifico, la guerra in Ucraina, il 59% degli intervistati ha dichiarato che *"la difesa dei nostri valori comuni europei come la libertà e la democrazia deve essere una priorità, anche se questo ha un impatto sui prezzi e sul costo della vita"*.¹⁹ Infine, due terzi dei cittadini europei ritengono che *"ciò che unisce i cittadini dei diversi Stati membri dell'UE è più importante di ciò che li separa"*.²⁰ Nel complesso, rispetto ai risultati pubblicati nel novembre-dicembre 2021, la percezione generale dell'UE è migliorata.²¹

Conclusioni

Anche se una regressione dei valori democratici a livello mondiale, le crescenti tendenze autoritarie e gli eventi di crisi hanno la capacità di far tremare dalle fondamenta l'intera architettura della democrazia globale ed europea, questi fenomeni possono essere sfruttati con il fine di dare una scossa a realtà politiche caratterizzate da forte stagnazione e *impasse*, e con l'obiettivo di sollecitare le istituzioni europee ad apportare opportune correzioni e a investire nel sostegno democratico, strutturato e a lungo termine.

Il conflitto russo-ucraino ha senz'altro posto i leader mondiali e gli stessi cittadini di fronte a una persistente minaccia per le libertà universali e la democrazia. Le reazioni collettive e individuali

all'evidente deterioramento democratico testimoniano il desiderio di combattere l'autoritarismo e le posizioni autocratiche, e di salvaguardare i valori promossi dall'UE, non solo all'esterno, ma anche all'interno dell'Unione.

L'intenzione di reagire a forme di autoritarismo esistente e di prevenire un atteggiamento negligente verso gli standard democratici a livello nazionale appare provenire sia dai leader che dai cittadini. In particolare, il conflitto ha sottolineato la necessità di salvaguardare la democrazia a lungo termine, con una visione e uno scopo chiari e con strumenti adeguati, in uno sforzo coeso e collettivo.

Se in passato le istituzioni e la popolazione, insieme, non sono state in grado di utilizzare le crisi per diffondere la consapevolezza dell'importanza della democrazia nel mondo e in Europa, la guerra sembra mostrare, in tal senso, segnali positivi. L'auspicio è che questa volta i cambiamenti siano di lungo periodo, al fine di preservare un alto standard di democrazia e di rispetto delle libertà fondamentali sia nel contesto internazionale che in quello europeo.

17 European Union, "EP Spring 2022 Survey: Rallying Around the European Flag - Democracy as Anchor Point in Times of Crisis - Report," 79-80. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792> [Accessed September 17, 2022].

18 *Ibid*, 117-118.

19 *Ibid*, 58.

20 *Ibid*, 69.

21 *Ibid*, 72.



Polexit: An Inevitable Reality?

Brexit rekindled the debate about which member state will be the next to leave the EU, and various predictions focused on Poland, a country that became notorious for its tensions with the Union regarding both legal issues, like, the rule of law violations, and values, like, LGBTQI+ or abortion rights. This article addresses these considerations and assesses the probability of Polexit happening in the nearest future. Firstly, the legal and the value-oriented tensions suggest that Polexit can happen as the EU and Poland have not been able to reach a meaningful consensus on several issues, which continue to stir animosities. On the other hand, the current government's rhetoric is marked by Euroscepticism, but it does not mention Polexit directly, rather it highlights the value of sovereignty. Moreover, the Eurosceptic rhetoric is instrumentalised as a means to attract the electorate by securitising the issue of the EU and Germany. Additionally, following the latest polls, the Polish society itself wants to stay, with an indicative 81% of support for the EU. This is further reinforced by the economic benefits especially, the access to the European market, which in light of the growing inflation in Poland, is essential; even with the sanctions, the EU market provides immense economic benefits for Poland as the country is heavily dependent on the EU, both export- and import-wise. Further, the EU ensures political security, and leaving the EU in light of the ongoing war in Ukraine, would make Poland lose a certain advantage towards Russia. The results of this analysis suggest that there are two possible options: the formal Polexit and the so-called *crippling Polexit*. The formal Polexit means Polexit in a legal sense by triggering Article 50 of the TEU. The crippling Polexit is a situation in which Poland stays in the EU, but continues to violate the EU's laws and values, which may eventually lead to the formal Polexit. Although the formal Polexit is technically easy to trigger legally, it is passed as an ordinary bill by an ordinary majority, it is not likely to happen in the nearest future. This is because leaving would not constitute a well-calculated political move before the upcoming elections; losing all the benefits would harm the country economically and politically, leading to a possible loss of support for the government. Lastly, the EU's lack of tools to sanction Poland effectively enhances the probability of the crippling Polexit as Poland can remain a free-raider aiming to remodel the EU from the inside while still harvesting the membership benefits.

Introducción

DESPUÉS del *Brexit*, los medios internacionales especulaban sobre cuál país sería el próximo en salir de la comunidad y muchas predicciones se centraron en Polonia.¹ Polonia ya se hizo notoria por las acciones que violan las leyes básicas de la Unión Europea (UE), como el estado de derecho, especialmente en el contexto de la independencia judicial.² Además, los valores diferentes del gobierno de PiS (Prawo i Sprawiedliwość) y los de la UE causan muchas tensiones, como la cuestión de LGBTQI+³ o el derecho al aborto.⁴ El resultado de esto es el euroescepticismo aumentando y el gobierno insatisfecho con la UE. Según los acontecimientos de los últimos años, la posibilidad del *Polexit* parece convertirse en una realidad más y más probable, pero ¿es esta realidad inevitable?

Polonia y la UE Tienen una Historia Llena de las Tensiones Legales

En 2021, el Tribunal Constitucional en Polonia dictaminó que algunas de las leyes de la UE eran incompatibles con la

constitución polaca,⁵ a pesar del principio de la prevalencia de la ley de la Unión Europea sobre la ley nacional. Siguiendo este veredicto, los expertos legales de Alemania sugirieron que el único razonamiento lógico en esta situación era el *Polexit*, puesto que el veredicto declaraba a la ley polaca irreconciliable con el derecho de la Unión Europea,⁶ es decir este veredicto desencadenó la guerra legal entre Polonia y la UE.

A este escenario también se suman las tensiones en cuanto a la Cámara Disciplinaria⁷, cuyo propósito era disciplinar a los jueces, también por las razones políticas, o en cuanto a la posibilidad de bloquear la legislación sobre el presupuesto de la UE por Polonia y Hungría.⁸ Además, recientemente, ha surgido la cuestión de congelar los fondos de cohesión hasta que Polonia cumpla las normas de independencia judicial indicadas por la Comisión Europea.⁹ Entonces, a través de los años, el conflicto Polonia-UE ha seguido profundizándose; con los dos actores teniendo intereses mutuamente excluyentes es difícil llegar al consenso que, a lo largo plazo, tiene el

- 1 Zosia Wanat y Jan Cieński, "Polexit: 3 Reasons Why Poland Will Quit the EU and 3 Why It Won't," *POLITIKO*, 30 de noviembre de 2020, <https://www.politico.eu/article/polexit-poland-veto-kaczynski-morawiecki-polexit-brexit-eu/>; Paulina Pacula, "[Analysis] Playing with Fire - Poland's PiS Reach for the 'Polexit' Matches," *EU Observer*, 10 de diciembre de 2020, <https://euobserver.com/news/150328>; Christoph Hasselbach, "How Realistic Is a 'Polexit'," *Deutsche Welle*, 13 de diciembre de 2017, <https://www.dw.com/en/poland-how-feasible-is-a-polexit/a-41779535>.
- 2 European Commission, "Rule of Law: Commission Launches Infringement Procedure Against Poland for Violations of EU Law by Its Constitutional Tribunal," *European Commission*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_7070 [Accedido 16 de noviembre de 2022]; BBC, "Poland Lower House Approves Controversial Judges Law," *BBC News*, 20 de diciembre de 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50874320>; Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny y Marcin Szwed. Rep. *The Constitutional Crisis in Poland 2015-2016* (Warsaw: Helsinki Foundation for Human Rights, 2016).
- 3 Piotr Maciej Kaczyński, "Poland, a LGBT-Free Zone?," *EURACTIV*, 21 de octubre de 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-a-lgbt-free-zone/.
- 4 Claudia Ciobanu, "Constitutional Tribunal Ruling Makes Abortion Practically Illegal in Poland," *Balkan Insight*, 23 de octubre de 2020, <https://balkaninsight.com/2020/10/22/constitutional-tribunal-ruling-makes-abortion-practically-illegal-in-poland/>.
- 5 EURACTIV, "Polish Court Rules Against Supremacy of EU Law, Deepening Row with Brussels," *EURACTIV*, 7 de octubre de 2021, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/polish-court-says-some-eu-treaty-articles-unconstitutional-deepening-row-with-brussels/>.
- 6 Markus Becker, "Polen - Urteil Gegen EU-Recht: Warschaus Kampfansage an Europa," *Der Spiegel*, 8 de octubre de 2021, <https://www.spiegel.de/ausland/polen-urteil-gegen-eu-recht-warschau-kampfansage-an-europa-a-7f02cf5c-0f39-4e33-af06-f24f73929d24>.
- 7 Hoy en día, la Cámara Disciplinaria estuvo reemplazada por la Cámara de la Responsabilidad Profesional. Disolver la Cámara Disciplinaria fue uno de los requisitos para descongelar los fondos de cohesión.
- 8 Gryte Kuliesiute, "Poland: Supreme Court's Disciplinary Chamber Is Not a Lawful Tribunal Due to Political Interference, Says European Court of Human Rights," *International Commission of Jurists*, 22 de julio de 2021, <https://www.icj.org/poland-supreme-courts-disciplinary-chamber-is-not-a-lawful-tribunal-due-to-political-interference-says-european-court-of-human-rights/>; BBC, "EU Budget Blocked by Hungary and Poland over Rule of Law Issue," *BBC News*, 16 de noviembre de 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-54964858>.
- 9 Aleksandra Krzysztoszek, "European Commission to Freeze Poland's Cohesion Money," *EURACTIV*, 18 de octubre de 2022, https://www.euractiv.com/section/all/short_news/european-commission-to-freeze-polands-cohesion-money/.

potencial de derivar en el *Polexit*.

No sólo las cuestiones legales causan tensión entre la UE y Polonia, sino también los valores expresados por las acciones del gobierno polaco que no están bien sincronizados con los de la Unión Europea. Por ejemplo, el establecimiento de las zonas libres de ideología LGBTQI+¹⁰ o la limitación en cuanto al derecho al aborto, especialmente después del veredicto del Tribunal Constitucional en octubre 2020.¹¹ Ambos de las acutaciones fueron condenadas por la UE y agravaron el conflicto Polonia-UE.¹² Por el otro lado, el gobierno de PiS concibe las acciones de la UE como la imposición de la '*ideología de género*' la cual, según los políticos de PiS, está en contradicción con los valores conservadores y cristianos de Polonia.¹³ Conclusivamente, las tensiones existen en la frontera legal, así como en la frontera de los valores.

La Retórica Euroescéptica, Pero no Pro-salida

A través de los años, la retórica euroescéptica se ha profundizado en

Polonia, especialmente desde la crisis de los refugiados en 2015.¹⁴ La Unión Europea estuvo etiquetada por unos de los políticos más prominentes de PiS como "*el ocupante*"¹⁵ o "*la dictadura de la burocracia de Bruselas*."¹⁶ Otros mencionaron que "*su agresión creciente aspira a tratar Polonia como su colonia*";¹⁷ que "*la UE nos pone una pistola detrás de nuestras cabezas*";¹⁸ o que "*la UE no nos puede imponer en idiomas extranjeros cual sistema político deberíamos tener en Polonia*."¹⁹ Aunque estas declaraciones están indudablemente manchadas del euroescéptico, los políticos de PiS no declaran la voluntad de salir de la UE. Las cosas que están enfatizadas son la soberanía y la reluctancia del gobierno polaco a aproximar ciertos valores a los de la UE.²⁰

Adicionalmente, ahora, antes de las elecciones de 2023, la retórica euroescéptica está utilizada como una herramienta política que sirve para securitizar la cuestión de Alemania en el discurso nacional. Es porque PiS quiere dividir la escena política de Polonia a los dos grupos, los que defienden la sociedad

10 Piotr Maciej Kaczyński, "Poland, a LGBT-Free Zone?," *EURACTIV*, 21 de octubre de 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-a-lgbt-free-zone/.

11 Claudia Ciobanu, "Constitutional Tribunal Ruling Makes Abortion Practically Illegal in Poland," *Balkan Insight*, 23 de octubre de 2020, <https://balkaninsight.com/2020/10/22/constitutional-tribunal-ruling-makes-abortion-practically-illegal-in-poland/>; Este veredicto declaró el derecho a aborto en caso de detectar la discapacidad grave e irreversible, o enfermedad incurable y potencialmente mortal del niño en etapa de desarrollo fetal como inconstitucional. Ahora las mujeres en Polonia solo pueden acceder este derecho en dos casos: cuando se arriesga la vida de la madre o cuando el embarazo es el resultado de un hecho criminal.

12 Reuters, "EU Considers Legal Action against Poland over 'LGBT-Free' Zones," *Reuters*, 30 de junio de 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-considers-legal-action-against-poland-over-lgbt-free-zones-sources-2021-06-30/>; Giedre Pesekyte, "EU Parliament Condemns Poland's Restrictive Law on Abortion," *EURACTIV*, 12 de noviembre de 2021, <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/eu-parliament-condemns-polands-restrictive-law-on-abortion/>.

13 Miłosz Hodun, "Poland's Opposition to Gender Equality," *4Liberty*, 4 de diciembre de 2020, <https://4liberty.eu/polands-opposition-to-gender-equality/>.

14 Daniel Stockemer, Arne Niemann, Doris Unger y Johanna Speyer. "The 'Refugee Crisis,' Immigration Attitudes, and Euroscepticism," *International Migration Review* 54, no. 3 (2019): 883-912.

15 Jakub Czermiński, "Marek Suski o Walce z 'Okupantem Brukselskim'. Wiceminister Buda: Może Sobie na Takie Słowa Pozwolić," *Rzeczpospolita*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.rp.pl/polityka/art18912531-suski-o-okupancie-brukselskim-buda-moze-sobie-na-takie-slowa-pozwolic>.

16 Polsat News. "Terlecki: Musimy Szukać Rozwiązań Drastycznych," *Polsat News*, 20 de septiembre de 2021, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-09-08/wicemarszalek-ryszard-terlecki-musimy-szukac-rozwiazan-drastycznych/>.

17 Ziobro Zbigniew, Twitter 25 de octubre, 4:19 p.m., <https://twitter.com/ziobropl/status/1446480330584698885>.

18 Henry Foy y Sam Fleming, "Poland's Prime Minister Accuses EU of Making Demands with 'Gun to Our Head'," *Financial Times*, 24 de octubre de 2021, <https://www.ft.com/content/ac57409d-20c9-4d65-9a5d-6661277cd9af>.

19 Michał Wilgocki, "Prezydent Duda: Nie Będą Nam w Obcych Językach Narzucali, Jaki Mamy Mieć Ustrój w Polsce," *Wyborcza*, 17 de enero de 2020, <https://wyborcza.pl/7,75398,25609915,prezydent-nie-beda-nam-w-obcych-jezykach-narzucali-jaki-ustroj.html?disableRedirects=true>.

20 Katarzyna Załas-Kamińska, "Polexit Narrative: A Case Study in Terms of Political Communication," *Athenaeum. Polskie Studia Politoliczne* 64, no. 4(2019): 203-215.

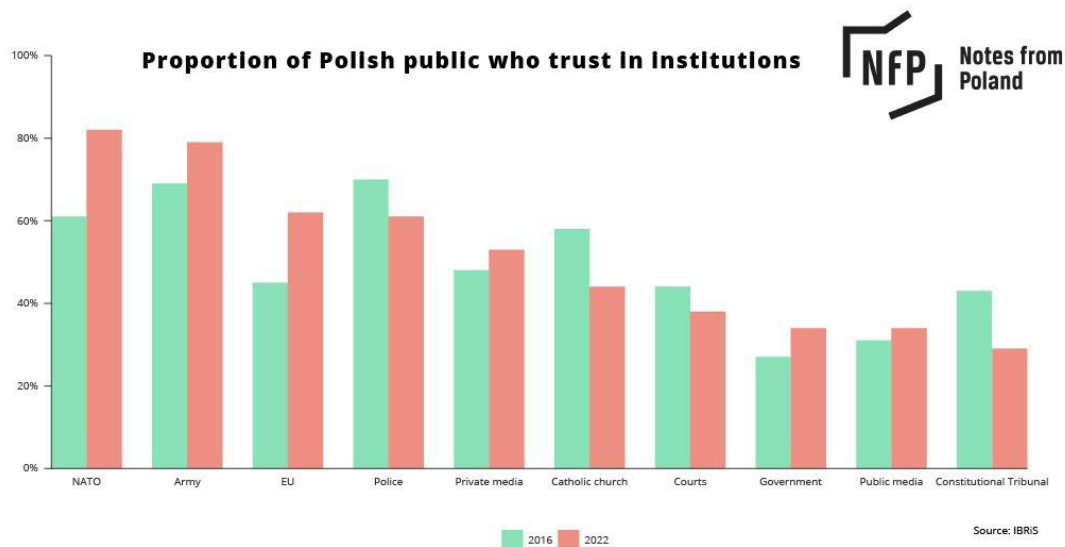


Figura 1: La proporción del público que confía en las instituciones [desde izquierda, el OTAN, el ejército, la UE, la policía, los medios privado, la iglesia católica, los cortes, el gobierno, los medios públicos, el Tribunal Constitucional (IBRIS, 2022).²¹

polaca tanto como el interés nacional contra los alemanes, el gobierno, y los que con ellos colaboran, la oposición.²² Según las declaraciones siguientes de Jarosław Kaczyński, el *de-facto* líder de Polonia, “en la Unión Europea funciona la regla de cuanto más fuerte, mejor y como los alemanes son los más fuertes, el viejo concepto alemán neoimperial [Mitteleuropa] sigue funcionando.”²³ Entonces, esta retórica se centra en generar la herramienta política potente para atraer el electorado. Kaczyński, así como la mayoría de los políticos de PiS, no mencionan el *Polexit*

directamente.

Los Polacos Quieren Quedarse

Durante el referéndum de adhesión a la Unión Europea en 2003, 74% de los polacos estaban a favor.²⁴ 18 años después, la opinión pública sobre la UE se mantiene en el nivel de alto apoyo. En una encuesta de opinión reciente, los polacos estaban 81% a favor de la UE.²⁵ Asimismo, la Unión Europea está entre las instituciones de más confianza entre los polacos, justo después el OTAN y el ejército (Figura 1).²⁶

- 21 PAP, “Sondaż IBRIS Dla Onetu: Największym Zaufaniem Polaków Cieszą Się NATO, Wojsko i UE,” *Wirtualny Nowy Przemysł*, 9 de junio de 2022, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/wydarzenia/sondaz-ibris-dla-onetu-najwiekszym-zaufaniem-polakow-ciesza-sie-nato-wojsko-i-ue,589801.html>; [Gráfico] Daniel Tilles, “NATO, Army & EU Poles’ Most Trusted Institutions; Government, State Media & Constitutional Court the Least,” *Notes From Poland*, 9 de junio de 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/06/09/nato-army-government-state-media-constitutional-court-the-least/>.
- 22 Michał Danielewski, “Czy PiS Wygra Wybory Dzięki Atakowaniu Niemiec? Sondaż IPSOS Dla OKO.press Daje Odpowiedź,” *OKO.press*, 20 de septiembre de 2022, <https://oko.press/czy-pis-wygra-wybory-dzieki-atakowaniu-niemiec-sondaz-ipsos/>.
- 23 Business Insider Polska, “Kaczyński W Karpaczu Ostro O Niemcach. Tłumaczy Też Dlaczego Poparł Wejście Do UE, Pomimo ‘Kwestii Kulturowych,’” *Business Insider*, 7 de septiembre de 2022, businessinsider.com.pl/wiadomosci/kaczynski-w-karpaczu-ostro-o-niemcach-tlumaczy-tez-dlaczego-poparl-wejscie-do-ue/00yqqw9.
- 24 Dz.U. 2003 NR 103 Poz. 953, Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.
- 25 Onet Wiadomości, “Poparcie Polaków Dla Członkostwa w UE Nadal Wysokie. Do Rekordu Jednak Brakuje,” *Onet Wiadomości*, 19 de agosto de 2022, wiadomosci.onet.pl/kraj/poparcie-polakow-dla-czlonkostwa-w-ue-nadal-wysokie-do-rekordu-jednak-brakuje/1nv42k8.
- 26 Daniel Tilles, “NATO, Army & EU Poles’ Most Trusted Institutions; Government, State Media & Constitutional Court the Least,” *Notes From Poland*, 9 de junio de 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/06/09/nato-army-government-state-media-constitutional-court-the-least/>.

Considerando el gran apoyo del público a la UE y las elecciones parlamentarias cercanas, iniciar el *Polexit* no sería una decisión política bien calculada y podría resultar en perder un parte del electorado.

Los Beneficios Económicos Son Grandes... Incluso con las Sanciones

Los beneficios económicos derivados de la membresía a UE son gigantescos e indudablemente son unas de las razones por las cuales la sociedad polaca demuestra tanto apoyo a su pertenencia a la Unión. Desde 2004, Polonia ha recibido estimadamente €206.8 billón de los fondos de cohesión. Es más que el presupuesto entero de este país en julio 2021.²⁷ Gracias a estos fondos, Polonia pudo desarrollar su infraestructura y mejorar la calidad de vida de su población después de la era del comunismo.

La reciente cuestión de congelar €35 billones de los fondos de cohesión por la Comisión Europea, salvo que Polonia introduzca las reformas del sistema de justicia que se adhiera a los principios básicos de la Unión, impide aprovechar de este beneficio. Sin acceso a estos fondos, Polonia pierde una gran parte de su PIB. Adicionalmente, la Comisión Europea sancionó Polonia el año pasado y ahora el gobierno polaco tiene que pagar €1 millón por cada día que sigue sin introducir las reformas del sistema de justicia de acuerdo con las leyes de la UE.²⁸

Sin embargo, los beneficios económicos de la UE no constan solamente de los fondos, aún más importante es el acceso libre al mercado interior de la Unión Europea, gracias al cual Polonia pudo aumentar sus importaciones y exportaciones y, por lo tanto, hacer crecer su economía. El comercio intra-europeo de Polonia cuenta el 76% de sus exportaciones totales y 67% de sus importaciones, entonces este país es muy dependiente del mercado de la UE (Figura 2; Figura 3).²⁹ Con los obstáculos que son propensos a presentarse en el caso del *Polexit*, como los controles aduaneros, Polonia perdería una gran parte de su economía, tanto como su atracción de inversiones. Los expertos estiman que en el caso del *Polexit*, Polonia perdería 1,6–2,1% de su aumento anual de PBI y su paso de desarrollo se estancaría lo que podría resultar en quedarse atrás en comparación con otros países de la Europa Central y Oeste.³⁰ Además, considerando el nivel de inflación en Polonia (Figura 4),³¹ el *Polexit* también podría empeorar este problema económico.³² Como el corolario, Polonia ya no sería el líder económico de la región. Entonces, incluso sin los fondos de cohesión y con las sanciones, Polonia sigue aprovechándose del mercado interior de la UE.

27 Sławomir Sierakowski y Matthew McCarthy, "The Possibility of Polexit: By Sławomir Sierakowski," *Project Syndicate*, 21 de octubre de 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/polexit-pis-government-constitutional-tribunal-ruling-by-slawomir-sierakowski-2021-10?barrier=accesspaylog>.

28 Deutsche Welle, "EU Fines Poland €1 Million per Day over Judicial Reforms," *Deutsche Welle*, 27 de octubre de 2021, <https://www.dw.com/en/eu-fines-poland-1-million-per-day-over-judicial-reforms/a-59635269>.

29 European Union, "Poland," european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/poland_en [Accedido 25 de octubre de 2022].

30 Maciej Grabowski, Jarosław Neneman, Witold M. Orłowski y Walenty Poczta, Rep. *Zagrożenia dla Rozwoju Polski Wynikające z Prowadzonej Polityki Gospodarczej* (Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2022), 62.

31 Alicja Ptak, "Inflation Unexpectedly Rises Further in Poland to New 25-Year High of 16.1%," *Notes From Poland*, 31 de agosto de 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/08/31/inflation-unexpectedly-rises-further-in-poland-to-new-25-year-high-of-16-1/>.

32 Maciej Grabowski, Jarosław Neneman, Witold M. Orłowski y Walenty Poczta, Rep. *Zagrożenia dla Rozwoju Polski Wynikające z Prowadzonej Polityki Gospodarczej* (Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2022), 70.

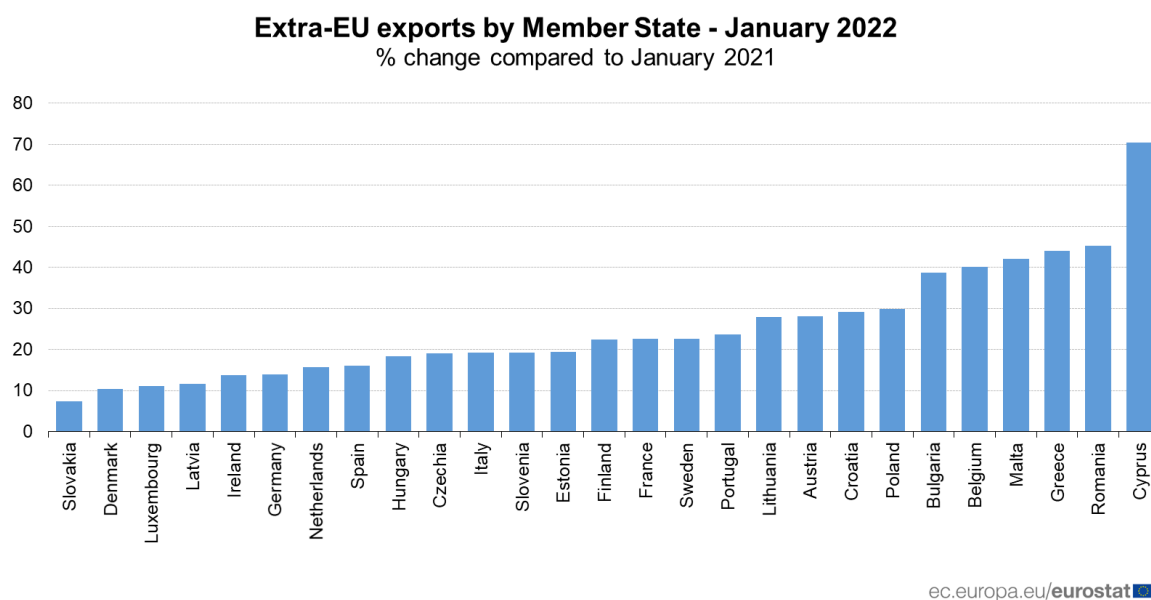


Figura 2: Los exportes de Estados miembros de la UE – enero 2020 (Eurostat, 2022)³³

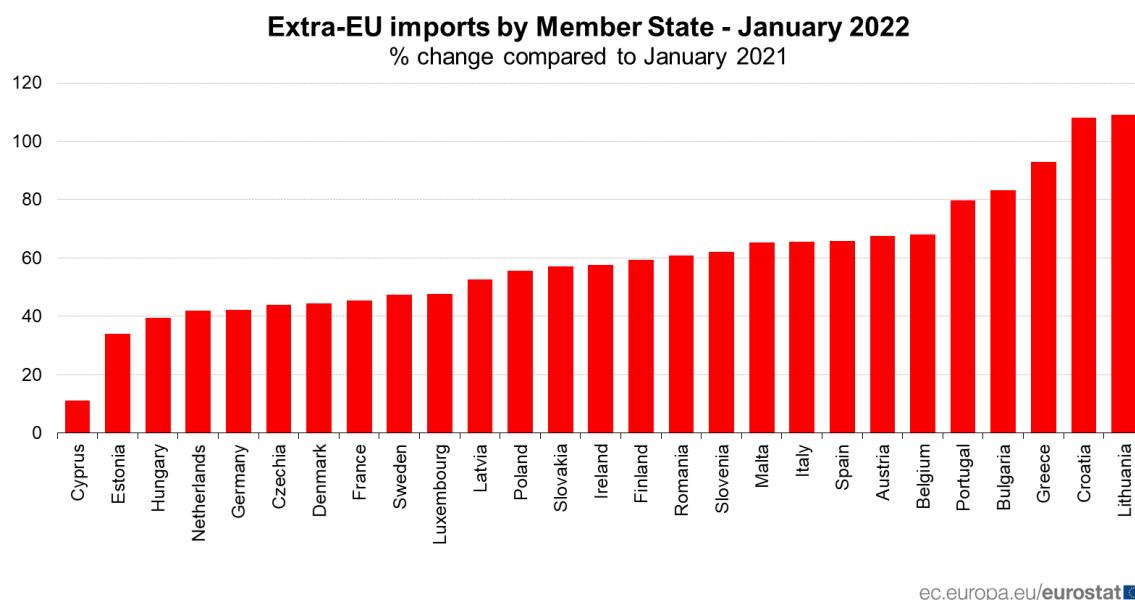


Figura 3: Los importes de Estados miembros de la UE – enero 2020 (Eurostat, 2022)³⁴

³³ Eurostat, "Euro Area International Trade in Goods Deficit €27.2," Eurostat, 2022, 4.

³⁴ *Ibid.*

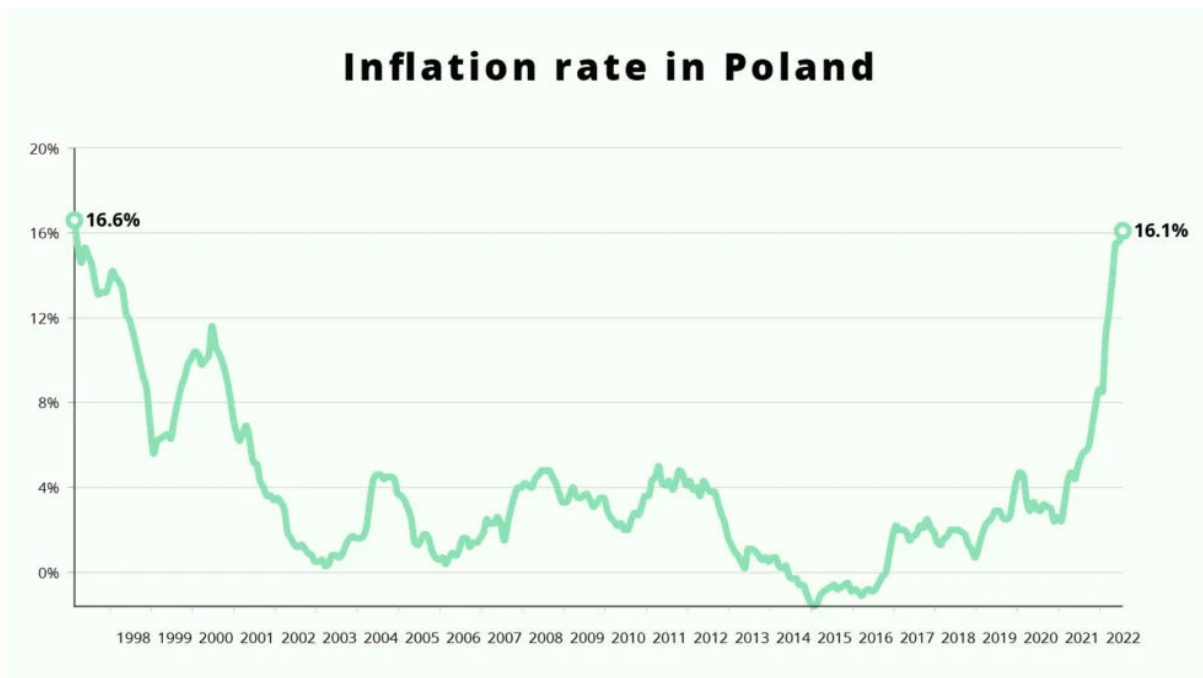


Figura 4: La tasa de la inflación en Polonia (GUS, 2022)³⁵

La Cuestión de Seguridad Es Las Dos Opciones Imprescindible

Aparte de los beneficios económicos, la Unión Europea también garantiza un nivel de la seguridad. UE, junto con OTAN, han sido las fundaciones de la seguridad polaca a través de los años.³⁶ En los tiempos de guerra en Ucrania, es evidente que Polonia, teniendo sus fronteras ambos con Ucrania y con Rusia, necesita apoyo en caso de la agresión rusa, la cual constituye unas de las amenazas existenciales para Polonia. El *Polexit* significaría que el poder de esta amenaza aumentaría por la pérdida de unas de las instituciones aumentando la seguridad de Polonia. De esta perspectiva, por lo menos hasta que la situación con Rusia desaparezca, el *Polexit* no sería una opción viable.

Considerando todas las razones mencionadas, hay dos opciones: el *Polexit* formal y el *Polexit* reptador. En cuanto al *Polexit* formal, Polonia tendría que activar el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea que presupone el proceso de la retirada de un Estado miembro de la UE. Según este artículo, cada Estado miembro puede decidir retirarse de la Unión de conformidad con sus normas constitucionales. En Polonia, para activar el proceso de la retirada sólo se necesita la mayoría parlamentaria que puede terminar el acuerdo internacional con la UE. Actualmente, PiS tiene casi la mitad de todos los diputados, 228 de 460.³⁷ Entonces, desde la perspectiva legal, activar el proceso de retirada en Polonia

35 Główny Urząd Statystyczny, "Szybki Szacunek Wskaźnika Cen Towarów i Usług Konsumpcyjnych w Sierpniu 2022 Roku," *Główny Urząd Statystyczny*, 31 de agosto de 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/szybki-szacunek-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-sierpniu-2022-roku,21,4.html>; [Gráfico] Alicja Ptak, "Inflation Unexpectedly Rises Further in Poland to New 25-Year High of 16.1%," *Notes From Poland*, 31 de agosto de 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/08/31/inflation-unexpectedly-rises-further-in-poland-to-new-25-year-high-of-16-1/>.

36 Marcin Terlikowski, "Poland and NATO's next Strategy: Deterring Russia and Making European Defence Work (for the Alliance)," *Real Instituto Elcano*, 16 de febrero de 2022, www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/poland-and-natos-next-strategy-deterring-russia-and-making-european-defence-work-for-the-alliance/.

37 Sejm, "Aktualne Kluby i Koła," *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/kluby_stat [Accedido 25 de octubre de 2022].

es muy fácil y capaz de convertirse en una realidad.

La segunda opción, es el *Polexit* reptador, es decir, el *Polexit* en cual Polonia seguiría perteneciendo a la Unión, y por lo tanto disfrutando de algunos beneficios y al mismo tiempo continuaría violando el principio del derecho, tanto como los otros valores básicos de la UE.³⁸ Desde esta perspectiva, Polonia en vez de salir de la UE, la reformaría desde dentro para ganar más poder. Polonia ya ha intentado crear el bloque alternativo, opuesto al *mainstream* europeo, y establecer vínculos más estrechos con los países de Europa Central y Oeste que teman que el eje francoalemán pierda su capital moral y política a través de su respuesta débil a la guerra en Ucrania.³⁹ Ganando el apoyo de otros países naturalmente aumentaría el poder de Polonia como el líder regional y su influencia en cuanto a reformar la UE.

Relacionado a esto es que, en el orden legal de la Unión Europea, no hay herramientas efectivas para penalizar el Estado miembro por violar las normas europeas. Aparte de las sanciones económicas, que todavía no han sido muy efectivas, está el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea que recoge la posibilidad de sancionar a un Estado miembro por violar valores básicos de la Unión y puede implicar la pérdida de los derechos de voto en el Consejo Europeo. Sin embargo, para activar este

mecanismo, se necesita la unanimidad de todos los Estados miembros y eso crea un obstáculo cual la UE no es capaz de superar que, a Hungría y a Polonia, cuyos estados del derecho permanecen en ambos casos cuestionables, siempre se van a apoyar y no dejar el artículo 7 entrar en vigor.⁴⁰ De esta manera, Polonia tiene una posibilidad de quedarse en la UE y seguir disfrutando de sus beneficios y a la vez seguir violando las normas de la UE e intentado remodelarla desde dentro a la manera de sus valores.⁴¹

Polexit. No Inevitable. No Imposible

El *Polexit* no es inevitable, pero tampoco es imposible. Por un lado, aunque la retórica del gobierno polaco está manchada del euroescepticismo, lo que es más subrayado son los valores conservativos y la soberanía en vez de la voluntad de un *exit* actual. Polonia es un gran beneficiario de los fondos de la UE y su seguridad política. Adicionalmente, considerando la inflación creciente y la guerra en Ucrania, Polonia tendría mucho que perder, si sale de la UE ahora. Los beneficios que Polonia deriva desde la UE también son apreciados por la gran mayoría de la sociedad polaca y a la luz de las elecciones parlamentarias cercanas, el *Polexit* no sería un movimiento político bien calculado por parte de PiS.

Sin embargo, desde otro ángulo, las continuas violaciones del estado de

38 Maciej Grabowski, Jarosław Neneman, Witold M. Orłowski y Walenty Pocza, Rep. *Zagrożenia dla Rozwoju Polski Wynikające z Prowadzonej Polityki Gospodarczej* (Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2022), 62.

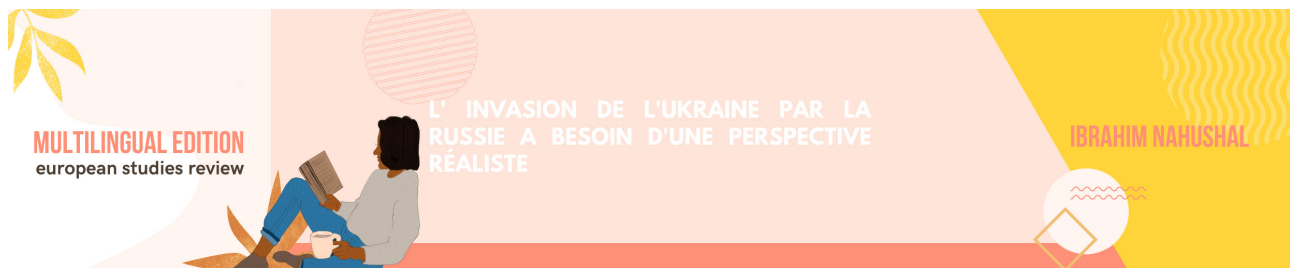
39 Aleks Szczerbiak, "Is Poland's Right-Wing Ruling Party Becoming More Eurosceptic?," *Notes From Poland*, 11 de septiembre de 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/09/06/is-polands-right-wing-ruling-party-becoming-more-eurosceptic/>.

40 A Path For Europe, "Poland, Hungary and the Rule of Law." *A Path For Europe*, 14 de agosto de 2020, <https://pathforeurope.eu/poland-hungary-and-the-rule-of-law/>.

41 Tobias Hofelich, "De Facto Differentiation in Action: Why Poland Will Stay in the EU, with or without the Blessing of Brussels," *LSE*, 22 de octubre de 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/euorpblog/2021/10/22/de-facto-differentiation-in-action-why-poland-will-stay-in-the-eu-with-or-without-the-blessing-of-brussels/>.

derecho pueden, voluntariamente o involuntariamente, desencadenar en la salida de Polonia de la UE. Uno de los peligros más grandes es la facilidad con la cual se puede activar el artículo 50; el gobierno polaco necesita solo la mayoría simple en el parlamento para terminar el acuerdo internacional con la UE.

Conclusivamente, en cuanto a las dos opciones mencionadas, el *Polexit* formal y el *Polexit* reptador, considerando los beneficios derivados de la membresía en la UE y la incapacidad de la UE de penalizar efectivamente los Estados miembros en el caso de las violaciones, es probable que Polonia se quede en la UE para seguir recibiendo los beneficios mientras intentado reformarla desde dentro. Sin embargo, eso no excluye que en el futuro el *Polexit* formal se pueda convertir en una realidad. Por eso tenemos que estar vigilantes y observar las ocurrencias ambas en el nivel nacional, tanto como en el nivel europeo.



The Russian Invasion of Ukraine Needs a Realist Perspective

Russia has violated the most sacred principles of international law and order by invading Ukrainian territory. Based on this perspective, analysing Russian aggression through a liberal lens, which only determines the degree of conformity to international rules, has become common parlance. However, this approach lacks any pragmatic understanding of the international system, where the system lacks a moral entity that transcends the states to give meaning to the international laws and enforce them in equitable terms among the states. Due to the ideational nature of these rules, they lack any pragmatic value, and their applicability is totally dependent on the balance of power among the states. Hence, the behaviour of decision-makers, i.e., the states, shall not be ignored while analysing geopolitics. Geopolitical analyses need to take into account the inherent characteristics of the system and evaluate state behaviour in a more pragmatic manner than by merely applying the rules to the behaviour.

A better understanding of the Russian invasion of Ukraine can be grasped by considering the unfolding events throughout history; from Soviet-NATO rivalry to the eastward expansion of NATO and Russian aggression in Georgia and Ukraine. Analysing these events and determining the relationship among them requires a Realist perspective and applying Realist tools, such as the concepts of Balance of Power and *Thucydides Trap*. This, in turn, provides a clearer understanding of power politics and the exercise of state sovereignty in the context of the Russian invasion of Ukraine. That is, state sovereignty does not preclude responsible behaviour on the part of the state; the very concept of sacred sovereignty requires concessions for its protection; geopolitics is, therefore, not always a zero-sum game.

Introduction

DÉPUIS l'annexion de la Crimée en 2014, la Russie viole les principes les plus sacrés de l'ordre international qui est fondé sur des règles et s'est construit progressivement depuis la paix de Westphalie au XVII^e siècle. Cela comprend la violation de l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies, qui stipule que les états membres de l'ONU ne doivent

pas employer « la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'aucun état »¹, et de l'article 2 du Traité d'amitié, de coopération et de partenariat entre l'Ukraine et la Fédération de Russie (1997) qui stipule que « les Hautes Parties contractantes... respecteront l'intégrité territoriale de l'autre et confirmeront l'inviolabilité de leurs frontières communes ».²

Une erreur dans l'analyse géopolitique est

¹ La Charte des Nations Unies 1945, Chapter I: Purposes and Principles, Articles 1-2.

² Traité d'amitié, de coopération et de partenariat entre l'Ukraine et la Fédération de Russie 1997, <https://treaties.un.org/Pages/>

de négliger complètement une perspective pragmatique et politique de puissance. À cet égard, les analystes politiques jugent la guerre Russo-Ukrainienne actuelle principalement sur la base des principes et des règles d'une vision du monde libérale, où il semble seulement que la Russie se mêle d'une entité souveraine et viole sa souveraineté, sans aucun détail contextuel. Cela est vrai si la guerre est analysée à partir d'une vision du monde libérale. Cependant, elle n'apporte aucune solution face à la politique de puissance parmi les états. Analyser la guerre à partir d'une vision du monde libérale est plutôt une simple comparaison pour déterminer le degré de conformité aux règles, de cette manière, l'approche d'analyse libérale néglige les composantes pragmatiques du comportement de l'état; c'est ainsi que le libéralisme, qui cherche à répartir le pouvoir entre les nations par le biais d'institutions, voit la politique de puissance. L'accent mis sur la politique de puissance dans le réalisme est dû à la nature anarchique de l'ordre mondial et à la centralité des états dans son fonctionnement. L'ordre existe par le manière d'arrangements entre les états et les états prennent des arrangements en fonction de leurs besoins politiques. Cela ressort clairement de la mise en place du Conseil de sécurité des Nations Unies où quelques états privilégiés prennent des décisions qui affectent le reste du monde. Ce n'est peut-être pas juste, mais ce sont sûrement les dispositions prises par le biais de la politique de puissance existante

En outre, une analyse réaliste de la guerre fournit une explication plus profonde de celle-ci. Par conséquent, aujourd'hui, considérant les guerres géopolitiques en cours, il est grand temps de discuter de l'importance de la compréhension

réaliste du monde, plutôt que d'adhérer seulement au concept libéral dans l'analyse de la politique mondiale. À cet égard, cet article présente et discute l'invasion Russe de l'Ukraine, pour l'analyser dans un sens plus pragmatique en recourant à la compréhension réaliste de la politique mondiale.

Cet article commence par discuter les fondements philosophiques du libéralisme pour démontrer l'insuffisance perçue de l'analyse libérale. Dans la deuxième partie de cet article, l'approche réaliste est employée pour analyser l'invasion de l'Ukraine par la Russie avec une comparaison à l'approche libérale.

Métaphysique de l'Ordre Mondial Libéral

Le libéralisme dépend de l'aspiration humaine à la paix pour un ordre mondial fondé sur des règles. Avec ces règles, l'ordre devient plus certain et plus réglementé. Bien qu'il soit détaché du monde réel et qu'il n'y ait pas d'entité souveraine supérieure aux états-nations pour faire respecter les lois, dans un tel ordre, chaque acteur adhère à des règles équitables. Cet « *ordre conçu par l'intellect humain* » est une création idéaliste, plutôt que basée sur le comportement pragmatique des états. Dans son opus de 1795 *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, le philosophe Prussien Immanuel Kant a formulé plusieurs principes pour maintenir la paix et la tranquillité dans l'Europe.³ Ces principes comprenaient le fait d'éviter la diplomatie secrète et d'interdire les actions qui mettent le territoire d'un autre état en danger ou interfèrent avec son gouvernement - l'ordre libéral contemporain est également basé sur des principes similaires. Cependant,

[showDetails.aspx?objid=08000002803e6fae](#).

3 Immanuel Kant, *Perpetual peace; A philosophical essay*, 1795 Translated with Introduction and Notes by M. Campbell Smith (3rd Ed) (London: George Allen & Unwin LTD, 1795), 106-116.

c'est aux états-nations de se conformer à ces principes idéalistes. Plus d'un siècle après l'œuvre de Kant, les 14 points du président américain, Woodrow Wilson, représentaient la réorganisation de l'Europe après la première guerre mondiale. Cela aurait un effet significatif pendant les décennies qui ont suivi, démontrant l'aspiration de l'homme à un monde pacifique et tranquille basé sur l'idéalisme, comme l'idée *Perpetual Peace* formulée par Kant.⁴ De plus, les 14 points de Wilson ressemblent beaucoup à la paix perpétuelle de Kant pour leur épistémologie idéaliste d'un monde pacifique. Par conséquent, la philosophie morale de la paix perpétuelle de Kant et l'idée de Woodrow Wilson semblent être un ordre idéaliste qui inspire la paix perpétuelle éventuelle entre les nations.

La vision du monde libérale idéaliste imprègne la vision du monde globale, en raison de sa résistance perçue aux conflits entre états et enjeux économiques.⁵ Cependant, en raison de la nature anarchique du système, le système est intrinsèquement incertain et chaotique.⁶ La vision réaliste du monde est plus accommodante pour comprendre un tel système d'états souverains -le centre de gravité du système étatique n'est pas « le bien et le mal », mais celui qui domine et dicte la politique mondiale. Dans la partie suivante, la guerre est analysée à travers une approche réaliste considérant les caractéristiques inhérentes au réalisme.

L'Invasion de l'Ukraine par la Russie dans une Optique Réaliste

Le caractère fondamental du réalisme est son emphase sur l'anarchie existante dans la politique mondiale ; il n'y a aucun pouvoir au-dessus des états souverains pour imposer des règles équitables. Par conséquent, le réalisme soutient que cette caractéristique inhérente au système pousse les états à poursuivre leurs propres intérêts par leurs propres moyens.⁷ Dans ce contexte émerge le pouvoir politique. Dans cette perspective, le comportement d'un état peut être affecté par le comportement de l'autre.⁸

Dans la compréhension réaliste, plutôt que dans l'analyse libérale de la vision du monde, la guerre ukrainienne surgit depuis un certain temps lorsqu'elle est analysée à travers le déroulement d'événements tels que la guerre de Géorgie de 2014 et les tensions entre la Russie et l'UE sur diverses questions de sécurité en Europe de l'Est, y compris l'Ukraine.

Bien que l'interférence dans la souveraineté d'un autre pays sans justification légitime soit une grave violation du droit international, selon une vision réaliste, la question n'est pas de savoir si l'on agit conformément aux règles. Plutôt, la question est de savoir qu'est-ce qui a causé cela ? Analyser la politique internationale n'est pas simple. Comme le soutient Morgenthau, il faut faire face aux irrégularités tout en analysant la politique de puissance entre les nations en raison d'événements uniques.⁹ Cela signifie que

4 US govt. Archive, "President Woodrow Wilson's Message to Congress 1918," <https://catalog.archives.gov/id/5752371>.

5 John Bellinger, "How Russia's Invasion of Ukraine Violates International Law," *Council on Foreign Relations*, February, 28, 2022, <https://www.cfr.org/article/how-russias-invasion-ukraine-violates-international-law>; Maria Varaki, "How Has Russia Violated International Law?," *King's College London*, February, 28, 2022, <https://www.kcl.ac.uk/how-has-russia-violated-international-law>.

6 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Harlow, England: Longman Higher Education, 1979), 111-113.

7 John Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," *International Security* 43, no. 4 (2019): 7-50, 9, 11, 13 & 15.

8 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Harlow, England: Longman Higher Education, 1979), 122.

9 Hans Morgenthau, Kenneth Thompson, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Maidenhead, England:

l'approche de la compréhension doit être pragmatique. Selon lui, les principes de la politique internationale sont tirés des comparaisons entre ces événements. Il en suit qu'une certaine situation politique évoque une certaine politique étrangère.¹⁰ En bref, le réalisme explique le monde tel qu'il est, d'une manière sobre et pragmatique, ce qui est plus accommodant pour comprendre la réalité de la politique mondiale.¹¹

L'invasion de l'Ukraine par la Russie peut être analysée par les théories de l'équilibre des pouvoirs et du *Thucydides Trap* qui dépendent d'une politique de puissance pragmatique entre les états.¹² L'Occident et la Russie sont des camps rivaux, et une action d'un parti agiterait un autre parti à réagir ; ce qui pourrait également s'expliquer par le *Thucydides Trap* : « *une confusion naturelle et inévitable qui se produit lorsqu'une puissance montante menace de déplacer une puissance au pouvoir.* »¹³ Allison note :

« Thucydide (460-400), historien et général grec, a vu Athènes défier la puissance grecque dominante de l'époque, qui était la cité-état martiale de Sparte. Il a observé le déclenchement d'hostilités entre les deux puissances et a détaillé le bilan horrible des combats... Lorsqu'il a braqué les projecteurs sur «*la montée d'Athènes et la peur que cela a insufflé à Sparte*», il a identifié

une cause principale à l'origine de certaines des guerres les plus catastrophiques et déroutantes de l'histoire. Intentions mises à part, lorsqu'une puissance montante menace de déplacer une puissance au pouvoir, le stress structurel qui en résulte fait d'un affrontement violent la règle et le destin, et non l'exception. Cela s'est passé entre Athènes et Sparte au cinquième siècle avant JC, entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne il y a un siècle, et a presque conduit à la guerre entre l'Union soviétique et les États-Unis dans les années 1950 et 1960. »¹⁴

Alors que l'OTAN a été formée dans le contexte de la lutte contre la menace posée par l'Union soviétique,¹⁵ la Russie a considéré l'OTAN comme une question de sécurité nationale critique,¹⁶ car l'OTAN est une menace classique pour la Russie depuis son ère soviétique. L'expansion de l'OTAN de la dernière décennie a été rapide. Tout cela s'est produit après que l'Occident a « *promis* » à la Russie que l'OTAN ne s'étendrait pas « *d'un pouce vers l'est* ».¹⁷ Étant donné que la Russie considère une telle expansion comme une menace pour sa survie, elle pourrait précipiter des conséquences encore plus graves à l'avenir et les ramifications de telles décisions fondées sur des réalités géopolitiques doivent être prises en

McGraw Hill Higher Education, 1992), 4.

10 *Ibid.*

11 Sandrina Antunes et Isabel Camisao, "Realism," In *International Relations Theory*, Ed. Stephen McGlinchey, Rosie Walters, Christian Scheinpflug (Bristol: England, E-International Relations, 2017), 21.

12 Allison Graham, *Destined for War* (Shang Hai Ren Min Chu Ban She/Tsai Fong Books, 2019), xvi.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.* p xv. (translated by the author).

15 NATO, "Why Was NATO Founded?," nato.int., <https://www.nato.int/wearenato/why-was-nato-founded.html>.

16 Hasan Yalçın, *Ulusal Güvenlik Stratejisi: ABD - İngiltere - Fransa - Rusya - Çin* (İstanbul: SETA Kitapları. 2017), 173.

17 Dave Majumdar, "Newly Declassified Documents: Gorbachev Told NATO Wouldn't Move Past East German Border," *The National Interest*, December, 12, 2017, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/newly-declassified-documents-gorbachev-told-nato-wouldnt-23629>.

compte.¹⁸ Par conséquent, considérer l'Ukraine comme la victime du *Thucydides Trap* de la rivalité de OTAN-Russie est raisonnable en termes géopolitiques et cette tendance aux sentiments hostiles peut être exacerbée après que l'OTAN a déclaré que la Russie était « *la menace la plus sérieuse et la plus directe pour la sécurité des Alliés et pour la paix et la stabilité dans la zone euro-atlantique* » lors du sommet de Madrid 2022.¹⁹ Le concept d'équilibre des forces, qui explique la lutte pour le maintien de l'équilibre entre deux états ou clubs d'états, est bien ancré dans le cas de la lutte Russo-Ukrainienne ; le renforcement et l'élargissement continus aux côtés de l'OTAN, et les incursions militaires Russes dans la région.

L'OTAN a indiqué que « *pendant plus de 30 ans, l'OTAN a essayé de construire un partenariat avec la Russie, en développant le dialogue et la coopération pratique dans des domaines d'intérêt commun. Malgré cela, au cours de la dernière décennie, la Russie a continuellement violé les normes et les principes qui ont contribué à un ordre de sécurité européen stable et prévisible* ». ²⁰ Cependant, une telle entreprise du côté de l'OTAN peut être sapée par l'expansion vers l'est discutée ci-dessus.

Le président Vladimir Poutine a affirmé dans son article, "SUR L'UNITÉ HISTORIQUE DES RUSSES ET DES UKRAINIENS" publié en 2021, que les Ukrainiens et les Russes « *sont un seul peuple* », et a mentionné les événements historiques qui ont conduit à la création de l'état Ukrainien dans les terres Russes historiques : incorporation de la Crimée et des terres de la région de la mer Noire à l'Ukraine, et interventions étrangères dans celle-ci.

Les mouvements politiques de pouvoir de la part d'un état ne justifient pas une réaction d'un autre, mettant en danger le caractère sacré de la souveraineté du premier. Ainsi, le but du réalisme est d'expliquer les luttes de pouvoir et leurs conséquences, ce qui guidera les états à prendre des décisions souveraines plus réfléchies.

La question est de savoir comment tenir la Russie responsable, en tant que superpuissance ? Selon le jugement libéral, la Russie a-t-elle vraiment violé les règles internationales et donc ce qui peut être fait ? Peut-il y avoir des procès criminels comme le procès de Nuremberg et les procès pour crimes de guerre de Tokyo ? Compte tenu du statut de superpuissance et des institutions internationales actuelles, cela semble peu probable. De plus, considérer la guerre en termes réalistes fournit une réflexion d'avant-guerre sur la prévention des guerres afin de prendre des décisions réfléchies en politique internationale. Donc, face à cette guerre, le libéralisme semble à court de munitions pour comprendre les causes de la guerre.

Conclusion

Le réalisme fournit des éléments essentiels pour comprendre la guerre Russo-Ukrainienne. Les états agissent en fonction de leurs propres intérêts. La moralité a moins à voir avec la politique internationale parce que le paradigme international manque d'une entité souveraine ou d'une entité consciente pour conférer un sens à la moralité. Par conséquent, malgré la violation de

18 Henrik Larsen, "Why NATO Should Not Offer Ukraine and Georgia Membership Action Plans," *War on the Rocks*, June, 8, 2021, <https://warontherocks.com/2021/06/why-nato-should-not-offer-ukraine-and-georgia-membership-action-plans/>.

19 NATO, "Madrid Summit Declaration" (Press Release (2022) 095, June, 29, 2022), https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm.

20 NATO, "Relations with Russia," *nato.int.*, July, 14, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm. (translated by the author).

la souveraineté d'un état, considérer cela dans le contexte du principe de souveraineté Westphalien dans une optique libérale ne peut être adéquat pour comprendre les traits saillants de la politique de puissance.

Le libéralisme se concentre principalement sur l'application des règles internationales pour résoudre les problèmes de politique de pouvoir. Cela nécessite le caractère exécutoire et contraignant de ces règles. Cependant, l'ordre international actuel manque d'un tel mécanisme pour faire respecter la règle internationale.

A cet égard, le libéralisme ne cherche pas à maintenir un équilibre des forces plus favorable à la paix. Au lieu de cela, il cherche à s'en tenir à des règles qui n'ont aucune applicabilité pratique. En raison de ces règles rigides, le changement dans l'ordre mondial ne peut changer que par des changements de pouvoir violents plutôt que par des concessions mutuelles.

Analyser la guerre Russe d'un point de vue libéral ou réaliste nécessairement ne s'exclut pas mutuellement, car chaque point de vue a sa propre méthodologie et sa propre vision de la situation, et a son propre objectif. C'est le cas car le libéralisme cherche à maintenir l'institutionnalisme international en rendant les états plus responsables tandis que le réalisme essaie de comprendre la politique de puissance pragmatique et les relations de pouvoir entre les états.

Ainsi, l'analyse de l'Invasion de l'Ukraine par la Russie à travers une optique libérale explique le degré de conformité aux règles internationales, qui ne suscite que la condamnation morale par la société internationale, tandis que, en vertu du réalisme, une meilleure explication de la causalité et de ses ramifications peut être déterminée. Cette perspective pousse les états à pratiquer une politique étrangère plus responsable.²¹

²¹ La souveraineté de l'état est absolue en théorie et contre la seconde partie agressive, cependant, elle n'exclut pas un comportement responsable de la part de l'état. Le concept même de souveraineté sacrée exige des concessions pour sa protection. La géopolitique n'est donc pas toujours un jeu à somme nulle.



Can the European Union Be Considered a Digital Power?

Covid-19 has demonstrated technology's vital role in ensuring the economy's health and resilience, elevating Europe's digital transformation and sovereignty to the level of existential concern. The pandemic has brought to light how much societies are dramatically dependent on data, network stability and, more generally, digitisation. Therefore, in Europe, the pandemic has strongly reinforced the conviction of how urgent it is to achieve strategic autonomy in developing digital solutions in line with the founding principles and values of the Union and the consequent need for a growing commitment in terms of investment and regulatory effort. A further reason for Europe to advance its digital capabilities is the escalating hostilities between the US and China: Europe risks turning into a front line in its war for technological and economic dominance. The European model is becoming a more attractive alternative to the US and Chinese strategies for democratic governments that are willing to maintain an open market in digital services while safeguarding the interests of citizens. The European Union has long advocated a plan to assert digital sovereignty. However, this attempt runs into challenges, such as European dependence on foreign technologies and services and inadequate investment to support its industrial policy. The EU is attempting to remedy these problematic issues with several ambitious strategies, such as the Digital Compass for the EU's digital decade. Despite the problem's relevance, there is no unanimity in the interpretation of the concept of digital sovereignty on the long-term and short-term implications and the actions and trade-offs that the European Union must undertake in the international arena to achieve it. This article aims to discuss if nowadays the European Union can be considered a digital power and if there is a possibility that it will become one in the future. Lastly, I will advance some EU policy recommendations to make technology accessible to anyone.

Introduzione

LA rivoluzione digitale è oggi la più grande forza di trasformazione della società globale ed avanza a un ritmo mai visto in precedenza. Si stima che più dell'83% della popolazione mondiale possieda uno smartphone e che un

numero ancora maggiore ne abbia accesso occasionalmente.¹ È la prima volta che tecnologie del genere arrivano in massa direttamente nelle aree più povere del mondo. Inoltre, insieme all'impatto della radio e della televisione, anch'esse ormai ampiamente digitalizzate, un numero enorme di persone ha accesso costante

¹ Bankmycell, "How many smartphones are in the world?," *Bankmycell*, 2022, <https://www.bankmycell.com/blog/how-many-phones-are-in-the-world>.

alle notizie grazie agli smartphone.

La pandemia di Covid-19 ha accelerato ad un ritmo vertiginoso la digitalizzazione delle nostre società e delle nostre economie. In poche settimane si è visto progredire il telelavoro, il commercio via web e l'istruzione online: in condizioni pre-crisi, tale evoluzione si sarebbe manifestata solo in un periodo di cinque anni.² Il 2020 sarà ricordato come l'anno della pandemia, ma anche come l'anno in cui il nostro mondo ha preso un nuovo corso. Le infrastrutture digitali, infatti si sono rivelate fondamentali per il benessere sociale, in particolare per la salute e l'istruzione, così come per il funzionamento dell'intera economia.³ Tuttavia, l'Agenda Europea Digitale è ancora al suo principio, e per l'Unione Europea permangono sfide importanti da affrontare. Questo elaborato, dunque, definirà innanzitutto il quadro legislativo dell'Agenda Europea Digitale. In seguito, tratterà le principali sfide con le quali l'Unione dovrà fronteggiarsi per potersi affermare come potenza digitale.

A che Punto è l'Agenda Digitale Europea?

La digitalizzazione dei servizi pubblici è una delle priorità dell'agenda UE, in quanto svolge un ruolo essenziale nello sviluppo dell'economia della conoscenza, iniziato quasi quindici anni fa con la "Dichiarazione di Malmö".⁴

La "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" del 2015,⁵ si basa su tre pilastri: migliorare il funzionamento del mercato unico attraverso l'eliminazione delle barriere digitali per facilitare l'accesso di consumatori e imprese; creare regole condivise per la tecnologia digitale; sostenere lo sviluppo delle infrastrutture delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per l'occupazione economica e industriale e per la governance multilivello europea. La Strategia rientra nel quadro dell'"Agenda digitale Europea",⁶ un piano d'azione lanciato nel 2010 dalla Commissione, valido per dieci anni, che mirava a migliorare sia l'accesso ai beni e ai servizi digitali, sia alla protezione dei dati per i consumatori e le aziende.

Nel 2020, la Commissione ha sviluppato un'ulteriore strategia quinquennale, basata sulle due comunicazioni "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" e "Il decennio digitale Europeo", che si concentrano su tre obiettivi: *"una tecnologia al servizio delle persone, un'economia equa e competitiva e una società aperta, democratica e sostenibile"*.⁷ Nel 2021, la strategia viene integrata dalla "Bussola digitale 2030",⁸ che mira a migliorare le competenze digitali dei cittadini e dei professionisti, ad adottare infrastrutture digitali sicure e sostenibili e a digitalizzare le imprese e i servizi pubblici. Inoltre, tra le priorità compaiono numerose strategie: una strategia commerciale in materia di *blockchain*, di intelligenza artificiale, di

² McKinsey, "How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point—and transformed business forever," *McKinsey*, October 5, 2020, <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever>.

³ Carla Hobbs, ed, *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry*, Essay Collection, (European Council on Foreign Relations, 30 July 2020), https://ecfr.eu/publication/UEurope_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.

⁴ Ministerial Declaration on eGovernment approved unanimously in Malmö, Sweden (2009). <https://www.aoc.cat/wp-content/uploads/2014/09/declaracio-malmo-1.pdf>.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *A Digital Single Market Strategy for Europe*, Brussels, May 6, 2015, COM(2015) 192 final.

⁶ Parlamento Europeo, *L'agenda digitale europea*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/64/un-agenda-digitale-europea>, [Accesso 18 ottobre 2022].

⁷ *Ibid.*

⁸ Commissione Europea, *Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it, [Accesso 18 ottobre 2022].

semiconduttori, di sovranità digitale, di cybersicurezza, di 5G e 6G. Gli obiettivi che si pone la *Bussola* sono molto ambiziosi. Entro il 2030, l'80% delle persone dovrà possedere competenze digitali di base, mentre le abitazioni dovranno possedere una connettività gigabit e una rete 5G. Inoltre, la produzione di semiconduttori sostenibili e innovativi dovrà raggiungere il 20% della produzione mondiale, il 90% delle Piccole e Medie Imprese (PMI) raggiungere almeno un livello base di digitalizzazione, e i principali servizi pubblici dovranno essere accessibili online.⁹

L'UE prevede di stanziare, attraverso il "Programma Europa Digitale" (DIGITAL) 7,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.¹⁰ Da un paio di anni infatti, la sovranità digitale e tecnologica è diventata una priorità per l'Unione. Da una parte, tale strategia fa da freno alla forte influenza delle aziende tecnologiche americane nel mercato europeo e sul controllo dei dati personali. Dall'altra, l'UE spera che i propri modelli di regolamentazione possano affermarsi come valori di riferimento mondiale. A questo proposito, la Commissione, guidata dalla presidente von der Leyen, ha sviluppato tre proposte normative: l'*Artificial Intelligence Act*, il *Data Governance Act* e il *Digital Service Act package*.¹¹ Il programma si pone principalmente cinque obiettivi: la realizzazione di spazi comuni di dati per le PMI, per il settore pubblico e le start-up; la promozione dell'uso dell'Intelligenza Artificiale (IA); la realizzazione di un'infrastruttura di comunicazione

quantistica capace di resistere agli attacchi informatici; l'erogazione di diversi master in cybersecurity nelle università; e infine lo sviluppo di un'Identità Digitale Europea.¹²

Le Sfide: L'Europa Schiacciata tra USA e Cina?

L'*European Council on Foreign Relations* ha proposto di adottare un nuovo concetto di "sovranità strategica", utile a guidare l'UE e i suoi Stati membri nel nuovo quadro geopolitico. La sovranità strategica implica che l'UE e i suoi Stati membri conservino la capacità di agire nel mondo, pur rimanendo profondamente interdipendenti.¹³ Le sfide e le opportunità che l'Europa dovrà affrontare nei prossimi anni sono numerose.

La prima riguarda la competizione tra Stati Uniti e Cina. È indubbio dichiarare che negli ultimi anni le relazioni tra Stati Uniti e Cina si siano deteriorate, questioni tecnologiche incluse. Infatti, le decisioni dell'amministrazione Trump e la pandemia hanno esacerbato le divisioni esistenti tra le due superpotenze. L'Europa continua a dipendere digitalmente sia dagli Stati Uniti che dalla Cina in diversi ambiti, dalle app di messaggistica alle apparecchiature di telecomunicazione. Questo fa sì che entrambe le parti vedano sempre più il mercato europeo come un campo di battaglia cruciale nella più ampia lotta per stabilire il proprio dominio tecnologico e industriale globale.¹⁴ La Cina continua a investire in modo massiccio nelle tecnologie d'avanguardia, poiché

9 Enzo Maria Le Fevre Cervin, "L'Europa s'è desta," *Istituto per gli studi di politica internazionale*, novembre 19, 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/leuropa-se-desta-32390>.

10 European Commission, The Digital Europe Programme, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> [Accesso 18 ottobre 2022].

11 Alberto Guidi, "La strada per la sovranità digitale europea," *Istituto per gli studi di politica internazionale*, ottobre 21, 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-strada-la-sovranita-digitale-europea-32039>.

12 Enzo Maria Le Fevre Cervini, "L'Europa s'è desta," *Istituto per gli studi di politica internazionale*, novembre 19, 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/leuropa-se-desta-32390>.

13 Carla Hobbs, ed, Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry, Essay Collection, (*European Council on Foreign Relations*, 30 July 2020), https://ecfr.eu/publication/UEurope_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.

14 *Ibid.*

le imprese sono riuscite a sfruttarne il potenziale e la leadership cinese ne ha riconosciuto l'importanza per rafforzare il proprio controllo sulla società. Non c'è dubbio quindi che la Cina sia una superpotenza digitale in ascesa. Secondo Carl Bildt, è necessario che l'Europa e gli Stati Uniti recuperino il ritardo insieme. Su questa linea, la Commissione Europea, nel suo documento politico di benvenuto all'amministrazione Biden, ha chiesto una *"agenda tecnologica congiunta UE-USA"*.¹⁵

La seconda sfida riguarda la capacità degli strumenti digitali, in particolare dei *social media*, di diffondere disinformazione e minare le istituzioni democratiche. Come sottolinea José Ignacio Torreblanca, la crisi del coronavirus ha ben evidenziato l'utilizzo, da parte di alcuni attori, di un mix tra tecnologia digitale e psicologia sociale per perseguire una varietà di obiettivi, tra cui l'interruzione dei processi democratici e l'inasprimento della polarizzazione politica interna.¹⁶ Il fatto che in Europa le aziende di *social media* dominanti siano americane significa che la lotta per regolamentarle avrà conseguenze geopolitiche. Infatti, uno dei principali svantaggi nella lotta per la sovranità europea digitale è la mancanza di importanti società digitali europee con influenza globale (non esiste una Google o una Tencent europea, ad esempio.)

Un ulteriore problema è costituito dal persistente divario digitale in Europa. Il divario più critico è all'interno degli singoli Stati membri: le aree urbane tendono ad avere maggior accesso alle infrastrutture

digitali e, al contrario, le aree rurali sono più marginalizzate. Il coronavirus ha anche messo in evidenza quanto la tecnologia sia diventata cruciale nel consentire ai Paesi di mantenere la loro capacità di agire, soprattutto in caso di crisi. Ad esempio, la forte infrastruttura digitale della Spagna, come sottolinea Richart, è stata essenziale nel gestire l'isolamento.¹⁷ Tuttavia, l'Europa è ancora lontana dal raggiungere i suoi obiettivi. Per quanto riguarda le aziende, a differenza di Paesi come la Cina, dove la tecnologia è entrata prepotentemente a far parte della vita degli individui, in Europa la situazione che si presenta è ben diversa. Infatti, solo un quinto delle aziende europee è digitalizzato, mentre il 90% delle PMI è rimasto indietro.¹⁸

Nonostante il successo globale dei *social network*, alcuni gruppi ancora non hanno accesso ad Internet e alla tecnologia a causa della mancanza di conoscenze e competenze sull'uso dei dispositivi tecnologici. La tecnologia crea un grande divario tra alcuni gruppi di persone ed altri, considerati vulnerabili, come gli anziani, i disabili, le persone a basso reddito, i giovani NEET, i rifugiati, i migranti, i giovani LGBTI e i senzatetto. L'inclusione sociale può essere definita come il *"processo che permette a un giovane di costruire autostima, autorealizzazione e resilienza, per diventare un membro autonomo e produttivo della società"*, per cui è necessario fornire a tutti gli strumenti necessari per utilizzare Internet e i dispositivi tecnologici.¹⁹ Inoltre, *"occorre promuovere la loro partecipazione alla vita sociale, economica e politica, sulla*

15 European Commission, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, A new EU-US agenda for global change, Brussels, December 2, 2020, JOIN(2020) 22 final.

16 Carla Hobbs, ed, Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry, Essay Collection, (European Council on Foreign Relations, 30 July 2020), https://ecfr.eu/publication/UEurope_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.

17 Ibid.

18 Francesca Ghirelli, "La posta in palio (interna e globale) per la digitalizzazione dell'Europa," *EURACTIV*, settembre 10, 2020, <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/news/la-posta-in-palio-interna-e-globale-per-la-digitalizzazione-delleuropa/>.

19 Adina Marina Șerban, Romania Veronica Stefan, Dunja Potočnik and Dan Moxon, "Social inclusion, digitalization and young people", Council of Europe and European Commission, <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261953/053120+Study+on+SID+Web.pdf/0057379c-2180-dd3e-7537-71c468f3cf9d>.

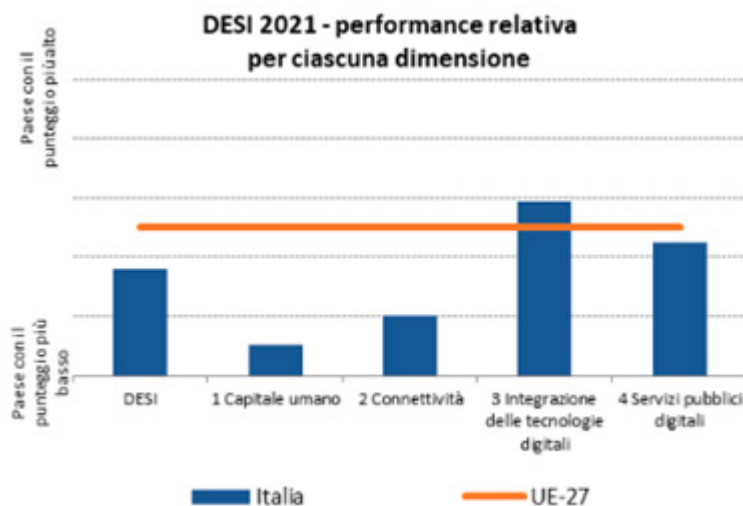


Figura 1. Indice DESI sulla performance relativa per ciascuna dimensione in Italia (2021).²⁰

*base dell'uguaglianza dei diritti, dell'equità e della dignità".*²¹ Gli studi dimostrano come il processo di digitalizzazione in rapido sviluppo possa creare nuove opportunità e possibili soluzioni per risolvere il sempre attuale problema dell'inclusione sociale, ma non va sottovalutato il rischio di creare una tendenza opposta, ovvero che alcune persone possano essere costrette all'esclusione sociale dalle tecnologie.²²

Si tratta di una sfida ancora più complessa per l'UE, in quanto ogni Stato membro presenta diversi livelli di digitalizzazione. I paesi scandinavi, insieme ai Paesi Bassi, sono all'avanguardia in questo senso; la Francia, la Spagna e la Germania si collocano al centro, mentre agli ultimi posti si trovano i paesi dell'Est Europa insieme all'Italia. A questo proposito, l'economia italiana è composta principalmente da PMI e la loro bassa digitalizzazione comporta bassi livelli di competitività e poche possibilità di crescita.²³ Secondo l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della

società (DESI) del 2021, l'Italia è migliorata leggermente, rimanendo comunque sotto la media europea. In particolare, si denota che mancano specialisti nel settore ICT ed un'adeguata educazione digitale, insieme ad una scarsa connettività.²⁴

Inoltre, le diverse esigenze degli Stati membri rendono complicate le decisioni riguardanti il budget da allocare per il programma *Digital Europe* principalmente per due motivi: i governi tendono a prendere decisioni migliori per il proprio paese piuttosto che per l'Unione intera; secondo, resta in dubbio l'uso dei fondi da parte dei singoli territori. Pechino è riuscita a sviluppare imprese altamente tecnologiche grazie ad ingenti incentivi statali. È chiaro che l'UE deve costruire qualcosa di simile nei prossimi anni, però con disponibilità economiche limitate, un sistema di governance complesso e forti divisioni interne.²⁵

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Massimo Ragnedda, Maria Laura Ruiu and Felice Addeo, "The self-reinforcing effect of digital and social exclusion: The inequality loop," *Telematics and Informatics* 72, 2022.

²³ Francesca Ghiretti, "La posta in palio (interna e globale) per la digitalizzazione dell'Europa," *EURACTIV*, settembre 10, 2020, <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/news/la-posta-in-palio-interna-e-globale-per-la-digitalizzazione-delleuropa/>.

²⁴ Enzo Maria Le Fevre Cervin, "L'Europa s'è desta," *Istituto per gli studi di politica internazionale*, novembre 19, 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/leuropa-se-desta-32390>.

²⁵ Francesca Ghiretti, "La posta in palio (interna e globale) per la digitalizzazione dell'Europa," *EURACTIV*, settembre 10, 2020, <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/news/la-posta-in-palio-interna-e-globale-per-la-digitalizzazione-delleuropa/>.

Nonostante ciò, un'indagine condotta dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sull'uso innovativo dei servizi digitali mostra come i Paesi europei abbiano raggiunto un grado di digitalizzazione più efficiente per quanto riguarda i servizi pubblici locali e regionali. Ad esempio, la Germania ha digitalizzato il settore dei servizi per l'infanzia e la famiglia. Il *Familienwerkstadt*, in particolare, si rivolge ai bambini immigrati e a quelli provenienti da contesti socialmente svantaggiati, con l'obiettivo di migliorare la partecipazione delle famiglie all'istruzione e all'assistenza e sul rafforzamento delle reti di vicinato.²⁶ Altri esempi virtuosi si possono trovare in diversi comuni europei. Nel 2014, il sindaco di Parigi ha lanciato un'iniziativa in cui i cittadini potevano proporre, attraverso una votazione online o in presenza, progetti per l'assegnazione del bilancio della città. Nel 2015, il Comune di Madrid ha lanciato una piattaforma in cui i cittadini sono invitati a discutere con i consiglieri su questioni locali e a progettare insieme nuove leggi. Successivamente, questa iniziativa è stata estesa a Barcellona e Coruña.²⁷

Politiche Da Adottare

È necessario che la politica adotti delle misure al fine di rendere la tecnologia accessibile a tutti. Di conseguenza, è necessario compiere alcune azioni.

- Secondo José María Álvarez-Pallete López, il Chairman and CEO di Telefónica S.A, la disuguaglianza è

la sfida più grande da affrontare nei prossimi anni.²⁸ È necessario, dunque ridurre il divario digitale investendo in competenze. Riquelificare e aggiornare i lavoratori per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e reinventare l'istruzione per l'era digitale sono essenziali per garantire che nessuno rimanga indietro. Allo stesso tempo, i sistemi di welfare dovrebbero adattarsi alla rapida evoluzione dell'economia digitale.

- In secondo luogo, l'Europa deve sostenere l'innovazione tecnologica delle start-up e delle piccole e medie imprese, ad esempio, coinvolgendole nella creazione di un Codice di condotta per l'IAo nello sviluppo di standard. Inoltre, l'UE dovrebbe cercare di allineare la propria definizione di IA a quella di istituzioni come l'OCSE e impegnarsi in una cooperazione più profonda con le altre democrazie. Un approccio di questo tipo rafforzerebbe la fiducia nel settore, attirerebbe investimenti e guadagnerebbe credibilità rispetto ai suoi rivali.²⁹
- È fondamentale garantire un uso etico e affidabile della tecnologia, proteggendo la privacy e altri diritti digitali. La rapida adozione della seconda direttiva dell'UE sulla "Sicurezza delle reti e dei sistemi informativi" (*Directive on security of network and information systems*),³⁰ deve essere adottata al più presto. Inoltre, i singoli Stati membri dovrebbero aumentare e rafforzare

26 Jane Lethbridge, "Digitalisation of local authority services in Europe," *Public Services International Research Unit*, October 2015, <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Lethbridge%20Digitalisation%20of%20local%20authority%20services%20in%20Europe.pdf>.

27 Maia Kemp-Welch, "Digital democracy: a new life for political participation?," *The New Federalist*, March 27, 2021, <https://www.thenewfederalist.eu/digital-democracy-a-new-life-for-political-participation?lang=fr>.

28 Carla Hobbs, ed, *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry*, Essay Collection, (*European Council on Foreign Relations*, 30 July 2020), https://ecfr.eu/publication/UEurope_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.

29 Eva Maydell, "The fight for Europe's digital future," *European Council on Foreign Relations*, March 11, 2022, <https://ecfr.eu/article/the-fight-for-europes-digital-future/>.

30 Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, GU L 194 del 19.7.2016, 1-30.

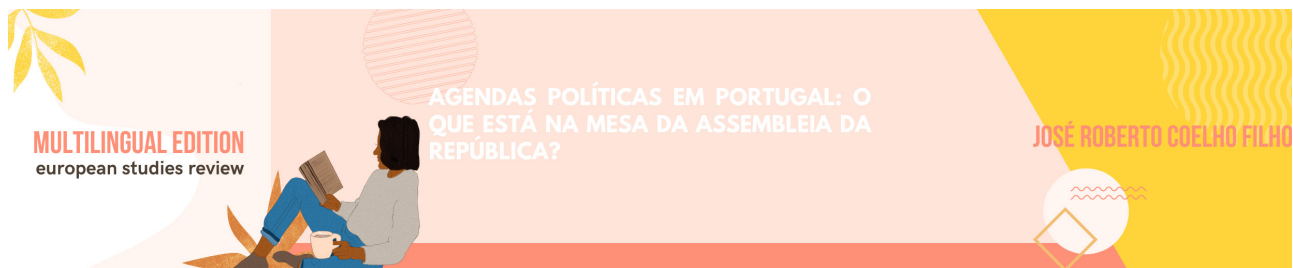
le risorse a disposizione dell'“Agenzia dell'UE per la sicurezza informatica” e del “Centro per la criminalità informatica di Europol” (*EU Agency for Cybersecurity and Europol's Cybercrime Centre*).³¹

Conclusioni

Sia la crisi pandemica che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia hanno apportato grandi cambiamenti nelle politiche dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri: il settore digitale non è da meno. L'Unione Europea è diventata un pioniere globale nella definizione delle politiche digitali. Abbandonando il suo precedente atteggiamento di *laissez-faire* nei confronti della regolamentazione tecnologica a favore di un approccio assertivo, l'UE ha innalzato gli standard di privacy, imposto multe ai colossi tecnologici e iniziato il dibattito su questioni come l'intelligenza artificiale etica. Il risultato è che oggi l'UE è la principale autorità di regolamentazione digitale del mondo. Nonostante ciò, numerose questioni rimangono aperte. L'UE deve trasformarsi da superpotenza normativa a superpotenza tecnologica se intende davvero salvaguardare i propri valori e interessi nello spazio digitale, trarre i benefici economici delle tecnologie digitali emergenti e proteggere i cittadini europei dalla disinformazione e dagli attacchi informatici. Finora, l'Europa si è preoccupata più di “scrivere le regole del gioco che di giocarlo”³², con il rischio di continuare a rimanere indietro rispetto a Cina e Stati Uniti.

31 Eva Maydell, “The fight for Europe's digital future,” *European Council on Foreign Relations*, March 11, 2022, <https://ecfr.eu/article/the-fight-for-europes-digital-future/>. /.

32 Carla Hobbs, ed, *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry*, Essay Collection, (*European Council on Foreign Relations*, 30 July 2020), https://ecfr.eu/publication/UEurope_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.



Political Agendas in Portugal: What's on the Board of the Assembly of the Republic?

This paper investigates the policy trends in the Portuguese Parliament for the period 2017-2021, and it classifies the laws according to the Portuguese Agenda Codebook. This research aims to show the topics of the public agenda for the last five years of law-making in the Palácio de São Bento. Then, it seeks to answer what has been discussed in the Portuguese Parliament and further show data for two important unfoldings that had and gained main political attention: the transposition of the EU laws. Last, this article suggests a conclusion to determine how the Portuguese legislative agenda is directed; in what major policy areas the transposition of EU laws is occurring.

Introdução

NEM todos os assuntos ou demandas da sociedade chegarão à mesa do Plenário do Parlamento para debate, ainda que uma democracia, do grego *demokratía*, seja o governo do povo. Eis o âmago do sistema político. Teóricos como Bachrach e Baratz denominam este fenómeno de face restritiva do poder como a noção de “*dinâmica do processo não-decisório*”¹, i.e., o uso da influência para delimitar as discussões ou evitar conflitos e debates políticos a tomarem proporção, ou a serem analisados pelos legisladores.

Desta forma, as inclusões e exclusões das temáticas que ganham a atenção da agenda política e dos parlamentares são o resultado da força da elite política, composta de atores e instituições que interagem com pautas e processos, e posicionam-se. Além do mais, ainda que

um reflexo do mundo real, estas questões problemáticas são filtradas pelo que é conhecido como priorização da questão, a depender de como as informações são recebidas e percebidas pela sociedade, em como se dá a interação entre atores, a participação dos *media* e o suporte dos apoiantes dos parlamentares. E, finalmente, quando passam pelo crivo da priorização, as ditas temáticas passam a ganhar foco dedicado.²

Todavia, afinal, quais são as questões que ganharam a atenção política dos parlamentares em Portugal? Esta é a principal questão que guia a investigação do estudo. Portanto, para analisar as temáticas que estão na mesa da presidência da Assembleia da República Portuguesa, a metodologia do projeto ‘Comparative Agendas’ é aplicada. O *Comparative Agendas Project* (CAP), definido como “*uma série de bancos de dados comumente codificados focados*

¹ Peter Bachrach, Morton S. Baratz, “Two Paces of Power,” *American Political Science Review* 56 no. 4 (1962): 947-952.

² Christoffer Green-Pedersen and Stefaan Walgrave, *Political Agenda Setting: An Approach to Studying Political Systems in Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach* (Chicago: Chicago University Press, 2014, 1-18).

no conteúdo de políticas do governo e das agendas públicas”³. A utilização de tal metodologia, esta pesquisa classificatória da legislação primária em Portugal é realizada durante o período de 2017-2021 e visa entender o foco temático político em Portugal. Sobretudo, mede-se o foco da atenção política sobre as diversas temáticas existentes e problemas da sociedade.

Como questão auxiliar da pesquisa, visa-se investigar se houve alteração nas principais áreas de interesse nas políticas públicas em Portugal nos últimos cinco anos. Paralelamente, analisa-se como tema relevante para o período, a transposição das leis da União Europeia, uma vez que tal tema ganhou relevante atenção política e destaque nos *media*, de acordo com a teoria de priorização da questão.

Organização da Assembleia da República

A mesa da Sala das Sessões da Assembleia de Portugal é composta pelo presidente do Parlamento –eleito pela maioria de, pelo menos, 116 dos 230 deputados– ao lado de quatro secretários, também deputados.⁴ O trabalho da legislatura envolve a submissão de projetos de lei propostos por deputados ou grupos parlamentares, assim como sob a forma de propostas de lei pelas assembleias legislativas das regiões autónomas. A partir de então, é submetido ao presidente da Assembleia que deve admiti-lo e encaminhá-lo para uma comissão especializada, que procede

ao debate generalizado (principais ideias), e uma votação na especialidade –artigo a artigo, linha por linha. Por último, após a aprovação numa votação final em Plenário, a iniciativa é encaminhada como Decreto da Assembleia e para transformar-se em lei será necessária a promulgação do Presidente da República e referenda do Primeiro-Ministro.⁵ Isto posto, o percurso para as pautas da sociedade chegarem à mesa da Assembleia, e finalmente, a uma votação final em plenário é abstruso.

Portanto, o que está a ser debatido no Parlamento de Portugal? Fundamentalmente, para responder a esta questão, é necessário olhar para o que está por trás da definição dos tópicos ou áreas de interesse na política. De facto, a legislação é o resultado de interações políticas que envolvem o ambiente, as conjunturas sociais e a existência de grupos –indivíduos, empresas– que interagem em um sistema que recebe demandas e apoios, que servem como termómetro para o debate político e a definição de políticas públicas, que se transformam em decisões ou leis, de acordo com a teoria de Easton.⁶

Como um resultado do Projeto de Agendas Políticas de Portugal, esta pesquisa categorizou 487 leis que compreende o período de 2017 a 2021 e segue o *codebook* para as Agendas Portuguesas e classifica as áreas de interesse em vinte e uma áreas para determinar a atenção política nos principais tópicos de interesse em Portugal.⁷

3 Frank R. Baumgartner, Christian Breunig and Emiliano Grossman, eds, *Comparative policy agendas: Theory, tools, data*. (Oxford: Oxford University Press).

4 Assembleia da República, “Organização,” *Assembleia da República*, September 06, 2022, <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/Organizacao.aspx>.

5 Assembleia da República. “Perguntas Frequentes - Atividade Parlamentar,” <https://www.parlamento.pt/Paginas/Perguntas-frequentes.aspx>. [Accessed 06 September, 2022].

6 David Easton, *The Political System: An Inquiry Into The State of Political Science* (New York: Alfred A. Knopf., 1953), 271.

7 Enrico Borghetto, “Portuguese Agendas Codebook,” 2021, https://comparativeagendas.s3.amazonaws.com/codebookfiles/codebook_pt.html [Accessed 03 September, 2022]; Ana Maria Belchior and Enrico Borghetto, The Portuguese Policy Agendas Project in Frank R. Baumgartner, Christian Breunig, and Emiliano Grossman, eds. *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools,*

Tabela 1 - Principais Áreas de Foco Político na Assembleia da República de Portugal

	2017	2018	2019	2020	2021
1	Governo e administração pública (23%)	Sector financeiro, indústria e comércio (16%)	Justiça e Direito (21%)	Governo e administração pública (18%)	Governo e administração pública (27%)
2	Justiça e Direito (15%)	Governo e administração pública (12%)	Governo e administração pública (16%)	Macroeconomia (16%)	Justiça e Direito (14%)
3	Sector financeiro, indústria e comércio (13%)	Justiça e Direito (10%)	Sector financeiro, indústria e comércio (11%)	Justiça e Direito (13%)	Sector financeiro, indústria e comércio (12%)
4	Macroeconomia (7%)	Macroeconomia (9%)	Habitação (10%)	Sector financeiro, indústria e comércio (13%)	Saúde (8%)
5	Trabalho (6%)	Saúde (9%)	Saúde (8%)	Saúde (9%)	Educação (6%)
Total	114	68	114	86	105

Fonte: Elaborado pelo autor.

Agendas Políticas em Portugal

As décima-terceira e décima-quarta legislaturas da Assembleia da Terceira República Portuguesa foram responsáveis pela elaboração de leis nos últimos cinco anos (2017-2021). A partir da hipótese de que houve uma mudança na atenção política em relação às temáticas abordadas, visa-se responder quais são as áreas mais legisladas pela Assembleia da República, e quais são os tópicos que estão a receber mais enfoque pelos parlamentares -e, portanto, foi estabelecida como agenda política.

Uma análise das cinco principais áreas de atenção revela que, na verdade, as temáticas são lideradas pelas grandes áreas: Governo e administração pública, seguidos de Justiça e Direito; e Sector financeiro, indústria e comércio. Estas três áreas correspondem, de maneira agrupada, a 51% das leis publicadas em 2017, 38% em 2018, 48% em 2019, 44% em 2020 e 53% em 2021⁸. Isto posto, conclui-se que não houve mudança entre as principais grandes áreas de atenção política em Portugal nestes últimos quatro anos.

Data (Oxford: Oxford University Press), 145–151.

8 Enrico Borghetto, "Dataset: Portuguese Agendas Codebook," Assembleia da República de Portugal, 2017-2021.

No entanto, as grandes áreas de interesse são categorizadas em áreas secundárias, a totalizar 217 diferentes categorias inferiores. Através de uma apuração mais detalhada dos dados, revela-se, a partir da avaliação dos gráficos 1, 2 e 3 as seguintes conclusões:

- (1) Na área de política pública 'Governo e administração pública', tem-se a predominância das leis que modificam as relações entre níveis de governo em todos os anos. Em 2017, o segundo lugar da principal área secundária foi a de Administração Pública com 7 leis. No entanto, em 2021, este lugar corresponde à categoria Geral, com 5 leis. A subcategoria 'Funcionamento do Parlamento' aparece em 2019, 2020 e 2021.
- (2) Na grande área 'Justiça e Direito' vê-se como predominante a alteração nas leis que dizem respeito às Instituições de combate ao crime (2017 e 2021), e ao funcionamento do Sistema Judicial (principal categoria em 2018 e 2019). Em 2020, a principal subcategoria foi 'Direito da Família' e sugere-se como resposta à situação epidemiológica do Covid-19.
- (3) Na temática 'Sector financeiro, indústria e comércio', as subcategorias são bem divididas ano a ano, sem muita concentração por tópico como os temas anteriores. Além do mais, o ano de 2021 apresenta uma mudança nas principais subcategorias, ao apresentar Pequenas e Médias Empresas como uma das principais motivações na mudança das leis.

Transposição das Leis da União Europeia

*"Portugal pode ser um líder, como demonstrou ser com uma opinião pública extremamente pró-europeia".*⁹ Com esta declaração da Presidente do Parlamento Europeu, Roberta Metsola, inicia-se a seção que diz respeito à transposição das leis supranacionais da União Europeia para a legislação portuguesa. Aproximadamente 7 em cada 50 leis em Portugal são transposições da União Europeia entre 2017 e 2021, a totalizar 67 transposições.

A análise é fundamentada a partir da hipótese se houve mudança ou não nas áreas de interesse das leis da União Europeia nos últimos cinco anos. Neste período, 40 áreas de interesse secundárias foram encontradas a concluir-se, a primeira instância, que a temática europeia é bastante abrangente e desconcentrada, como se vê no Gráfico 4.

Inclusive, através da transposição das leis transnacionais na legislação portuguesa, conclui-se que a atenção política da União Europeia esteve voltada para as grandes áreas de interesse Justiça e Direito (22,4%), Sector financeiro, indústria e comércio (20,9%), Trabalho e emprego (11,9%), Transportes (8,9%), Governo e Administração (7,5%) e Macroeconomia (7,5%)¹⁰. Principalmente, os temas secundários com maior número de transposição da UE são i) Política fiscal, impostos e reforma fiscal (IVA), ii) Trabalho e Emprego Geral, iii) Sistema bancário e regulação financeira, iv) Mercado de Valores e v) Tráfico de Drogas¹¹.

Indubitavelmente, os portugueses estão a confiar nas políticas públicas da União

9 Diário de Notícias, "Portugal É "Extremamente Pró-Europeu" e Pode Ser Líder Na UE," DN. Diário de Notícias, August 31, 2022, <https://www.dn.pt/internacional/portugal-e-extremamente-pro-europeu-e-pode-ser-lider-na-ue-15127311.html#media-1> [Accessed 04 September, 2022].

10 Enrico Borghetto, "Dataset: Portuguese Agendas Codebook," Assembleia da República de Portugal, 2017-2021.

11 *Ibid.*

Europeia. De acordo com a última pesquisa de opinião pública Eurobarómetro Standard 96, Portugal é o Estado-membro da UE com o maior nível de confiança na União Europeia (69%).¹² No entanto, as pautas que os portugueses defendem para o debate político no âmbito europeu incluem as áreas de interesse do *“combate à pandemia, a luta contra a pobreza e a exclusão social, e o apoio à economia e emprego”*.¹³ Uma comparação entre a opinião pública portuguesa e as *de facto* principais áreas de legislação revela que há aprovação e muito espaço na mesa para tais políticas em tamanho supranacional, uma vez que, de facto, as transposições da União Europeia estão actualmente focadas principalmente no âmbito jurídico e de questões relacionadas ao comércio e finanças.

Análise

A importância dessas estatísticas é revelar a conclusão dos debates sobre políticas públicas em Portugal através da segmentação das leis em categorias principais e secundárias. O foco específico nos setores de funcionamento da administração pública tem aspecto de atualização e modernização das leis, sobretudo a respeito da relação entre os níveis de governo. Em relação ao conteúdo jurídico como área de prioridade das políticas em Portugal, o enfoque está em instituições de combate ao crime e a garantia de direitos da família.

Em comparação com o que deseja o eleitorado, a agenda legislativa precisa evoluir para acompanhar o estado de opinião pública. Segundo uma sondagem para medir o estado de opinião dos Portugueses na época do período analisado, para os eleitores as prioridades das agendas legislativas devem incluir, principalmente, a reforma do Sistema Nacional de Saúde (SNS) e essa foi a prioridade para 40% dos entrevistados. No período de 2018 a 2020, o sector da Saúde foi a quinta principal área política, como visto na Tabela 1.

Em segundo lugar dos temas prioritários, os eleitores almejavam medidas de combate à corrupção, seguidos do aumento de renda (salários, pensões e reformas) e a melhoria das condições de trabalho (qualidade ou segurança do emprego).¹⁴ Tais tópicos podem ser agrupados no mesmo grupo como Trabalho e Emprego, em conformidade com a metodologia CAP apresentada anteriormente, porém desde 2018 este tema não está no top 5 das principais agendas legislativas. A exigência do eleitorado é clara: saúde e emprego; temáticas fundamentais da Constituição da República Portuguesa no que diz respeito aos direitos do trabalho (artigo 59) e direito à saúde (artigo 64).¹⁵

12 European Commission, “Standard Eurobarometer 96 - Winter 2021-2022,” Eurobarometer, April 1, 2022. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>.

13 Rita Siza, “Portugueses São Os Mais Preocupados Com a Promoção Da Saúde Pública Na UE,” *Público*, February 8, 2022. <https://www.publico.pt/2022/02/08/politica/noticia/nao-publicar-portugueses-sao-preocupados-promocao-saude-publica-ue-1994614>.

14 Salomé Pinto, “Eleitores exigem mais investimento na saúde,” *Correio da Manhã*, July 4, 2019, https://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/eleitores-exigem-mais-investimento-na-saude?ref=Mais%20Sobre_BlocoMaisSobre.

15 Constituição da República Portuguesa, VII REVISÃO CONSTITUCIONAL [2005]. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Conclusões

Após a contextualização legislativa e dos tipos de políticas públicas de acordo com o projeto *'Comparative Agendas Project'*, verifica-se que não houve relevante mudança no foco político nos últimos cinco anos na Assembleia da República de Portugal, a considerar que os principais temas políticos não se alteraram.

Sobretudo, a agenda política está direcionada para as temáticas de 'Governo e administração pública', e mais especificamente nas relações institucionais entre os diferentes níveis de governo (Central, Regional e Autarquia), relacionados à reorganização ou modernização do Estado. Segundamente, a temática de 'Justiça e Direito' continua a manter-se no foco dos parlamentares, e, no último ano, foi principalmente orientado às categorias secundárias: Instituições de combate ao crime -uma questão de segurança pública. Além disso, as alterações de lei que dizem respeito ao Sistema Judicial em geral foram recorrentes para o período analisado de 2017 a 2021.

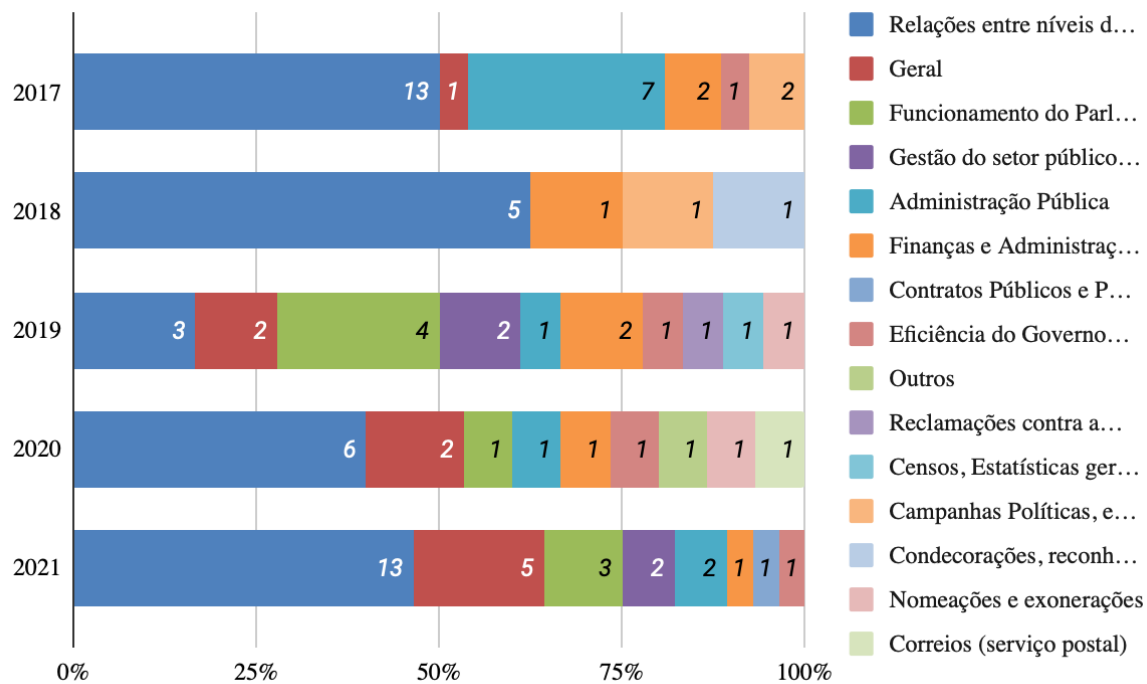
Por último, a terceira categoria de política pública de mais interesse para os parlamentares nos últimos anos foi a de 'Sector financeiro, indústria e comércio'. Foi observado que em 2021 houve um carácter económico de recuperação, e dentro desta categoria estavam presentes reações à crise originada pelo Covid-19, tais como as medidas voltadas para Pequenas e Médias Empresas, Defesa do Consumidor, entre outras.

Como comparação entre as agendas legislativas em Portugal e o que espera o eleitorado Português, a revelação é que a atenção política da Assembleia Portuguesa precisa voltar-se para as medidas de melhoria e garantia dos direitos de trabalho e saúde, o que tanto almejam os Portugueses. Não somente os portugueses anseiam mais medidas de saúde, como é uma das principais áreas de interesse que os portugueses esperam que a União Europeia tenha mais atenção e campo político. Isto mostra que, por conseguinte, aos Portugueses a temática da saúde é importante em âmbito nacional e transnacional.

Não obstante, as atuais políticas da União Europeia estão a ser transpostas para a legislação portuguesa e, nos últimos cinco anos, esta transposição foi fundamentalmente marcada por questões de fisco, mercado de trabalho e regulação financeira. De facto, a confiança na União Europeia é elevada em Portugal, e os portugueses esperam ver novas políticas públicas no debate supranacional sobre as questões sociais, tais como a luta contra a pobreza, promoção do emprego e o crescimento económico. Anseiam os portugueses que essas temáticas ganhem um foco dedicado também na atenção política supranacional.

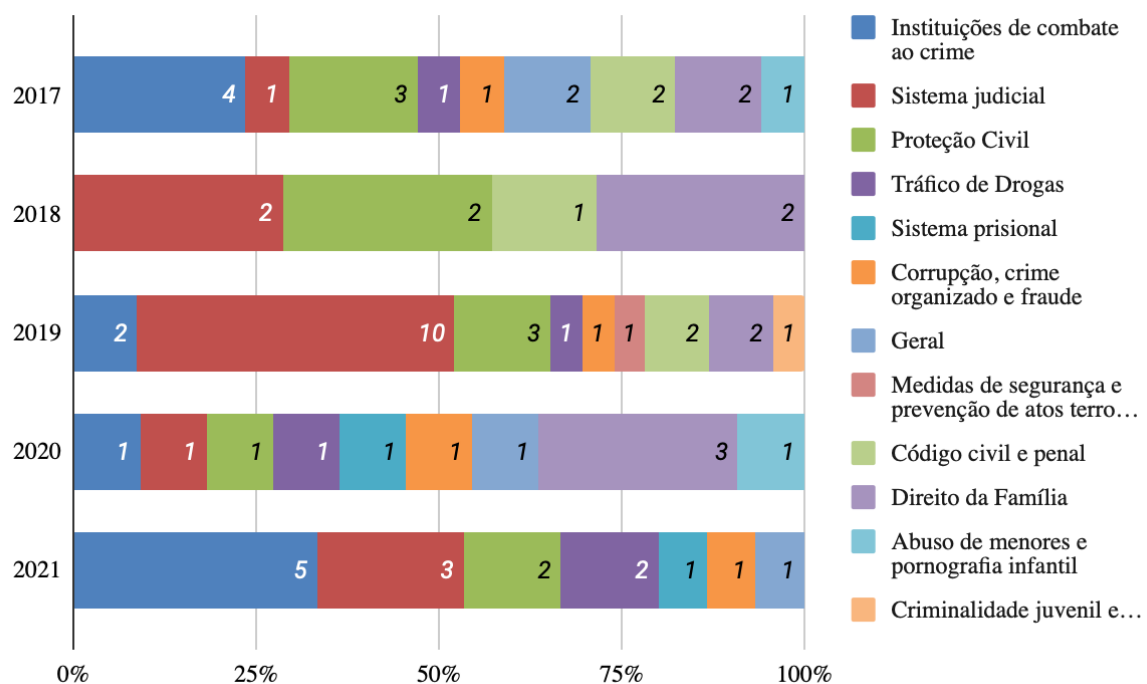
Anexo

Gráfico 1 - Subcategorias da Temática Governo e Administração Pública na Legislação em Portugal



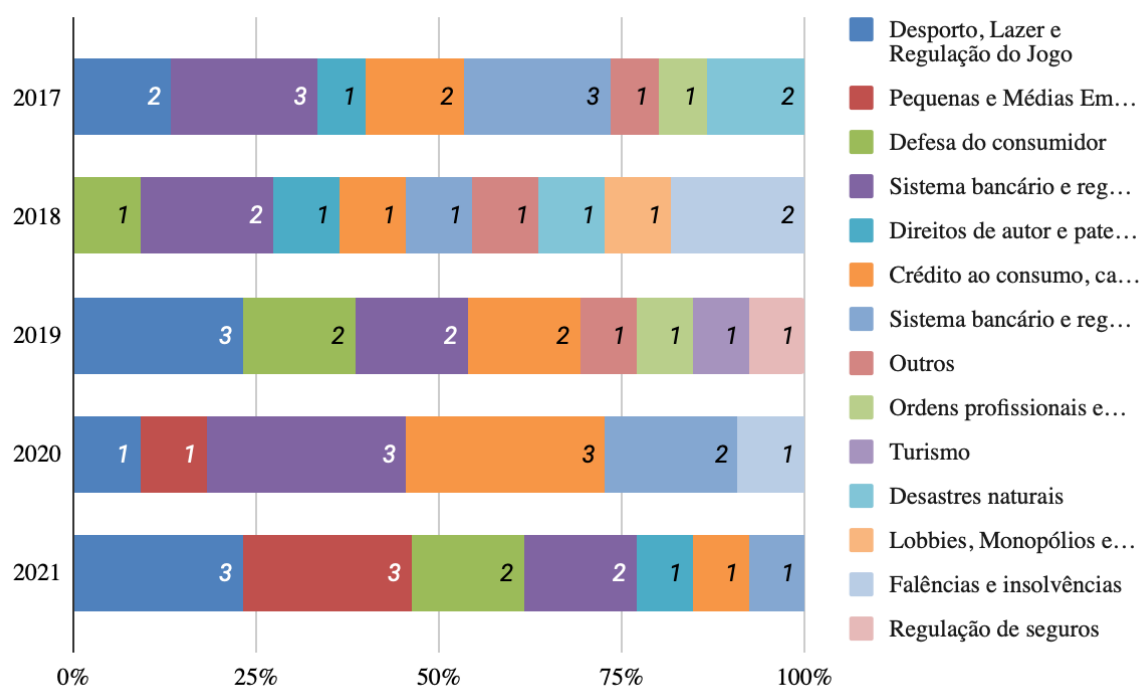
Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 2 - Subcategorias da Temática Justiça e Direito na Legislação em Portugal



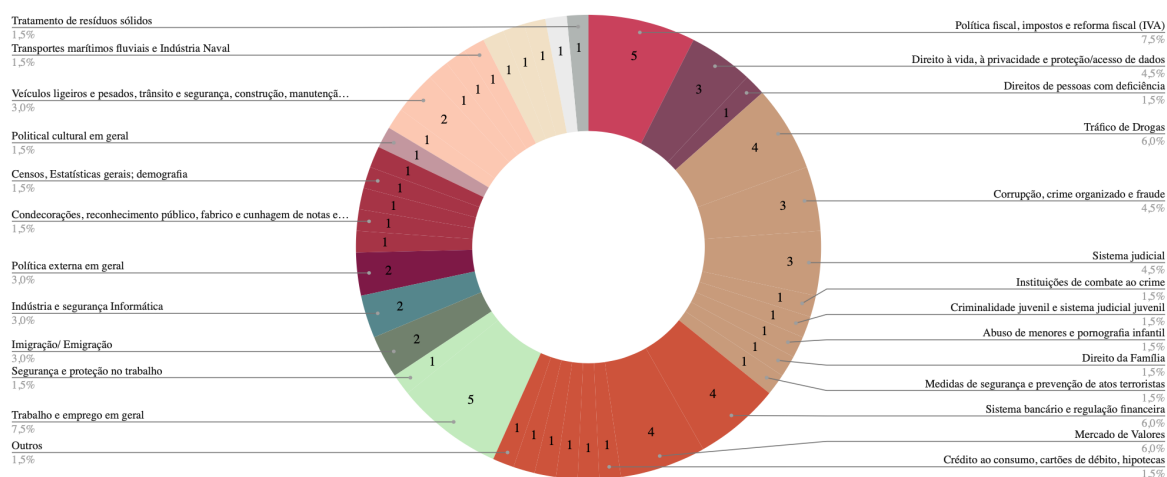
Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 3 - Subcategorias da Temática Sector Financeiro, Indústria e Comércio na Legislação em Portugal



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 4 - Atenção Política na União Europeia: Transposição das Leis Supranacionais em Portugal (2017-2021) por Área de Interesse



Fonte: Elaborado pelo autor.



The European Political Community or the Ambition of a Greater Differentiated Europe?

In the Age of Permanent Crises, Europe has been confronted with a severe chain of often interrelated crises in a wide range of political, economic, and social areas. In October 2022, the European governments met in Prague to discuss the future of the European Political Community (EPC).

This article presents different aspects of the future of a European Political Community. Firstly, this contribution provides a contextualisation of the political scenario in which this initiative is placed. Secondly, the concept of differentiation is put forward in order to understand its implications for political integration in Europe.

For Europe, it is time to confront its destiny. At a time when the European economic giant seems to be declining and losing its dominant position, the political dwarf could wake up. All this depends on the political capacity of European leaders. But above all, on the capacity of European democracies to renew themselves. Peace, as well as democracy, must be the duty of the emergent European Political Community.

Introduction

EN octobre 2022, les chefs d'État des gouvernements européens se sont retrouvés à Prague pour discuter de l'avenir de la Communauté politique européenne (CPE). L'idée d'une communauté politique européenne était déjà présente dans les années '90 sous forme d'une Confédération européenne proposée par François Mitterrand comme solution pour faire face aux élargissements à l'Est,¹ ou sous forme de la plateforme de la Haye en 1987 comme base d'une politique étrangère commune, ou encore dans le Plan Fouchet de De Gaulle pour sortir de la logique des blocs en Europe.²

L'initiative d'une CPE naît de l'idée du Président de la République française Emmanuel Macron et se place dans le sillage de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Le Président français lors de la cérémonie de clôture de la Conférence le 9 mai avait déjà mis les fondements sur la relance d'une Communauté politique européenne. Lors de cet occasion, Il a évoqué la réalisation d'une communauté qui permettra à «*nos nations européennes démocratiques de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, et de coopération dans les domaines de l'énergie, des transports, des investissements, des infrastructures, de la circulation des personnes, et, en particulier, de notre jeunesse*».³

¹ Roland Dumas, "Un projet mort-né : la Confédération européenne," *Politique étrangère*, no. 3 (2001).

² Frédéric Bozo, *La politique étrangère de la France depuis 1945* (Paris: Flammarion, 2019).

³ Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la construction européenne et le conflit en Ukraine (Strasbourg, 9 mai 2022).

L'adresse de Macron se maintient dans un cadre plus large qui trouve ses racines dans le discours de la Sorbonne de 2017 du Président français.⁴ Dans ce discours, le locataire de l'Élysée avait mis en avant des nouvelles perspectives concernant l'avenir de l'UE en proposant le concept d'intégration différenciée.⁵

Bien que le cadre de travail se place au sein de l'Union européenne (UE), l'initiative a été ouverte à tous les partenaires de l'UE en Europe («*De l'Atlantique à l'Oural*» pour reprendre les mots du Général De Gaulle). La Conférence sur une CPE se positionne dans un contexte géopolitique, économique, et énergétique, marqué par la crise Russo-Ukrainienne. Le Conseil européen du 23 et 24 juin 2022 a souligné les priorités d'une Communauté politique européenne. «*L'objectif est d'offrir une [plateforme] de coordination politique aux pays européens sur l'ensemble du continent. Il pourrait concerner tous les pays européens avec lesquels nous entretenons des relations étroites*».⁶

Cet article présente différents aspects sur l'avenir d'une Communauté politique européenne. Premièrement, la présente contribution donne une contextualisation du scénario politique dans laquelle se place cette initiative. Ensuite, le concept de différenciation est mis en avant afin de comprendre ses implications sur l'intégration politique en Europe.

La Grande Europe dans la *Permacrisis*

Dans l'époque des Crises permanentes ou *Permacrisis*, comme l'ont défini Zuleeg et al., plutôt que d'assister à la fin de l'histoire selon Fukuyama ou un choc de civilisations comme le prétendait Huntington, l'Europe a été confrontés à un grave enchaînement de crises, souvent interdépendantes, dans un large éventail de domaines politiques, économiques, et sociales.⁷ «*La fin d'un type de crise peut annoncer le début d'un autre. En outre, toutes ces crises sont fortement interdépendantes, bien que de manière asymétrique*».⁸

Ces défis montrent comment les États membres et l'UE sont fragiles et sensibles en temps de crise. L'absence de solidarité partagée (caractéristique de la crise économique de 2008) a exposé tous les pays au même péril. Cependant, la crise du Covid et la crise géopolitique à l'Est montrent un changement de paradigme dans l'UE. C'est pourquoi un retour dans un soi-national n'est pas souhaitable pour faire face aux futurs enjeux auxquels l'Europe doit fournir une réponse.

C'est dans cet esprit que la présidente de la Commission européenne a appelé dans son adresse sur l'état de l'Union en Septembre 2022 de: «*raviver la force intérieure de l'Europe [...] les enjeux sont considérables. Pas uniquement pour l'Ukraine, mais aussi pour toute l'Europe et pour le monde entier. L'Europe sera mise à*

4 Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, (Paris, 26 septembre 2017), <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

5 *Ibid.*

6 Conseil Européen, Conclusion du Conseil européen du 23 et 24 juin 2022, EUCO 24/22, Bruxelles, 24 juin 2022, 1.

7 Fabian Zuleeg, Janis A. Emmanouilidis et Ricardo Borges de Castro, "Europe in the age of permacrisis," *European Policy Centre*, 11 March 2021, <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c>.

8 Jan Zielonka, *Is the Eu Doomed?* (London: Polity Press, 2014), 2.

*rude épreuve, surtout par ceux qui veulent tirer parti de la moindre division. Il ne s'agit pas seulement d'une guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Il s'agit d'une guerre contre notre sécurité énergétique, contre notre économie, contre nos valeurs, et contre notre avenir».*⁹ Ceci est l'avenir qui tombe sur les épaules de l'UE et que la Commission et ses États membres doivent assurer.

Tout d'abord, l'UE doit répondre aux ambitions d'adhésion incrémentalement plus fortes. Bien que dans les Balkans occidentaux le processus d'adhésion est en phase d'impasse, l'invasion russe a catalysé les aspirations de certains États de l'Europe de l'Est à rejoindre l'UE. En Géorgie, selon un sondage, plus de 80% de la population est en faveur d'une adhésion à l'UE.¹⁰ Dans la même veine, en Moldavie le pourcentage des gens pour une adhésion à l'UE est passé de 50% avant l'invasion russe à 61% après l'invasion.¹¹ C'est dans cette perspective que la Moldavie, la Géorgie, et l'Ukraine ont déposé leur candidature. Toutefois, le temps pour leur adhésion risque de se prolonger et d'être strictement lié aux sorts du conflit en Ukraine et aux futures relations avec Moscou dans un esprit d'Helsinki renouvelé.

La Conférence de Prague est une réponse aux défis posés par une guerre sur le sol européen et par une situation économique précaire. Toutefois, elle est également le produit d'un long parcours qui a commencé encore avant le Covid. Le discours de la Sorbonne de Macron,

la réponse à la crise du Covid, la crise en Ukraine, et la Conférence sur l'avenir de l'Europe sont des étapes de ce processus.

À ce propos, la CPE ne vise pas à offrir une alternative à l'adhésion mais d'animer tout d'abord cette idée de *Grande Europe* qui dépasse les frontières de l'UE. Idée est basée non seulement sur une histoire et des valeurs communes mais sur un destin partagé. Comme l'affirme Michael Emerson, «*le CPE voit la cristallisation d'un concept de «grande Europe» (terme utilisé dans les conclusions du Conseil européen), impliquant toute l'Europe qui fait partie de l'UE, qui a l'intention de la rejoindre ou qui est ouverte à la coopération avec elle - jusqu'à 44 États en tout. Cela ouvre la perspective d'un large éventail d'activités dans le cadre du CPE (ou de la «grande Europe»)».*¹²

La Conférence de Prague est un premier pas vers la mise en place d'une plateforme politique européenne de coopération élargie à tous les États européens. Permettre à un groupe aussi hétérogène de s'asseoir et de discuter de leurs défis communs dans une enceinte peu institutionnalisée, et qui ne vise pas à substituer l'UE, pourrait se révéler constructif.¹³ L'établissement d'un noyau dur de coopération peut apporter des solutions stratégiques et projeter l'Union européenne sur l'échelle globale et ancrer ses partenaires au cœur du processus communautaire. «*Outre la guerre en cours, cela pourrait couvrir les relations de l'UE avec le reste de l'Europe, ainsi qu'avec les États-Unis, le Japon, la Chine, l'Inde, les États du Golfe, l'Afrique, l'Amérique latine et le processus du G20».*¹⁴

9 Commission Européenne, État de l'Union, Strasbourg, le 14 septembre 2022, https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_fr.

10 International Centre for Migration Policy Development, "Ukraine, Moldova, and Georgia have their European prospects confirmed. What does it mean for migration policies," *ICMPD*, August 5, 2022, 2022, <https://www.icmpd.org/blog/2022/ukraine-moldova-and-georgia-have-their-european-prospects-confirmed.-what-does-it-mean-for-migration-policies>.

11 *Ibid.*

12 Michael Emerson, "Will the European Political Community Actually be useful?," *CEPS Explainer*, 28 September 2022, 3.

13 Corina Stratulat, "The Beginning of the European Political Community," *European Policy Centre*, October 3, 2022, <https://www.epc.eu/en/publications/The-beginning-of-the-European-Political-Community~4b012c>.

14 Michael Emerson, "Will the European Political Community Actually be useful?," 5.

L'intégration sur le continent n'est pas une exclusivité de l'UE mais tous les peuples européens peuvent y participer. Le mantra qui a conduit l'intégration européenne dans les 70 dernières années est que *«l'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises»* (Jean Monnet). La conférence de Prague, dans cette perspective, profite d'une situation d'urgence pour faire des (petits) pas vers une communauté politique européenne élargie.

Modeler le Continent à travers la Différenciation

Les partisans de l'intégration européenne aiment comparer la construction européenne à un homme qui roule à vélo: *«l'Europe ne doit jamais cesser de pédaler, sinon elle risquerait de tomber»*¹⁵. Ralf Dahrendorf n'est pas convaincu par cette maxime: «Je fais souvent du vélo à Oxford, remarqua-t-il un jour, et si je m'arrête de pédaler, je ne tombe pas; je pose simplement les pieds par terre».¹⁶

L'image que présente Dahrendorf peut aider à comprendre l'évolution que l'intégration européenne prendra. Selon Zielonka, L'Europe ne va pas tomber du vélo mais probablement elle adoptera une approche plus pragmatique, plus modeste, et plus progressive de l'intégration.¹⁷ C'est dans cette approche pragmatique et progressive à l'intégration que le concept de différenciation émerge dans le débat.

La «différenciation» est le terme général désignant la possibilité pour les États membres d'avoir des droits et des obligations différents.¹⁸ La différenciation est une alternative adoptée par l'UE à

l'intégration uniforme. Il s'agit d'une intégration sélective et progressive.

Toutefois, le concept de différenciation n'est pas un monolithe mais un concept holistique. Deux types de différenciation peuvent être identifiés: intérieure et extérieure. Pour la différenciation intérieure, des règles sont différenciées au niveau interne et ne sont pas valables de manière uniforme dans tous les États membres de l'UE. En revanche, pour la différenciation extérieure, les règles communautaires différenciées sont juridiquement valables dans au moins un État non-membre.¹⁹

L'idée d'une CPE est présente dans le discours de la Sorbonne et partait du constat des différences (incidentelles et structurelles) qui existent déjà au sein de l'Union et en Europe. *«L'Europe est déjà à plusieurs vitesses alors, n'ayons pas peur de le dire et de le vouloir!»*.²⁰ Il s'agit de sortir des impasses politiques surgies dans les dernières années avec des nouvelles solutions.

C'est dans ce point de vue, qu'une volonté politique définie pourrait représenter une nouvelle impulsion dans le processus d'intégration. La Conférence de Prague donne une réponse alternative aux demandes déjà avancées par la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Cependant, le recours à une approche différenciée à l'intégration ne doit pas permettre l'émergence d'une architecture complexe qui ne répond pas aux besoins des citoyens. Comme l'a défini Macron: *«Nos débats politiques sont toujours plus compliqués en Europe que dans le reste*

15 Zielonka, *Is the Eu Doomed?*, 73.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 Alkuin Kölliker, "Bringing together or driving apart the union? Towards a theory of differentiated integration," *West European Politics* 24, no. 4 (2001): 127.

19 Frank Schimmelfennig et Thomas Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration* (Oxford: University Press, 2020), 15.

20 *Ibid.*

*du monde. Parce que, en quelque sorte, le Sisyphe européen a toujours son intraduisible à rouler. Mais cet intraduisible, c'est notre chance ! C'est la part de mystère qu'il y a dans chacune et chacun, et c'est la part de confiance qu'il y a dans le projet européen. C'est le fait que, à un moment donné, ne parlant pas la même langue et ayant cette part d'inconnu et d'irréductible différence, nous décidons de faire ensemble, alors que nous aurions dû nous séparer. Je revendique cette part d'intraduisible, d'irréductible différence, parce que je veux imaginer Sisyphe heureux».*²¹

Comme l'a souligné le Conseil européen du 23 et 24 juin 2022, la CPE n'est pas une alternative à l'UE mais elle apporte une approche compréhensive des différentes réalités et volontés du continent. La Conférence de Prague «*traitera des questions d'intérêt commun afin de renforcer la sécurité, la stabilité, et la prospérité du continent européen* » et «*ne remplacera pas les politiques et instruments existants de l'UE, notamment l'élargissement*». ²² Le défi de la complexité est l'objectif que la différenciation est appelée à confronter.

Toutefois, il est pertinent de souligner que la relation entre complexité et différenciation est délicate. La différenciation doit être la réponse à la complexité et non sa cause. Une vision politique doit conduire un processus de différenciation pragmatique vers une intégration de fait. Il s'agit d'une synthèse de visions sur l'Europe pour avancer sur un chemin partagé mais à des vitesses différentes.

La relation entre complexité et différenciation est abordée par Paolo Chiocchetti qui définit quatre scénarios possibles de différenciation pour l'Europe: 'highland Europe' caractérisée par une intégration uniforme où tous les pays sont obligés de s'adapter; 'mountainous Europe' où l'intégration est différenciée et les droits de veto sont réduits; 'lowland Europe', il s'agit d'une désintégration uniforme ou la complexité et la sensibilité de certaines politiques portent les États à s'éloigner; 'archipelago Europe', ce scénario s'oriente vers une désintégration différenciée où la différenciation cause plus de complexité et les États peuvent revenir sur leurs engagements avec des actions unilatérales.²³

Comme les derniers événements confirment, dans un avenir proche une intégration uniforme est peu probable. C'est pourquoi, afin d'éviter des récessions ou des impasses, une 'mountainous Europe' avec des politiques plus différenciées est envisageable. De plus, dans ce scénario, les pays qui veulent poursuivre une intégration plus accrue peuvent être libres de le faire sans que le processus soit bloqué par les vétos de certains pays membres. Selon Cocchiatti, il y a aussi un cinquième scénario qui peut se matérialiser dans l'avenir de l'UE, c'est-à-dire la préservation du *status quo* qui, selon l'auteur, sera pour l'UE comme mettre le pied à terre.²⁴

Le moment est venu de reconsidérer notre avenir, afin de répondre au danger d'une préservation froide du *status quo*.

21 Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la construction européenne et le conflit en Ukraine (Strasbourg, 9 mai 2022).

22 Conseil Européen, Conclusion du Conseil européen du 23 et 24 juin 2022, 1.

23 Paolo Chiocchetti, "Integrating Diversity in the European Union (InDivEU) European Landscapes 2035: four scenarios for internal differentiation," *EUI Robert Schuman Centre Policy Brief*, Issue 2021, no. 63 (2021).

24 *Ibid.*

Conclusion

Jürgen Habermas et Jacques Derrida à l'aube du siècle envisageaient «*l'image d'une Europe pacifique, coopérative, ouverte aux autres cultures et capable de dialogue*».²⁵ Une Europe capable d'inclure tous ses peuples de façon pacifique et ouverte aux échanges.

L'époque des crises permanentes a obligé l'UE à faire face à la réalité. La poursuite de l'intégration, bien que différenciée, est envisageable afin de donner un nouvel élan à une construction qui risque de se contenter de son imperfection. Si les crises ont montré les faiblesses structurelles de l'architecture européenne, elles ont aussi réveillé l'esprit d'une histoire partagée qui dépasse les frontières de l'UE. Cet esprit se matérialise dans l'idée de *Grande Europe*.

Pour l'Europe il est temps de confronter son destin. Paradoxalement, au moment où le géant économique européen semble décliner et perdre sa place dominante, le nain politique pourrait se réveiller. Cependant, tout cela relève de la capacité politique des leaders européens mais surtout de la capacité des démocraties européennes de se renouveler. La paix comme la démocratie doivent être le devoir de la raison politique.

Dans un monde où la démocratie est en retraite,²⁶ la défense des valeurs démocratique doit être la substance d'une Communauté politique européenne fondée sur le respect des libertés fondamentales²⁷ et ouverte à tous les peuples européens («*De l'Atlantique à l'Oural*»). Il n'existe pas de différenciation en matière de droits démocratiques.

Prague était l'endroit où en juin 1991 les leaders européens ont discuté l'idée de Mitterrand d'une Confédération européenne. Hubert Védrine déjà en 1996 avait reconnu que c'était une idée lancée trop tôt.²⁸ Trente ans après, l'ambition politique européenne est toujours là. La réponse à la crise en Ukraine et au Covid ont démontré que l'Union européenne est déjà un acteur politique même si elle ne le sait pas encore.

25 Jürgen Habermas et Jacques Derrida, "February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe," *Constellations* 10, no. 3 (2003): 293.

26 Freedom House, "Freedom in the World 2022. The Global expansion of authoritarian rule," *Freedom House*, February, 2022, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>.

27 Marta Mucznik, "The European Political Community: Time to invest in the power of democracy," *European Policy Centre*, October 4, 2022, 2, <https://epc.eu/en/Publications/The-European-Political-Community-Time-to-invest-in-the-power-of-democ-4b12c0>.

28 Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand* (Paris: Fayard, 1996), 448.



The Genealogy of the European Foreign Migration Policy: Securitization and the Global Migration Regime

"The fact of migrating is the crime before any other crime that a migrant may commit. Migration overlies all acts carried out by migrants, with all its burden of disqualification and stigmatisation" (Abdelmalek Sayad).

With this sentence by the sociologist Abdelmalek Sayad, this article is based on an analysis of the evolution of the European migration agenda. It could be considered that this agenda began to develop in 1999 when it was decided at the Tampere European Council the creation of a common immigration and asylum policy developed based on multiple initiatives (regulatory instruments, strategies, plans and policies, discourses and practices). The main objective of the Tampere Programme was to make progress in creating a common area of freedom, security, and justice. Going back four years to 1995, when the Schengen area was set up, and the internal borders between its constituent countries were eradicated, it is evident that the Member States reconsidered precisely the need to reinforce the control of their external borders, as well as the management of migratory flows.

However, as the exclusive competence to decide has fallen directly on them, European migration policy has been marked by mistrust and refusal to comply with the objectives set. The phenomenon of securitisation emerged from the increase in states' mistrust after the attacks of September 11, 2001, together with the realist-pragmatic shift that occurred after the so-called refugee 'crisis' of 2015, the year in which the European Agenda on Migration was adopted. It is debatable whether the last of the initiatives proposed, the New Pact on Immigration and Asylum (presented on September 23, 2020), will definitively fulfil the objectives set out in Tampere: collaboration with countries of origin, the improvement of a common asylum system (CEAS), and the management of migratory flows, as well as fair treatment or relations with migrants who cross borders in search of a better life or fleeing a devastating conflict.

The main objective of this article is to examine, through different methodologies (literature review), the set of initiatives (regulatory instruments, strategies, plans, policies, discourses, and practices) that have been promoted in the framework of the European foreign policy on migration since 2015. As a result, a repository or database of EU information on the subject will be created for subsequent analysis, through various qualitative techniques, and used by all kinds of experts in the field: academics, social agents, activists, and associations or groups focused on the field of migration, etc.

Introducción

EN Europa, la política exterior de migraciones se focaliza en el análisis de los costes y beneficios de la migración para las sociedades occidentales de acogida, así como en el control migratorio o, eufemísticamente hablando, la gestión migratoria.¹ En palabras de Sandra Gil-Araujo,² la genealogía de la política exterior europea de migraciones vislumbra de qué manera se ha ido modificando con el paso del tiempo la forma de pensar la presencia migrante, a la vez que muestra cómo las iniciativas impulsadas por los Estados difieren en función de la concepción del fenómeno migratorio como un asunto de seguridad o como respuesta a las demandas del mercado laboral. Las políticas migratorias, bien se trate de la Unión Europea o a nivel estatal, se expresan mediante instrumentos normativos, identidades, prácticas, y representaciones o discursos, lo que se conoce por retórica migratoria, y funcionan como herramientas o mecanismos para ordenar, clasificar, distribuir, y diferenciar a la población, ya no solo entre nacionales o extranjeros, sino incluso entre la propia categoría o colectivo de personas migrantes.

Previamente, en torno a los años 50³ y 70, Europa constituía lo que podría convenirse como tierra de asilo y los Estados miembros se acogieron a lo que se conoce

como asimilacionismo. Este modelo social para la integración de personas migrantes pretende la uniformidad cultural, es decir, obliga a las minorías étnicas a adoptar las normas sociales, el idioma, la cultura o costumbres, los valores, y las identidades nacionales del país de acogida, abandonando inevitablemente las suyas propias. Este paradigma, de tintes claramente racistas, xenófobos, y discriminatorios, fue abandonado alrededor de la década de los años 70 y 80, cuando el pluralismo y multiculturalismo⁴ aparecieron en escena, aunque por poco tiempo.

En los años 90, la influencia y presión tanto política como mediática acerca de la amenaza que suponen las personas migrantes para las sociedades de acogida, especialmente en términos de su seguridad y protección de la soberanía nacional, hicieron que se retomara una perspectiva o visión neoasimilacionista.⁵ Dieron por finalizadas las décadas de puertas abiertas y los gobiernos europeos de ideologías dispares fueron introduciendo paulatinamente severas restricciones, a pesar de que todavía no se había producido el suceso que cambiaría drásticamente el rumbo de los acontecimientos y el contexto de actuación. Fue en 1990 cuando los Estados miembros de la Unión firmaron el célebre Convenio de Dublín,⁶ por el que quedaba establecido que el Estado en donde ingresa

1 Stephen Castles, "Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social," *Relaciones Internacionales*, no. 14 (2010): 141-169.

2 Verónica Jaramillo, Sandra Gil-Araujo y Carolina Rosas, "Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)," *FORUM*, no. 18 (2020): 64-90.

3 En 1951, se firmó un instrumento o normativa fundamental del régimen internacional del derecho al asilo: la Convención de Ginebra o Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cuyo objetivo era paliar los efectos y resultados de las dos guerras mundiales acontecidas en suelo europeo. Cabe destacar la imposición del principio de no devolución, así como la definición de refugiado, si bien únicamente obliga a los países a prestar protección a los refugiados, mientras que el trato que reciben el resto de migrantes dependerá de cada uno de ellos.

4 Podría generarse un enorme debate en torno a estos dos conceptos, si bien no representa el objetivo de este análisis. Simplemente pretendo señalar que el pluralismo se basa en los principios y fundamentos del liberalismo político, en el respeto a los derechos fundamentales y la garantía de las libertades de las personas y en el Estado de Derecho. Por su parte, el multiculturalismo se fundamenta en los principios del republicanismo, apostando por la autonomía de los pueblos, que asegure el bienestar de los ciudadanos, y aprueba los usos y costumbres como forma de gobierno e impartición de justicia. Eduardo Pérez, "Multiculturalismo y pluralismo en México. Retos para un discurso de la identidad nacional," *División de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma Metropolitana, (2009): 1-158.

5 Helma Lutz y Anna Amelina, "Gender in Migration Studies: From Feminist Legacies to Intersectional, Post- and Decolonial Prospects," *Journal of Migration Research*, no. 1 (2021): 55-73.

6 En 2003 fue sustituido por el Reglamento 343/2003 del Consejo Europeo (o Dublín II) para la determinación del Estado responsable del estudio de una solicitud de asilo. El nuevo Reglamento (26 de junio de 2013), confirma los principios en los

por vez primera la persona migrante a la UE es el responsable del trámite de asilo.

La Genealogía de la Política Exterior Europea de Migraciones

Nuevos discursos político-mediáticos vinculados con la cohesión y el capital social se opusieron también al fomento de la diversidad y las sociedades multiculturales. A todo esto, habría que añadir y no dejar de mencionar todos los discursos criminalizantes,⁷ de odio, discriminatorios, xenófobos, y racistas, esgrimidos por las instituciones políticas y élites mediáticas, contrarias a la integración de las migrantes en sociedades donde imperase el respeto, promoción, y protección de los derechos fundamentales.⁸ La criminalización de la inmigración da lugar a la producción social de las migrantes como auténticas amenazas con capacidad de desestabilizar la tranquilidad y bienestar social, el orden público, o la seguridad nacional. Esta misma criminalización facilita la elaboración de medios de control de la migración y la movilidad, desde la propia deportación o expulsión, hasta el encarcelamiento en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) o la detención arbitraria en las calles con forma de control policial, producto, por ende, de la producción social.

Con la entrada del nuevo siglo, bajo el contexto de la llamada *"guerra contra el terror"*, que dio comienzo tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, fue afianzándose la narrativa del miedo y la inseguridad a partir de la construcción discursiva del posible riesgo de la llegada de migrantes vinculados de alguna manera al terrorismo internacional. Este discurso o representación iba a ser difundido por las instituciones político-mediáticas para impulsar el refuerzo de la estructura político-jurídica de la producción de la ilegalidad. También, se legitimó la adopción de nuevas medidas militares y de seguridad para afrontar la lucha contra la migración irregular que aparece como *"amenaza de seguridad"* en los informes europeos,⁹ de la misma manera que el terrorismo internacional, el comercio de armas o el tráfico de drogas y seres humanos.

A continuación, irrumpiría en el escenario geopolítico internacional uno de sus actores protagonistas a partir de entonces en el ámbito de la política exterior europea de migraciones: la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex, creada en 2004 de la mano del Consejo de la UE). Sus operaciones conjuntas y coordinadas¹⁰ constituyen prácticas de

que se basaba Dublín II y va a centrarse en la mejora y eficacia del rendimiento del sistema y la protección concedida a las solicitantes de asilo. Se van a prohibir las devoluciones de solicitantes a Estados donde puedan sufrir discriminación y un trato injusto o degradante, a la vez que establece una jerarquía en cuanto a los criterios que cada Estado debe seguir antes de examinar una solicitud de asilo.

7 Eduardo Domenech, "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros "indeseables" en tiempos de las "grandes migraciones," *REMHU*, no. 45 (2015): 169-196.

8 La perspectiva de derechos humanos e integración social se va a oponer radicalmente a la lógica securitizadora que, a través de un acto de habla (*speech acts*), (re) nombra y (re) trata las migraciones como amenazas de seguridad. Itziar Ruiz-Giménez, "El naufragio de Europa: reflexiones feministas en torno a la crisis de las políticas migratorias y de asilo," *Revista europea de derechos fundamentales*, no. 29 (2017): 143-164.

9 *Ibid*, 156.

10 Uno de los aspectos más problemáticos jurídicamente hablando de estas operaciones conjuntas, generalmente cuando se realizan por mar, se refiere a que su organización no parece garantizar el respeto del principio de no devolución, eje vertebrador del régimen de protección internacional. Este prohíbe terminantemente a cualquier Estado expulsar o devolver a personas a situaciones en las que sus vidas corran peligro, por riesgo a ser perseguidas, torturadas, asesinadas o en las que sus derechos humanos fundamentales puedan violarse de cualquiera de las maneras. Pero son múltiples los casos en los que diversas personas a bordo de las embarcaciones interceptadas se ven obligadas a regresar a sus países de origen.

securitización, aunque su nacimiento es el resultado del fracaso de este fenómeno y de la creación de una comunidad de seguridad marcada por la solidaridad. Andrew W. Neal considera que la securitización discursiva de la migración¹¹ fracasó estrepitosamente al no derivar en respuestas políticas urgentes ni en solidaridad entre los Estados frente a lo que se calificó de amenaza común.¹²

Durante el transcurso de los años, el nexo entre la migración y fronteras, seguridad, y terrorismo fue institucionalizándose a la vez que el concepto de seguridad fue paulatinamente desapareciendo de los planes de administración de fronteras. Frontex constituye así la evolución de la seguridad fronteriza que, en primera instancia, estaba unida a los sistemas centrales de la autoridad nacional basada en la soberanía de un Estado, hasta derivar en la cooperación en las fronteras exteriores de cada país. No surgió a partir de la securitización, pero sí en base a la desintegración de una respuesta común a la migración, seguridad, y fronteras por parte de la UE. Sin embargo, a día de hoy puede contemplarse como una herramienta o agente securitizador con posibilidad de actuar libremente.

En 2015, tuvo lugar el nacimiento de la Agenda Europea de Migración,¹³ que abogaba por una política de retorno eficaz como parte de la perspectiva global

europea para gestionar la migración, tratando de eliminar la irregular. De corte neoliberal, evitaba incentivos para la migración, en lugar de asegurar un proceso migratorio justo y humano. Este mismo año, se produjo la crisis del sistema de asilo europeo, que visibilizó los defectos y carencias del SECA. El viraje que supuso esta recesión en la política migratoria no acabó reflejándose en acuerdos o pactos, ya que el Consejo Europeo no consiguió efectuar una modificación del reglamento de Dublín, si bien fueron los y las migrantes quienes enfrentaron su ineficacia y discriminación.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo,¹⁴ con el que se buscaba cooperar con terceros países para combatir el tráfico de personas,¹⁵ mejorar la gestión de las fronteras exteriores europeas e imponer una normativa regida por la solidaridad. La urgencia que acarrea diversos asuntos en el ámbito de la política exterior europea de migraciones ha quedado claramente expuesta, por lo que el presente acuerdo debería de atajar de raíz cada uno de ellos, procediendo a una transformación estructural y no valiendo con la reformulación acrítica de políticas y programas estratégicos.

11 El concepto de seguridad funciona aquí como un acto de habla en el que un sujeto securitizador nombra una amenaza existencial para un objeto de referencia concreto, como un Estado, el cual va a requerir la utilización de medios extraordinarios que la controle. De esta forma, el elemento en sí queda securitizado, convirtiéndose en un asunto de seguridad, si la audiencia lo acepta, concediendo el derecho al sujeto particular de violar las normas preestablecidas.

12 Andrew W. Neal, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX," *JCMS*, no. 2 (2009): 333-356.

13 Comisión Europea, La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años, Comunicado de prensa, 6 de marzo de 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1496.

14 Comisión Europea, Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es [Accedido 13 de noviembre 2022].

15 Una de las medidas presentes en dicho pacto se centra en reforzar la lucha contra el tráfico de personas mediante un Nuevo Plan de Acción (2021-2025).

Conclusiones

Y así aterrizáramos en el presente momento histórico de capitalismo global y exacerbado, donde instituciones mundiales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) están promoviendo el nuevo régimen global de la gestión de la migración, conocido también como la *"globalización del control migratorio"* y fundamentado en la perspectiva de la gobernabilidad migratoria (*migration management*). Se trata de una aproximación que pretende unir las categorías de seguridad y derechos humanos, junto con la idea de "desarrollo", con el objetivo de entender las prácticas de los agentes o élites políticas, institucionales o no, como manera de controlar las migraciones y fronteras internacionales.

Con la instauración progresiva de este régimen global de las migraciones se ha ido desarrollando una nueva forma de organizar y controlar los flujos migratorios. Este enfoque, contrario a la eficacia de las medidas restrictivas, punitivas, y coercitivas que promueve la perspectiva securitizadora, clasifica a las personas migrantes según su utilidad, a partir de una lógica coste-beneficio no solo económica. La idea central es que la migración puede beneficiar tanto a los

países receptores como a los de origen. Esta mirada promueve la idea de que la presencia es legítima si su impacto es positivo o ilegítima si es negativo desde la óptica de las sociedades de origen o destino. Como consecuencia, y como alega Eduardo Domenech, la presencia de las migrantes es legítima si es positiva para el país de destino en términos generales, para lo que la migración, de acuerdo con la nueva ortodoxia en la materia, tiene que ser "ordenada" y no irregular.¹⁶

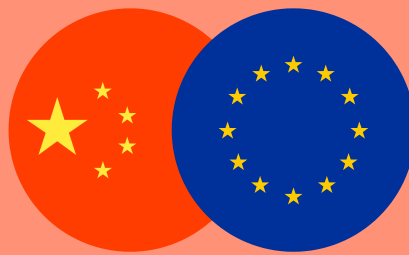
En definitiva, la migración sigue contemplándose como un problema histórico y social a partir de su clasificación como "ilegal" o irregular y de la solución que a esta irregularidad se presenta: la regularización postulada como instrumento de integración. Las personas en movimiento o migrantes continúan contemplándose como transgresoras de las leyes del Estado en caso de ser consideradas "ilegales"; diferentes, inferiores, bien se las represente como víctimas o como terroristas, y un sinfín de calificativos que llenarían todas estas y muchas más páginas. Cómo gestionar los procesos migratorios ha dejado de ser el asunto prioritario, dando paso al cuestionamiento de cómo lidiar con los controles de fronteras o con la migración irregular, concepto que como mínimo debe ser discutido.

¹⁶ Eduardo Domenech, "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano," La gobernabilidad migratoria en la Argentina, *Polis*, no. 35 (2013): 119-142.

DID YOU ENJOY READING EUROPEAN STUDIES REVIEW?

Get involved!

Save the date:
EU-China edition!



Deadline: 30th November

Submit your article to be featured in
the Bi-Monthly Journal

How?

Email your article to
europeanstudiesreview@gmail.com

Don't forget to check our
requirements on our website

