

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La situazione della società civile ucraina nel contesto delle aspirazioni europee dell'Ucraina»

(parere di iniziativa)

(2015/C 012/07)

Relatore: **ADAMCZYK**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 febbraio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

La situazione della società civile ucraina nel contesto delle aspirazioni europee dell'Ucraina.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 settembre 2014.

Alla sua 502a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 ottobre 2014 (seduta del 16 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 2 voti contrari e 15 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) dovrebbe attivamente promuovere il rafforzamento politico, sociale ed economico dell'Ucraina, compresa una soluzione pacifica all'attuale conflitto nelle regioni di Donetsk e Luhansk. Le attività del Comitato in Ucraina appoggeranno il processo di democratizzazione, l'integrità territoriale, nonché il dialogo sociale e civile tra tutte le parti interessate dotate di legittimità pubblica e rappresentatività.

1.2 È intenzione del CESE invitare a cooperare un ampio ventaglio di rappresentanti della società civile ucraina, compresi coloro che sono tuttora scettici o contrari al recente cambiamento politico e all'avvicinamento all'UE.

1.3 Il Comitato raccomanda inoltre di sviluppare ulteriormente la cooperazione bilaterale tra le organizzazioni partner dell'UE e quelle dell'Ucraina, rivolgendo un'attenzione speciale al potenziamento delle capacità, alle buone pratiche e al rafforzamento del dialogo sociale e civile.

1.4 In base alle disposizioni dell'accordo di associazione, il CESE dovrebbe partecipare alla creazione di una piattaforma congiunta della società civile, formata da membri del Comitato stesso e da rappresentanti della società civile ucraina. Inoltre, conformemente all'Accordo sulla zona di libero scambio globale e approfondito (DCFTA), un organismo analogo verrà istituito allo scopo di rispettare l'obbligo di creare un meccanismo di monitoraggio per la società civile. I due organismi dovrebbero cooperare nella maniera più stretta possibile.

1.5 Il CESE metterà a punto attività d'informazione per illustrare non solo le conseguenze per l'Ucraina derivanti dall'attuazione degli accordi di associazione, ma anche l'integrazione europea, le istituzioni dell'UE e l'*acquis communautaire*.

1.6 L'obbligo del visto dovrebbe essere soppresso per i cittadini ucraini non appena sarà tecnicamente possibile, quale misura volta a infondere fiducia e in modo da promuovere i contatti tra le persone.

1.7 Nell'agenda dell'UE bisognerebbe ufficialmente inserire una prospettiva europea per l'Ucraina.

2. Partenariato orientale: la dimensione orientale della politica europea di vicinato quale quadro istituzionale per le aspirazioni europee dell'Ucraina

2.1 Negli ultimi mesi una serie di drammatici fatti ha scosso l'Ucraina: tutto è iniziato con la reazione dei cittadini alla decisione del governo di sospendere i preparativi per la firma di un accordo di associazione nel quadro del partenariato orientale.

2.2 Oltre alla conclusione di accordi di associazione bilaterali, che sostituiranno gli accordi di partenariato e cooperazione, la dimensione bilaterale del partenariato orientale si prefigge anche di pervenire a regimi di esenzione dal visto e di sviluppare la cooperazione settoriale, con l'occasione per i paesi partner di aderire ai programmi e alle agenzie dell'UE. È inoltre compreso il programma globale di potenziamento delle istituzioni, che è uno strumento volto a rafforzare le capacità amministrative dei paesi partner ai fini dell'attuazione delle riforme e dell'applicazione delle disposizioni degli accordi di associazione. La dimensione multilaterale del partenariato orientale si basa su quattro piattaforme multilaterali (Democrazia, buon governo e stabilità; Integrazione economica e convergenza con le politiche dell'UE; Sicurezza energetica; Contatti interpersonali) tese a promuovere la cooperazione tra l'UE e i paesi partner, e tra gli stessi paesi partner.

2.3 Una delle priorità del partenariato orientale consiste nel coinvolgere la società civile organizzata nella sua attuazione, sia nei paesi partner che nell'UE. A questo fine nel novembre 2009 è stato istituito il Forum della società civile del partenariato orientale, a cui partecipa il CESE.

2.4 La politica del partenariato orientale è tuttavia a un bivio adesso per effetto sia dell'inatteso cambiamento di rotta nel coinvolgimento di alcuni paesi che dei drammatici fatti in Ucraina. Le difficoltà affrontate dal partenariato orientale in quest'ultimo anno in paesi che sinora avevano compiuto i maggiori progressi verso la firma di accordi di associazione sono perlopiù il risultato di manovre della Russia, che sta cercando di impedire legami più stretti tra i paesi partner e l'UE.

2.4.1 Malgrado la conclusione dei negoziati con l'Armenia per l'accordo di associazione, compreso il DCFTA, questi documenti non hanno potuto essere siglati a causa dell'annuncio che l'Armenia ha diffuso nel settembre 2013 circa la sua intenzione di entrare a far parte dell'Unione doganale eurasiatica promossa dalla Russia.

2.4.2 Nonostante le pressioni della Russia e la perdita di due sue province (l'Abkhazia e l'Ossezia meridionale), attualmente sotto controllo russo, la Georgia mantiene il suo impegno a seguire il percorso europeo e ha fatto in modo che l'accordo di associazione, compreso il DCFTA, fosse siglato durante il vertice del partenariato europeo tenutosi a Vilnius nel novembre del 2013 e poi venisse firmato nel giugno 2014.

2.4.3 Pure la Repubblica di Moldova, che ha anch'essa firmato l'accordo di associazione siglato a Vilnius, subisce le pressioni della Russia, che ha dislocato le sue forze armate in Transnistria e ora detiene il controllo della regione. In Gagauzia, un altro territorio autonomo della Moldova, si è svolto — anche con il sostegno della Russia — un referendum illegale il cui esito era favorevole all'adesione all'Unione doganale eurasiatica.

2.4.4 L'adesione all'OMC è un requisito indispensabile per avviare le trattative sul DCFTA; pertanto l'Azerbaijan e la Bielorussia, che non sono membri dell'OMC, non possono iniziare i negoziati. Inoltre, a causa delle gravi carenze sul piano democratico della Bielorussia, la politica bilaterale dell'UE con questo paese rimane al livello di dialogo critico.

2.4.5 L'Ucraina è il paese post-sovietico più grande e importante dopo la Russia e, per effetto del suo nuovo orientamento verso un percorso proeuropeo, ha perso il controllo della Crimea e di Sebastopoli, che ora fanno parte del territorio russo, ed è stata bersaglio di ulteriori atti di sabotaggio ed eversione istigati dalla Russia. Le azioni della Russia costituiscono un esempio particolarmente drammatico di ingerenza esterna che, oltre a compromettere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina, esercita un influsso estremamente distruttivo sulla società civile e sulle sue organizzazioni. Tali azioni rappresentano non soltanto una palese violazione del diritto internazionale, ma infrangono anche due principi basilari delle relazioni pacifiche tra Stati indipendenti: primo, che le frontiere non possono essere modificate con la forza, secondo, che le nazioni possono prendere decisioni sovrane circa il proprio futuro senza interferenze esterne.

3. Le aspirazioni europee della società civile ucraina

3.1 La rivoluzione arancione del 2004 ha contribuito a un processo di democratizzazione su vasta scala e all'introduzione dello Stato di diritto in Ucraina — almeno per un certo periodo — nonché alla libertà di stampa, che rimane a tutt'oggi intatta. Questa evoluzione è stata accompagnata da legami più stretti con l'UE.

3.1.1 Nel 2005, è stato adottato il piano d'azione UE-Ucraina, sulla base dell'accordo di partenariato e cooperazione UE-Ucraina del 1998. Nel 2007, sono stati avviati i negoziati per un accordo di associazione. L'adozione della politica del partenariato europeo nel maggio 2009 ha dato un nuovo stimolo a questa cooperazione.

3.1.2 I legami più stretti e l'avvio di un'autentica cooperazione in molti settori, oltre al diffuso entusiasmo dopo la rivoluzione arancione, lasciavano intendere che una percentuale significativa della popolazione e molte organizzazioni della società civile ritenessero che la potenziale adesione dell'Ucraina all'UE fosse una conclusione ovvia, scontata e che l'ingresso nell'UE dipendesse soltanto dal calendario e dalla velocità di trasformazione e adattamento agli standard europei.

3.1.3 Il partenariato europeo non ha comportato per l'Ucraina l'attesa prospettiva di adesione all'UE nel lungo termine e questo fatto ha generato tra i sostenitori dell'orientamento europeo un senso di delusione e frustrazione, inasprito dalla perdita graduale dei progressi democratici ottenuti con la rivoluzione arancione, dal deterioramento della situazione economica e dai crescenti problemi sociali.

3.1.4 La frustrazione dei cittadini, che ha preso concretamente la forma di apatia tra le organizzazioni della società civile, è peggiorata con l'acuirsi del contrasto tra le figure guida della rivoluzione arancione, ossia il Presidente Viktor Yushchenko e il Primo ministro Yulia Tymoshenko. Talvolta questo contrasto ha paralizzato il processo decisionale a causa di alcune disposizioni inattuabili della costituzione ucraina. L'intrecciarsi della crisi economica mondiale e delle politiche inefficaci del Presidente Yanukovich (eletto nel 2010) hanno persino aggravato la situazione.

3.2 Il CESE persegue da lungo tempo un'attiva politica di cooperazione con l'Ucraina. Tuttavia, il peggioramento del clima politico e sociale e la delusione delle organizzazioni partner per l'assenza di prospettive di adesione hanno comportato una certa stagnazione dei rapporti negli anni 2011 e 2012, con un rallentamento dell'attività da parte ucraina e l'assenza di interesse nelle relazioni.

3.3 Dopo la sigla apposta all'accordo di associazione nel dicembre 2012, l'impegno profuso e i negoziati condotti allo scopo di firmare l'accordo al vertice del partenariato orientale di Vilnius nel novembre 2013, si è osservato un rinnovato interesse per la cooperazione tra i partner ucraini e una ripresa di legami attivi con il CESE.

3.4 Questi rinnovati contatti hanno tuttavia mostrato che le parti sociali, sia dal lato dei datori di lavoro che da quello dei sindacati, erano divise sulla questione della firma dell'accordo di associazione. Ciò premesso, un ventaglio molto ampio di ONG e di rappresentanti di altri interessi presentava un fronte relativamente unito favorevole all'Europa.

3.5 Indipendentemente dalla posizione che essi avevano adottato e dall'esito che avevano previsto per i negoziati volti alla firma dell'accordo di associazione, le organizzazioni della società civile e anche i rappresentanti governativi sono stati sorpresi dalla decisione del governo ucraino e dell'amministrazione presidenziale di troncare le trattative e di sospendere i preparativi per la firma degli accordi.

3.6 L'inattesa sospensione delle trattative, senza alcuna manifesta ragione, alcuni giorni prima del vertice a Vilnius, associata alla sorprendente proposta del governo ucraino di condurre ulteriori negoziati con l'UE con la partecipazione della Russia, ha portato alla rapida mobilitazione della società civile ucraina, che ha espresso chiaramente il suo punto di vista favorevole a un percorso europeo per l'Ucraina.

3.7 «Euromaidan» è stata probabilmente la più grande manifestazione della storia a sostegno dell'integrazione europea e anche quella che è stata condotta più a lungo con tale assoluta convinzione. In una seconda fase, ai dimostranti si sono unite delle forze che hanno portato avanti anche rivendicazioni politiche per un cambiamento di regime, il quale ha reagito con una violenta repressione che ha portato alla perdita di vite umane. Le manifestazioni hanno avuto per risultato i cambiamenti politici che sono serviti da pretesto per scatenare ulteriori drammatici e tragici eventi.

3.8 Adesso, dopo le riuscite elezioni presidenziali, appare chiaro che una delle priorità della nuova amministrazione sia intrecciare stretti legami con l'UE. Questo cambiamento deve ovviamente essere considerato come un enorme successo di Euromaidan e della società civile ucraina. Rimane da vedere se la situazione generale si stabilizzerà su tutto il territorio ucraino e se le organizzazioni della società civile trarranno beneficio da questa trasformazione politica.

3.9 L'atteggiamento della società civile della parte orientale dell'Ucraina e i giudizi che essa esprimerà sui cambiamenti politici rimarranno poco chiari finché mercenari armati e gruppi di combattenti opereranno nella regione e la libertà di espressione sarà in pericolo. Andrebbe tuttavia notato che la parte orientale era ampiamente rappresentata nell'Euromaidan.

4. Conseguenze della firma dell'accordo di associazione e del DCFTA

4.1 L'accordo di associazione UE-Ucraina, che rappresenta una nuova generazione di accordi creata a beneficio dei paesi che cooperano nel quadro del partenariato orientale, punta a sviluppare la cooperazione con disposizioni vincolanti in quasi tutti i settori. L'accordo di associazione presenta un piano di riforma per l'Ucraina basato sulla completa armonizzazione della legislazione ucraina con gli standard dell'UE.

4.2 Oltre al DCFTA, che è un accordo commerciale con un effetto significativo su norme e regolamentazioni, i principali settori di cooperazione sono: giustizia, Stato di diritto, lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, politica esterna e sicurezza, riforma della pubblica amministrazione, occupazione, politica sociale, parità di diritti e di opportunità, protezione dei consumatori, politica industriale e imprenditoria, energia, trasporti e ambiente. L'attuazione congiunta dell'accordo di associazione e del DCFTA implica che l'Ucraina dovrà armonizzare la sua legislazione nazionale con circa l'85 % dell'*acquis communautaire* connesso all'economia e al commercio.

4.3 L'accordo di associazione è stato firmato il 27 giugno 2014 e successivamente ratificato dal Parlamento europeo e da quello ucraino («Verchovna Rada») il 16 settembre, e questo ne consente l'applicazione provvisoria prima della ratifica da parte di tutti i 28 Stati membri dell'UE. Per quanto concerne la parte dell'accordo relativa al DCFTA, tuttavia, l'attuazione sarà rimandata sino alla fine del prossimo anno, anche se per le merci provenienti dall'Ucraina l'UE continuerà ad applicare con flessibilità le norme sugli scambi commerciali.

4.3.1 Con l'attuazione dell'accordo è prevista la creazione di una piattaforma della società civile — quale forum congiunto per lo scambio di vedute — che sarà formata da membri del CESE e da rappresentanti della società civile organizzata ucraina. Visto l'ampio ventaglio di temi trattati nell'accordo di associazione, la piattaforma dovrebbe essere il più possibile rappresentativa dell'intera società civile e dovrebbe perciò comprendere rappresentanti sia delle parti sociali che di vari altri interessi.

4.3.2 Oltre ad essere un forum per lo scambio di informazioni e il dibattito, la piattaforma dovrà essenzialmente monitorare l'attuazione dell'accordo di associazione e presentare le osservazioni e le proposte della società civile organizzata.

4.3.3 La piattaforma della società civile stabilirà essa stessa il suo regolamento interno. Tra i rappresentanti del CESE e la controparte ucraina sono attualmente in corso delle trattative sulla procedura per istituire questo organo e sulla sua composizione. È prevista l'adozione dei seguenti principi basilari:

- il numero di rappresentanti dell'UE e della controparte ucraina sarà uguale;
- la durata del mandato dei membri sarà di due anni e mezzo; in questo periodo si terranno cinque riunioni;
- la piattaforma avrà due copresidenti — uno per ciascuna delle controparti — che rimarranno in carica per due anni e mezzo;
- la procedura per la selezione dei membri della piattaforma deve essere completamente trasparente;
- alle riunioni della piattaforma devono poter assistere anche le organizzazioni della società civile che non sono rappresentate in quella sede.

4.3.4 Il DCFTA prevede inoltre l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio per la società civile entro un anno dall'entrata in vigore dell'accordo. L'organismo creato a questo scopo dovrebbe cooperare nella maniera più stretta possibile con la piattaforma della società civile.

5. Prospettive future per la società civile ucraina e ruolo del CESE

5.1 Il CESE dovrebbe attivamente promuovere il rafforzamento politico, sociale ed economico dell'Ucraina, compresa una soluzione pacifica all'attuale conflitto nelle regioni di Donetsk e Luhansk. Quando la situazione in Ucraina si sarà stabilizzata e la minaccia di un intervento esterno e di un conflitto fomentato da milizie armate sarà stata scongiurata, la posizione della società civile organizzata sia all'interno delle singole organizzazioni che in rapporto alle aspirazioni europee dell'Ucraina sarà più chiara.

5.1.1 L'Ucraina sta attualmente attraversando una fase di profonda trasformazione politica comprendente anche una riforma della Costituzione, e questa trasformazione potrebbe rivelarsi più grande dei cambiamenti che sono seguiti alla rivoluzione arancione. Questo potrebbe portare a un cambiamento di status delle istituzioni ucraine e a una riorganizzazione delle prassi relative sia al dialogo sociale che al dialogo tra autorità e società civile. Tale processo dovrebbe essere facilitato da modifiche nella legislazione ucraina che portino a istituzioni di dialogo sociale e civile più inclusive per organizzazioni autentiche e indipendenti. Il CESE seguirà gli sviluppi e gli orientamenti delle organizzazioni partner rispetto a questi cambiamenti.

5.1.2 L'autenticità e l'indipendenza di alcune organizzazioni partner sono state messe in dubbio sia prima dell'inizio di Euromaidan che durante le dimostrazioni di piazza. Questo ha dato l'avvio a un processo di cambiamento rispetto al modo in cui alcune organizzazioni agiscono che, se non si rivelerà di mera facciata, potrebbe iniziare a ripristinare la fiducia dei cittadini in queste organizzazioni. In particolare, i cittadini e le ONG hanno considerato alcuni sindacati e talune organizzazioni di datori di lavoro come facenti parte del sistema e per questo motivo è stato loro negato il diritto di affiliazione alla società civile.

5.1.3 Il CESE è pronto a intensificare i contatti bilaterali con le organizzazioni partner sia in Ucraina che in Russia allo scopo di contribuire a migliorare i legami tra la società civile ucraina e quella russa, come un modo per normalizzare le relazioni tra i due paesi.

5.2 Le attività del CESE in Ucraina saranno fondate sul principio del sostegno al processo di democratizzazione del paese, all'integrità territoriale, nonché al dialogo sociale e civile tra tutte le parti interessate dotate di legittimità pubblica e rappresentatività. Il CESE darà la priorità ai rapporti con i partner naturali, ossia le organizzazioni della società civile ucraina.

5.3 È intenzione del CESE invitare a cooperare il ventaglio più ampio possibile di rappresentanti della società civile ucraina, compresi coloro che sono tuttora scettici o contrari al recente cambiamento politico e all'avvicinamento all'UE, per garantire che nessuna organizzazione importante e rappresentativa sia lasciata da parte. La piattaforma nazionale del Forum della società civile del partenariato orientale e il Consiglio economico e sociale nazionale tripartito aiuteranno a selezionare le organizzazioni partner.

5.4 Il Comitato raccomanda inoltre di sviluppare ulteriormente la cooperazione bilaterale tra le organizzazioni partner dell'UE e quelle dell'Ucraina, rivolgendo un'attenzione speciale al potenziamento delle capacità, allo scambio di buone pratiche e al rafforzamento del dialogo sociale e civile. A questo scopo, tra gli altri strumenti si potrebbe utilizzare la cooperazione transfrontaliera.

5.5 Oltre alle attività istituzionali basate sull'accordo di associazione e — nel lungo termine — sul DCFTA, il CESE parteciperà ad attività di informazione più estese per illustrare non solo le conseguenze per l'Ucraina derivanti dall'attuazione degli accordi, ma anche l'integrazione europea, il *modus operandi* delle istituzioni europee e l'*acquis communautaire*.

5.6 Data l'assenza di informazioni attendibili e la pura e semplice disinformazione talvolta diffusa tramite i mezzi di comunicazione a causa delle scarse conoscenze sull'UE o dell'intensa propaganda russa, è indispensabile pianificare una cooperazione costante con i giornalisti e le associazioni dei mezzi d'informazione.

5.7 La cooperazione con le organizzazioni partner in Ucraina per agevolare l'accesso alle informazioni affidabili e anche per fornire queste informazioni a tutti i gruppi della società civile può rivelarsi cruciale per le aspirazioni europee dell'Ucraina. L'esperienza mostra infatti che la firma, la ratifica e l'attuazione di un accordo di associazione possono diventare problematiche e che esistono molti fattori, sia interni che esterni, che potrebbero capovolgere l'orientamento proeuropeo prevalente tra le organizzazioni della società civile se non viene raggiunto un consenso generale che abbracci tutti i gruppi sociali.

5.8 Una percentuale significativa della popolazione ucraina non ha mai valicato le frontiere nazionali e, per coloro che lo hanno fatto, il paese di destinazione è perlopiù la Russia. Uno dei motivi di questa situazione è il mantenimento dell'obbligo di visto per recarsi negli Stati membri dell'UE, che costituisce anche un'importante causa di disagio per la società ucraina. L'introduzione di procedure semplificate per la richiesta del visto è ovviamente importante, ma l'obbligo di ottenere un visto prima di recarsi nell'UE non stimola la fiducia e rende molto più difficile promuovere i contatti tra le persone.

5.9 L'euroscetticismo e la mancanza di entusiasmo in alcuni segmenti della società ucraina all'idea di legami più stretti con l'UE derivano dall'assenza di prospettive di adesione. In questo momento ciò non dipende dal mancato avvio di negoziati di adesione, ma il fatto che questo tema sia persistentemente e costantemente assente dall'agenda dell'UE fa sì che una parte della società ucraina veda nelle riforme basate sull'accordo di associazione un capriccio costoso che porterà l'Ucraina in un vicolo cieco. Questa considerazione vale in particolare per l'Ucraina orientale, dove l'UE è percepita come una minaccia agli interessi sociali ed economici.

Bruxelles, 16 ottobre 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
