

La “dimensione nordica”

Il concetto di “dimensione nordica” apparve per la prima volta durante i negoziati di adesione della Finlandia all’Unione europea (UE). Fu usato come riferimento generale rispetto alla nuova dimensione geografica che l’Unione avrebbe acquisito tramite i nuovi Stati membri del nord e per aumentare la conoscenza da parte dell’Unione delle tipiche situazioni nordeuropee e dei loro rispettivi valori.

La “dimensione nordica”, come iniziativa politica, venne lanciata dal primo ministro finlandese Paavo Lipponen nell’autunno 1997. Secondo Lipponen, l’Unione avrebbe dovuto tener conto di una dimensione nordica nelle sue politiche. In pratica l’Unione avrebbe dovuto prestare più attenzione al Nord nello sviluppo delle proprie politiche e nella definizione dei propri interessi nella regione. Nel coordinare e rendere le proprie attività più efficienti, avrebbe anche potuto svolgere un ruolo più importante nell’area, incluse le relazioni con la Russia. Oltre a obiettivi generali come la promozione della stabilità e del benessere, fu redatto un elenco di aree specifiche d’intervento, che comprendevano anche la tutela ambientale, la previdenza sociale, la prevenzione delle malattie infettive, lo sviluppo di buone pratiche amministrative, la lotta contro il crimine organizzato e una società dell’informazione nordica. La “dimensione nordica” era destinata a ricoprire un’ampia area geografica che si sarebbe estesa dai litorali meridionali del Mar Baltico a quelli artici, e dall’Islanda e Groenlandia alla Russia nord occidentale. In seguito venne anche aggiunto un elemento transatlantico, sotto forma di cooperazione con Stati Uniti e Canada, in particolare riguardo alle questioni artiche.

Dietro tale iniziativa si potevano distinguere diversi fattori importanti. La Finlandia aveva aderito all’Unione solo di recente (1995). L’adesione aveva implicato un rapido

riorientamento della politica estera finlandese che fino a quel momento aveva impedito la partecipazione all'integrazione nell'Europa occidentale (v. anche Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). Il cambiamento fu rapido anche per la velocità con cui vennero condotti i negoziati. A livello interno esisteva la necessità di trovare argomenti utili per sostenere in qualche modo il concetto di una continuità nella politica estera finlandese. Al contempo era anche necessario dimostrare lealtà verso l'Unione e le sue politiche estere, anche perché alcuni dei vecchi Stati membri ritenevano potenzialmente problematico il passato di neutralità della Finlandia. Le iniziative intraprese nell'ambito della politica estera furono, quindi, per la Finlandia un'attestazione di lealtà. Per quanto concerne la continuità, era logico che la Finlandia concentrasse il suo impegno nelle relazioni con i paesi più vicini, in particolare con la Russia. Uno degli obiettivi principali era quello di influenzare le relazioni dell'UE con la Russia.

L'iniziativa prese a funzionare rapidamente nell'ingranaggio dell'Unione europea: il summit di Lussemburgo nel dicembre 1997 richiese alla Commissione di presentare una relazione interinale sull'argomento entro il 1998, e il primo Piano d'azione triennale riguardante la dimensione nordica fu adottato nel giugno 2000. La Finlandia promosse attivamente l'idea sia fra i paesi dell'Unione che tra i paesi vicini che non ne facevano parte. Il compito non fu difficile poiché l'iniziativa non prevedeva la creazione di nuove istituzioni o nuovi finanziamenti, e pertanto non richiedeva un impegno finanziario. L'iniziativa prometteva una maggiore efficienza attraverso un duplice miglioramento del modo di occuparsi della regione: un coordinamento più efficace degli strumenti finanziari esistenti, con i quali l'UE finanziava le proprie iniziative nella regione, e un coordinamento tra l'UE e gli altri numerosi organismi regionali: i Consigli nordico e baltico e i Consigli dei ministri, il Consiglio degli Stati del Mar Baltico, il Consiglio artico, il Consiglio euro-artico

di Barents, per citarne solo alcuni.

L'iniziativa della "dimensione nordica", presentata dalla Finlandia, fu esposta in modo da farne risaltare il valore per l'Unione nella sua totalità, in opposizione a interessi puramente nazionali o regionali. Ciò si rifletté anche nel modo in cui la Finlandia gestì la sua prima presidenza verso la fine del 1999. L'idea era che la Finlandia non avrebbe avuto bisogno di sottolineare troppo i propri interessi – quali quelli per la "dimensione nordica" – nel corso della propria presidenza, qualora fosse riuscita a inserire l'iniziativa nel programma dell'UE prima di tale periodo; cosa che avvenne. In definitiva, durante il mandato presidenziale, l'iniziativa probabilmente non ebbe ulteriori sviluppi. Il vertice dei ministri degli Esteri organizzato su questo tema fu boicottato dai ministri degli Esteri che protestavano contro gli attacchi russi in Cecenia.

L'iniziativa della "dimensione nordica" conteneva un'importante innovazione politica: ai paesi della regione non appartenenti all'Unione europea, quali Russia, Estonia, Lettonia, Lituania, Norvegia e Islanda, venne offerto lo status di paese partner. I partner furono invitati a contribuire al processo di formulazione della politica dell'UE. In tal modo venne data loro la possibilità di intervenire nelle politiche attuate dall'UE nei loro confronti, pur senza esserne membri.

Gli altri membri nordici dell'Unione europea, Svezia e Danimarca, non furono coinvolti nella fase di presentazione dell'iniziativa (dato, questo, che la scelta del termine "settentrionale" anziché "nordico" potrebbe rispecchiare) ma si rivelarono più tardi di fondamentale importanza per l'ulteriore sviluppo dell'iniziativa stessa. Entrambi i paesi intuirono che essa sarebbe progredita durante i loro rispettivi mandati presidenziali del 2001 e 2002.

Il secondo Piano d'azione in merito alla dimensione nordica

per gli anni 2004-2006, adottato dalla Commissione nel giugno 2003, diede all'iniziativa la funzione di fornire un quadro comune per la promozione del dialogo sulle politiche e della concreta cooperazione. I settori prioritari erano quelli economico, commerciale, delle infrastrutture, delle risorse umane, dell'ambiente, della cooperazione transfrontaliera, della giustizia e degli affari interni.

Vi era bisogno di rendere l'iniziativa "dimensione nordica" conforme ad altre iniziative dell'UE nella regione, specialmente quelle intraprese con la Russia (l'Accordo di partenariato e di cooperazione, la strategia comune dell'Unione verso la Russia) e con il processo di Allargamento che comprendeva gli stati Baltici e la Polonia. L'obiettivo era quello di far sì che la "dimensione nordica" fornisse un "valore aggiunto" a tali iniziative. Allo stesso tempo, la sua natura specifica era probabilmente divenuta meno chiara.

Sebbene possa risultare difficile individuare i risultati concreti della "dimensione nordica", in parte a causa della mancanza di un bilancio specifico, l'iniziativa ha svolto un ruolo "ombrello" per attività ancora in corso nella regione e intraprese da molti e differenti attori, che spaziano da altre organizzazioni internazionali fino a imprese private e organizzazioni non governative. Il Partenariato ambientale della dimensione nordica è stato uno dei risultati concreti: esso include un gruppo di finanziamento al quale partecipano sia gli Stati coinvolti che istituti finanziari internazionali. In questo contesto, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha cominciato a finanziare progetti indirizzati all'ambiente in Russia. È stato inoltre programmato un partenariato simile per le questioni sociali e sanitarie.

Con l'adesione all'UE di Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, l'obiettivo della "dimensione nordica" è cambiato nuovamente (v. anche Paesi candidati all'adesione). Sono stati compiuti tentativi per sostituirla con una "dimensione

dell'Est" su proposta della Polonia. Tuttavia sono soprattutto le nuove politiche di vicinato dell'UE, "Europa allargata", a intaccarne il ruolo. Resta ancora da vedere fino a che punto giungerà tale erosione, ma specialmente per quanto concerne la Russia, la "dimensione nordica" potrà continuare a fornire un quadro utile per la cooperazione.

Hanna Ojanen (2009)