

I Balcani, la riforma dei trattati e l'integrazione europea: le sfide del 2006

DI STEFANO BIANCHINI

Alla fine del 2005 sembrava che i Balcani stessero ormai entrando nel processo di integrazione europeo a tutti gli effetti. La Croazia aveva avviato i negoziati per l'adesione alla UE, mentre alla Macedonia era stato attribuito lo status di paese candidato dell'Unione. La Commissione, inoltre, aveva aperto i negoziati per la firma di un accordo di stabilizzazione e associazione sia con la Bosnia-Erzegovina, sia con la Serbia-Montenegro, mentre un analogo trattato fu firmato di lì a poco con l'Albania.

Tuttavia, nonostante legami formali sempre più stretti venissero intessendosi fra UE e Balcani, la prospettiva di un'inclusione e di una stabilizzazione di questa regione nel contesto europeo sembrava allontanarsi nei fatti. Da un lato, infatti, molti paesi membri della UE, a partire dalla Francia, dall'Olanda e dalla Danimarca, esprimevano con crescente incisività la propria opposizione a qualsiasi ulteriore allargamento dell'Unione Europea in tempi medi, come conseguenza della grave crisi istituzionale e politica in cui la UE era caduta in seguito tanto al rigetto del Trattato costituzionale da parte di Francia e Olanda, quanto alla difficile, aspra battaglia che aveva condotto all'approvazione di un bilancio comunitario pesantemente ridimensionato, per il periodo 2007-2013.

Dall'altro, possibili, grandi cambiamenti geopolitici si annunciavano, ancora una volta, nei Balcani. Dopo Tudjman e Izetbegovic, due altri protagonisti del processo di disgregazione jugoslava erano scomparsi proprio all'inizio dell'anno: Ibrahim Rugova, presidente del Kosovo, e Slobodan Milosevic, l'ex presidente della Serbia, detenuto nel carcere di Scheveningen all'Aja in attesa di giudizio presso il Tribunale penale per i crimini nella ex Jugoslavia. Nel frattempo, l'anno si era aperto con l'avvio dei negoziati per lo status futuro del Kosovo, amministrato dall'ONU, ma formalmente facente parte della federazione serbo-montenegrina, mentre un referendum sull'indipendenza del Montenegro veniva annunciato per il 21 maggio, dopo lunghe e complesse trattative che hanno visto l'attiva partecipazione della Commissione di Venezia. In Bosnia-Erzegovina, invece, si sono venute intensificando le pressioni internazionali per una riforma costituzionale (laddove, tuttavia, la Costituzione è parte integrante del Trattato di pace raggiunto a Dayton nel 1995), in modo da

rendere più funzionale il sistema decisionale e compatibile con i meccanismi europei, nonostante Cipro sia stata ammessa nella UE in condizioni costituzionali di gran lunga peggiori rispetto alla Bosnia-Erzegovina e mentre si sono intensificate le pressioni, nella Republika Srpska, per una dichiarazione di indipendenza, secondo un approccio sostanzialmente non diverso da quello adottato dagli albanesi del Kosovo.

In queste condizioni, in altre parole, mentre l'Unione Europea tornava a "distrarsi" per riflettere sulla sua impotenza decisionale e sulle difficoltà di procedere sul cammino dell'integrazione, il processo di disintegrazione della Jugoslavia (con le sue potenziali ripercussioni nei paesi vicini) si dimostrava ancor lungi dall'essere concluso, mettendo in evidenza come il meccanismo dell'interdipendenza dei destini politici e territoriali di quel paese smembrato operasse ancora, in funzione dell'incertezza regionale e, in prospettiva, della sua ulteriore destabilizzazione.

Sicché, i grandi trattati che hanno imposto, a più riprese, la fine dei conflitti, da Dayton a Ohrid, da Kumanovo a Belgrado, si sono trovati a passare un nuovo vaglio, per certi versi incrociato, poiché da un lato essi venivano valutati in relazione alla dimostrata capacità di assicurare (o meno) governabilità e, dall'altro, perché le soluzioni da essi prospettate potevano (o meno) influire su quelle in atto in altre repubbliche jugoslave divenute indipendenti.

Su questi temi, nel gennaio 2006, si è svolta una conferenza internazionale a Forlì, promossa dall'Istituto per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica, dall'Università di Bologna e dall'Università di Graz con il sostegno del Ministero degli Esteri italiano, della NATO, delle autorità locali, del CCSDD e della Johns Hopkins University (Bologna Center).

All'incontro, cui hanno partecipato oltre ottanta esperti di diversi paesi, nonché i vice primi ministri di Macedonia (Arben Xhaferri), di Serbia (Miroslav Labus), di Slovacchia (Pál Csáki), il Coordinatore Speciale del Patto di Stabilità per il Sud Est Europeo Erhard Busek e il viceministro degli Esteri italiano Giancarlo Bettamio, e parlamentari europei (fra cui Vittorio Prodi), sono emerse valutazioni per molti versi vicine sia per quel che riguarda lo stato dei trattati nei Balcani, sia per quanto concerne la preoccupazione – generalmente condivisa – secondo cui una prolungata esclusione di questa regione dal processo di integrazione europea possa avere conseguenze drammatiche sulla ricomposizione politica, economica e culturale di questo contesto già tanto dilaniato.

Nell'insieme, i partecipanti hanno evidenziato, con toni critici, come il ricorso esasperato all'etnopolitica nel sistema decisionale bosniaco-erzegovese abbia dimostrato finora non solo un basso livello di efficienza, accentuato dal permanere di un'economia dipendente dagli aiuti internazionali più che dall'incremento degli investimenti, ma anche l'incapacità di costruire un comune senso di appartenenza, attraverso la costruzione di un *demos* in grado di sostituirsi all'*ethnos* come criterio dominante per la formazione di una società politica inclusiva. In questo caso, la revisione del Trattato di Dayton, almeno per quel che riguarda l'Annesso IV (relativo, per l'appunto

alla Carta fondamentale), diventa una chiave di volta essenziale per passare da una situazione post-bellica a una consolidata struttura legale e costituzionalmente definita in termini moderni.

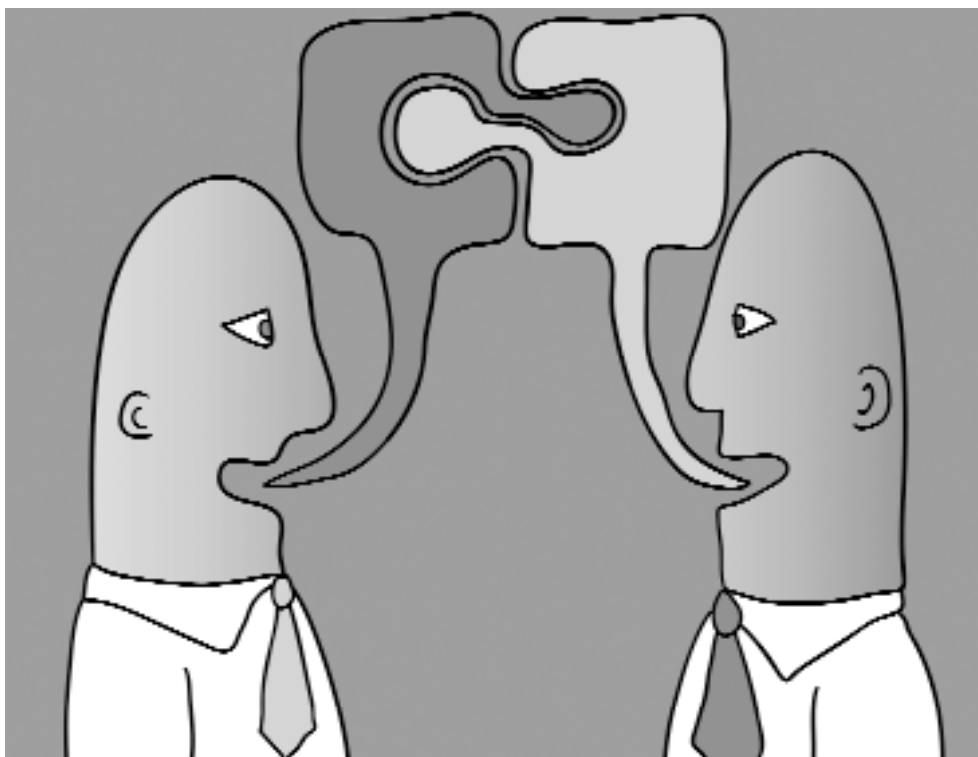
Al contrario, la situazione della Macedonia, pur nelle difficoltà incontrate nell'applicazione del Trattato di Ohrid (2001) e la critica, anche aspra, rivolta da alcuni partecipanti al convegno di Forlì al principio etnopolitico operante anche in questo caso, è parsa tutto sommato assicurare il funzionamento dello stato e una base per la ripresa economica. In altre parole, il ricorso a un morbido consociativismo etnico, grazie alla doppia maggioranza richiesta nel voto parlamentare, una rappresentanza etnicamente equa nell'amministrazione pubblica e nel decentramento, ha permesso, in Macedonia, di evitare la contrapposizione frontale, anche se manca ancora quell'integrazione socio-culturale che consentirebbe al paese di salvaguardare la propria stabilità come entità statale civica, benché, in prospettiva e col tempo, esistano le condizioni per favorire l'interazione (e non più solo il dialogo) fra slavo-macedoni e albanesi di Macedonia.

Ben più complessa si presenta, invece, la partita nel triangolo serbo-montenegrino-kosovaro. Da un lato, infatti, gli accordi di Belgrado del 2003 non sono mai stati seriamente attuati: le sue ambiguità, anzi, hanno favorito il rinvio continuo delle riforme. Il referendum del maggio di quest'anno, se ha sciolto i nodi relativi alla statualità, non è detto che porti a un'affermazione del principio civico, anziché etnico, dato il persistere di una forte incertezza metodologica – e di contenuto – sui modi in cui la nazione debba essere edificata per quel che concerne tanto la Serbia, quanto il Montenegro. Su tale sfondo, la questione del Kosovo appare ancora più nebulosa, data l'inconciliabilità delle posizioni formalmente espresse dalle due parti in causa. Ma è l'intero processo decisionale, per come è stato gestito da UNMIK nella fase seguita all'accordo di Kumanovo (1999), a rappresentare un condizionamento pesante sul futuro della regione, poiché esso non è riuscito a promuovere un convincente sistema di amministrazione locale, né a favorire una ricostruzione economica (che rimane sempre sull'orlo del collasso), né a superare la spirale di ostruzionismi reciproci e violazioni dei diritti delle minoranze, essendo fallito il tentativo volto a superare l'esistenza di istituzioni parallele dei serbi. Di conseguenza, si prospettano qui soluzioni costituzionali deboli e prive di un solido aggancio a un quadro di riferimento in cui il *demos* prevalga sull'*ethnos*.

Punti nevralgici per un'azione europea

In questo contesto, i partecipanti al convegno di Forlì, dopo vivaci e intense discussioni svolte nell'ambito di quattro tavole rotonde dedicate alle dimensioni politica, costituzionale, economica e della sicurezza dei trattati, hanno individuato alcuni punti nevralgici condensati in una serie di raccomandazioni che sono, quindi, divenute il messaggio conclusivo del convegno stesso.

Fra queste, come si accennava all'inizio, un consenso condiviso e determinato ha raccolto l'invito all'Unione Europea a non deflettere dagli impegni di Salonicco e a procedere con inflessibilità nelle valutazioni e nella tempistica, senza alterare in senso peggiorativo le condizioni dell'adesione alla UE per tutti i paesi balcanici, rispetto ai criteri adottati per gli altri paesi dell'Europa Centro-Orientale. In questo quadro è stata proposta la convocazione di un vertice della UE e dei capi di stato e di governo della regione a Belgrado, entro l'anno, sulla falsariga di quanto avvenne a Zagabria nel 2000, allo scopo di spronare le *élite* di quei paesi a proseguire con tenacia lungo la strada delle riforme per l'integrazione. La collaborazione con il Tribunale dell'Aja per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia è stata, del resto, indicata – alla conferenza di Forlì – come una priorità per il processo di democratizzazione e riconciliazione del Sud-Est Europeo, ma proprio in questa prospettiva è stato anche proposto di costituire una Corte regionale sui Diritti Umani, simile a quella di Strasburgo, al fine di vigilare, con un'istanza sopranazionale, sul rispetto di fondamentali diritti per i cittadini dei Balcani occidentali, allo scopo di accrescere la mobilitazione dell'opinione pubblica in favore dello stato di diritto. Del resto, l'invito a consolidare la giustizia e l'amministrazione pubblica concentrando gli sforzi comunitari su questi settori, così come sulla riforma dell'intero sistema educativo, è stato in larga misura



ricondotto alla necessità di stabilire un forte legame fra l'esperienza europea e quella dei Balcani in materia di sensibilità e cooperazione interculturale, in opposizione alla competizione proveniente dal modello degli stati nazionali membri.

Il tema della funzionalità ed efficacia delle istituzioni ha indotto i partecipanti all'incontro forlivese a suggerire il superamento dei veti e dell'etnopolitica, a vantaggio di un sistema imperniato sul ricorso a maggioranze qualificate, sulla sussidiarietà, sull'esercizio di forme di "sovranità compartecipata" e di democrazia consociativa, favorendo l'intensificazione di relazioni a rete e collaborazioni di *network* come metodologia per la costruzione della fiducia reciproca, la condivisione delle conoscenze e delle innovazioni, secondo un approccio da tempo in atto, del resto, nella UE.

Sotto il profilo economico, il convegno ha registrato, invece, convergenze per quanto attiene alla cooperazione regionale, in vista della costituzione di un'area di libero commercio nel Sud-Est Europeo, insistendo sul superamento delle barriere doganali fra i paesi dell'area, specialmente di quelle non tariffarie; ha proposto, inoltre, incentivi per accrescere i tassi di investimento interno e indicato proprio nei Balcani un'area di potenziale sviluppo degli investimenti italiani. Ma proprio la libertà di movimento, non solo delle merci, ma anche dei singoli, specie di rappresentanti di alcuni settori (come l'imprenditoria, l'università e la scuola) suggerisce il superamento del regime dei visti e il varo di misure atte a intensificare la mobilità regionale.

Per quanto attiene, infine, alla sicurezza, il convegno di Forlì ha messo in evidenza la necessità di rafforzare le forze di polizia locale, consolidare la giustizia penale e un sistema complementare di azione fra NATO, OSCE e UE al fine di rafforzare il percorso di pacificazione, ma avendo ben chiaro in mente un processo, sia pure graduale, che contempra il ridimensionamento del ruolo di supervisione affidato agli organismi internazionali attraverso l'attuazione di una serie di misure atte ad accrescere la fiducia in ambito locale, la soluzione *consensuale* dei conflitti e delle questioni di natura costituzionale e di status regionale, inclusa – quindi – la controversia sul futuro del Kosovo, per dirimere la quale appare sempre più necessario il conseguimento di una soluzione negoziata e condivisa dai soggetti direttamente coinvolti. ♦