



ISPI

Policy Brief

numero 49
Febbraio 2007

La Serbia e la prospettiva europea: un cammino accidentato

Giorgio Aliberti

Sintesi

Il cammino della Serbia verso l'integrazione europea è ancora lungo. Nel momento cruciale in cui il negoziato sullo status del Kosovo è giunto alla sua fase finale, e pochi mesi dopo la separazione del Montenegro, il governo che dovrebbe essere formato nelle prossime settimane dalle forze democratiche elette il 21 gennaio scorso, avrà il compito prioritario di rianodare i fili del rapporto con Bruxelles, deteriorato a causa della scarsa cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia.

Tenuto conto della "fatica da allargamento" che pervade diverse capitali europee, esiste il rischio che l'Ue trascuri Belgrado, favorendo una crisi più o meno latente che potrebbe mettere a rischio la stabilità della regione.

L'Ue dovrebbe al contrario intraprendere un'iniziativa politica capace di rendere più visibile la prospettiva europea in Serbia, senza peraltro affievolire le condizionalità richieste, ma solo modulandole secondo scadenze diverse.

A oltre sei anni dalla caduta di Milosevic la prospettiva europea per la Serbia sembra a prima vista, piuttosto lontana. Se i vicini croati sono ormai avviati verso una adesione all'Unione Europea che sembra realistico prevedere possa avvenire intorno alla fine di questo decennio, Belgrado deve affrontare la fase finale dei complessi negoziati sul futuro status del Kosovo, dopo la recente separazione del Montenegro nei mesi scorsi, senza godere di alcun rapporto contrattuale con la Ue.

Ulteriore affronto alla dignità nazionale serba, la Commissione Europea ha ripreso a fine settembre il negoziato per la conclusione di un Accordo di stabilizzazione e associazione (Asa) con il Montenegro, quando invece il processo negoziale con Belgrado per l'analogo accordo si è interrotto il 3 maggio scorso per via dell'insufficiente cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (Tpi).

Il caso della Serbia è emblematico delle gravi difficoltà che la regione attraversa per

superare il suo difficile passato. Appare per molti versi paradossale che lo Stato successore dell'ex Jugoslavia, e che rappresenta comunque un paese cruciale per gli equilibri della regione, sia tuttora privo di un rapporto contrattuale con l'Unione Europea e sia stato solo ora¹ invitato a far parte di quella *Partnership for Peace* in ambito Nato di cui sono membri da tempo paesi come l'Uzbekistan e l'Azerbaijan, lungi dall'essere fari di democrazia. Le difficoltà di Belgrado nel superare le profonde lacerazioni della sua storia recente e lontana sono numerose e di non facile soluzione. Negli ultimi anni i tassi di crescita economica sono stati robusti, ma i benefici tardano ad arrivare alla popolazione, anche a causa delle numerose riforme avviate, spesso dolorose in termini sociali.

¹ L'accesso alla Pfp per Belgrado, deciso al vertice Nato di Riga del 28-29 novembre 2006, è stato possibile anche grazie all'azione del governo italiano, che ha contribuito a convincere gli Stati Uniti, fino ad allora contrari, dell'utilità di includere la Serbia nel programma.

E' indubbio che le autorità di Belgrado dovrebbero fare di più per far sviluppare la società secondo standard occidentali di democrazia liberale, cui le forze democratiche, che nel complesso sembrano prevalere nel Paese, guardano con favore. Allo stesso tempo è cruciale che l'Ue, dal canto suo, sia consapevole di quanto la stabilità di questo paese sia tuttora essenziale per garantire la stabilità della regione. Con sforzi da entrambe le parti, il ritardo accumulato si potrebbe ridurre significativamente e parte del tempo perduto potrebbe essere recuperato.

Un difficile inizio

Aspettative non soddisfatte e appuntamenti mancati caratterizzano buona parte della storia recente delle relazioni tra Serbia e Ue. Bruxelles viene spesso vista da Belgrado come l'ancora di salvezza da cui sperare di ottenere quell'aiuto salvifico in grado di far superare le apparentemente insormontabili difficoltà interne. Se dopo il 5 ottobre 2000, data della caduta di Milosevic, Belgrado era finalmente pronta a perseguire la stessa strada che nel giro di cinque anni ha portato Zagabria ad avviare i negoziati di adesione all'Ue, sembra difficile poter credere che all'inizio del 2007 nemmeno l'Accordo di stabilizzazione e associazione sia stato firmato e anzi debba ancora in parte essere negoziato.

Il cammino verso l'integrazione europea dell'ex Repubblica Federale di Jugoslavia (trasformata in Unione di Serbia e Montenegro dal febbraio 2003, poi sciolta a seguito del referendum montenegrino del 21 maggio 2006) è risultato arduo da percorrere sin dal-

l'inizio del governo Djindjic, primo governo a guida democratica del dopo Milosevic. Dapprima le difficoltà di rompere con il passato regime e la tardiva consegna del dittatore, ottenuta grazie alla determinazione che Djindjic aveva mostrato dall'inizio del suo mandato e nonostante le fortissime resistenze interne, persino dello stesso presidente federale Kostunica che aveva sconfitto Milosevic alle elezioni. Poi le infinite diatribe e divisioni che continuano tuttora a caratterizzare il campo democratico e che avevano portato nel giugno 2002 all'espulsione forzata dal parlamento serbo di 21 deputati del Partito democratico serbo, guidato dall'allora presidente federale Kostunica.

Le tensioni sfociate nel 2001 nel sud della Serbia, dove degli scontri interetnici avevano allarmato non poco le capitali europee ed erano state risolte infine grazie alla mediazione dell'Alto rappresentante Pesc Javier Solana, inviarono un segnale d'allarme sulla reale stabilizzazione del paese, su cui pendevano ancora irrisolte le due questioni del Kosovo e dei difficili rapporti con il Montenegro. I negoziati con Podgorica, dove il leader indiscusso della Repubblica rivierasca Milo Djukanovic insisteva per separarsi da Belgrado, portarono infine ad un accordo il 14 marzo 2002, ancora una volta raggiunto grazie ai buoni uffici dell'Alto rappresentante Solana, che prevedeva un'unione statale tra Serbia e Montenegro dove la parte federale era stata ridotta ad elementi quali gli affari esteri, la difesa, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze e poco altro². Veniva inoltre la-

² Sull'Unione di Serbia e Montenegro non sono mancate sin dall'inizio le critiche, non solo da

sciata facoltà alle repubbliche di organizzare, non prima di tre anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale che avrebbe dovuto essere preparata sulla base dell'accordo in questione, un referendum sull'indipendenza. Le istituzioni comuni sarebbero state ridotte al minimo in uno schema costituzionale di difficile comprensione non solo per una popolazione stremata dai problemi primordiali caratteristici dei paesi in transizione, aggravati dalle sanzioni internazionali, ma anche per gli osservatori più attenti. Fin dall'inizio fu chiaro che Podgorica avrebbe fatto il possibile per boicottare le già fragili strutture comuni, anche perché la "gabbia" dell'unione con la Serbia rappresentava un freno all'adesione all'Unione Europea del Montenegro.

Ma i nodi che impedirono a lungo di avviare il rapporto di fattibilità, che la Commissione doveva preparare in vista di un futuro Asa per valutare la capacità del paese di adempiere gli obblighi derivanti dall'accordo, furono essenzialmente due: il mancato accordo tra Belgrado e Podgorica sul mercato interno serbo-montenegrino, e in particolare sulle tariffe da definire in comune su una serie di beni, specie agricoli³, e la cooperazione con il

parte montenegrina, ma anche da rispettati analisti e *think-tank*, a partire dall'International Crisis Group (Icg). Si vedano in proposito, *A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003*, «Icg Balkans Report» n. 142, April 2003, www.crisisgroup.org, e I. KRASDEV, *Bringing the State back up*, «Conference Paper», settembre 2003, www.suedosteuropagesellschaft.com.

³ In realtà l'accordo tra le due parti fu trovato sulle tariffe per la grandissima maggioranza dei circa 10.000 prodotti considerati.

Tribunale dell'Aja, problema che ancora affligge i rapporti con Bruxelles. Fu solamente nell'ottobre 2004, e solo grazie alla decisione dell'Ue di accettare di rinviare a data da destinarsi la prospettiva di un vero mercato unico tra Serbia e Montenegro, che il primo punto si risolse. In sostanza, la Ue accettava lo status quo, che prevedeva due sistemi economici strutturalmente diversi, l'uno a prevalenza di servizi legati al turismo e con una primitiva industria di trasformazione di materie prime e l'altro con una forte componente agricola e con un'industria manifatturiera di un certo rilievo, con due valute diverse (il Montenegro usa l'euro), e senza una reale prospettiva di convergenza all'orizzonte. Quanto al secondo punto, solo all'inizio del 2005 il governo guidato da Kostunica riuscì ad assicurare la resa volontaria di oltre una dozzina di indiziati dall'Aja, sia serbi che bosneserbi⁴.

E' sulla base del progresso significativo raggiunto sul tema della cooperazione con L'Aja, oltre che dell'accordo raggiunto in extremis ancora una volta dall'Alto rappresentante Solana il 7 aprile 2005 sulla questione delle elezioni dirette per

Non però sui 56 prodotti agricoli giudicati strategici da entrambe le parti.

⁴ E' risaputo che il governo ottenne la resa volontaria attraverso una politica di sostanzioso sostegno materiale agli indiziati pronti a consegnarsi al Tribunale. In questo modo Kostunica riusciva a mantenere l'appoggio esterno al governo dei socialisti, il cui sostegno all'esecutivo era legato all'assenza di trasferimenti forzati all'Aja, riuscendo ad ottemperare, almeno temporaneamente, agli obblighi internazionali.

il parlamento federale⁵, che la Commissione presentò nell'aprile 2005 un rapporto di fattibilità⁶ positivo che dava il via al processo che avrebbe permesso sei mesi dopo, il 10 ottobre, di aprire i negoziati per l'Asa. Ma le esitazioni da parte del governo Kostunica a catturare e trasferire gli ultimi indiziati per crimini di guerra, Mladic in particolare, hanno creato un nuovo clima di confronto tra Bruxelles e Belgrado, culminato con l'interruzione del negoziato decisa dal Commissario Rehn il 3 maggio 2006.

⁵ La questione delle elezioni dirette per il parlamento dell'Unione era stato oggetto di lunghi negoziati già a fine 2001 tra Belgrado e Podgorica. Già allora Djukanovic si rifiutava di accettarle prediligendo una nomina indiretta attraverso i parlamenti delle due repubbliche. Il compromesso risultante fu la nomina indiretta per i primi due anni e le elezioni dirette successivamente. Ma allo scadere dei due anni Podgorica si rifiutò di ottemperare agli obblighi presi e l'intervento dell'Ue si rese necessario. Il nuovo compromesso raggiunto prevedeva di lasciare i parlamentari nominati indirettamente fino alle successive elezioni legislative delle due repubbliche, quando si sarebbero dovute organizzare, in tempi diversi, elezioni dirette anche per il parlamento dell'Unione di Serbia e Montenegro. Il referendum montenegrino sull'indipendenza del 21 maggio scorso ha ovviamente reso inutili queste disposizioni.

⁶ Si vedano: http://www.delscg.cec.eu.int/en/eu_and_fry/key_documents/documents/050412_Feasibility_Report.pdf e http://www.delscg.cec.eu.int/en/eu_and_fry/key_documents/documents/050412_Feasibility%20Report%20Communication_%20EN.pdf.

Perché Belgrado è rimasta indietro: fattori endogeni

Perché Belgrado non è riuscita per ora a raggiungere Zagabria sulla via dell'integrazione europea e si è fatta scavalcare da Tirana, Skopje e ora Podgorica? Vi sono alcuni fattori interni alla Serbia e altri legati a questioni regionali. I fattori endogeni sono essenzialmente due.

Il primo è l'assenza di pieno consenso interno sulla priorità delle riforme necessarie per aderire al progetto europeo⁷. Manca quindi uno degli elementi essenziali del successo dei Paesi dell'Europa centro-orientale e, per restare nell'area balcanica, della Croazia, dove le maggiori forze politiche, dalla svolta moderata di Sanader, sostengono con vigore la scelta europea. Sin dalle elezioni legislative del dicembre 2000 si è potuta constatare una tendenza, confermata dal responso delle urne del 21 gennaio scorso⁸, per cui circa il 35-40% dell'elettorato serbo tende verso partiti che si rifanno chiaramente al passato regime di Milosevic⁹. Il partito

⁷ Si veda G. NOUTCHEVA, *The Eu and the Western Balkans: A Tale of Mutual Distrust*, Ceps, «Europa South-East Monitor», Issue 58, p. 3, September 2004.

⁸ Nonostante il partito Radicale sia rimasto il primo partito con il 28,7% dei voti, il fronte democratico ha fatto registrare un buon successo con il 22,9% dei Ds di Tadic, il 16,7% dei Dss di Kostunica, alleati nell'occasione con la Nuova Serbia di Ilic, il 6,8% del G17 Plus di Dinkic e il 5,3% dell'Alleanza liberaldemocratica coordinata da Ceda Jovanovic, mentre i socialisti si sono fermati al 5,9%.

⁹ Per approfondimenti si veda I. VEJVODA, *Serbia after Four Years of Transition*, in *The West-*

Radicale, il cui leader Seselj è al Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia in attesa di sentenza per crimini di guerra, rimane, con poco meno del 30 % dei voti, una forza politica di rilievo nel panorama serbo. Gli stessi radicali, pur avendo giudicato positivamente l'avvio dei negoziati per l'Asa e pur avendo utilizzato in qualche occasione una retorica pro-europea di facciata, rimangono¹⁰ visceralmente contrari ad ogni forma di collaborazione con il Tribunale dell'Aja, laddove la piena cooperazione con il Tpi continua ad essere una condizione per il prosieguo del cammino verso l'Ue¹¹. Se il significativo progresso raggiunto nel 2005 nella cooperazione con L'Aja aveva consentito l'avvio dei negoziati per l'Asa, non appena dai trasferimenti volontari si sarebbe dovuto passare agli arresti il

ern Balkans: Moving on, «Chailot Papers» n. 70, October 2004.

¹⁰ Alcuni osservatori considerano che il partito Radicale potrebbe trasformarsi nel giro di qualche anno in un partito conservatore più moderato, sul modello dell'Hdz in Croazia. Siamo ancora lontani da quel momento, ma ciò che si può osservare è che qualora i radicali dovessero andare al potere sarebbe difficile anche per loro muoversi su un paradigma di riferimento che non fosse quello europeo.

¹¹ Va però segnalato che, grazie soprattutto all'approccio attivo del governo italiano, anche a Bruxelles pare farsi strada l'idea di spostare a valle, pur senza concedere sconti, la condizionalità del Tribunale. L'esito delle elezioni del 21 gennaio sembra fornire indicazioni tutto sommato favorevoli circa la possibilità di costituire un governo fondato su una maggioranza capace di agire con maggiore dinamismo sui temi di interesse per l'agenda europea, purché il fronte democratico metta da parte le divisioni interne.

processo si è di fatto bloccato. Per proseguire rapidamente verso l'adesione all'Ue, Belgrado dovrà cooperare anche sui casi più spinosi, a partire da quello di Ratko Mladic (e in seconda battuta di Radovan Karadzic, sulla cui cattura peraltro il Tribunale ritiene in linea di massima responsabili le autorità serbo-bosniache). In sostanza, si può dire che in Serbia, a differenza che in Croazia, non è valso l'assunto, implicito nella politica europea verso i Balcani nel dopo-Milosevic, secondo cui gli etnonazionalismi radicali sono stati sconfitti e i moderati si sono impegnati nelle riforme, invogliati da una concreta prospettiva europea¹².

Il secondo fattore interno che ha causato ritardi sulla via dell'integrazione europea è caratterizzato dalle forti divisioni intrinseche della scena democratica belgradese. Le aspre rivalità personali che dividono i maggiori attori democratici rendono difficili accordi di lunga durata che garantiscano stabilità al paese. La citata espulsione dei deputati Dss dal parlamento a maggioranza democratica (Ds), le acerrime polemiche tra i due partiti dopo l'assassinio di Djindjic, quando il governo Zivkovic adottò lo stato di emergenza grazie al quale alcuni alti funzionari delle forze di sicurezza vicini all'attuale premier Kostunica furono imprigionati senza alcuna garanzia costituzionale, le successive aspre polemiche della campagna elettorale del dicembre 2003 e le controversie sui progetti di una nuova costituzione per la Serbia, superate solo di recen-

¹² In questo senso J. RUPNIK, *Europe's Challenges in the Balkans*, Ceps, «Europa South-East Monitor», Issue 61, p. 2, January 2005.

te, costituiscono esempi delle profonde divisioni del campo democratico. In effetti, a ben guardare, in un sistema democratico maturo, i Dss di Kostunica, partito essenzialmente conservatore¹³, probabilmente non si troverebbero in coalizione con i Ds di Tadic, come è accaduto dopo la caduta di Milosevic, o, come è accaduto fino a poche settimane or sono, con il più riformista G17 Plus dell'ex ministro delle Finanze Dinkic.

Pur mantenendo nella sostanza un approccio spesso simile su questioni di forte interesse nazionale, *in primis* sul Kosovo, Ds e Dss propongono ricette diverse in materia di politica economica e difesa degli interessi precostituiti. Ma poiché radicali e socialisti costituiscono un blocco molto significativo, le principali forze democratiche hanno dovuto e dovranno ancora una volta superare le divisioni interne, coalizzandosi per creare un governo stabile. Di fatto, alla luce dell'esito delle recenti elezioni, non sembrano esserci alternative a tale opzione. Ma i segnali della campagna elettorale lasciano presagire che sarà necessario da parte dell'Ue insistere per cercare di far sopire le divergenze esistenti.

Fattori regionali: la definizione dei confini e il nodo dell'Aja

Vi sono poi altri due elementi cruciali per spiegare i ritardi serbi: la definizione dei confini e la cooperazione con il Tribunale dell'Aja. In entram-

¹³ Per quel che può valere, alla luce dell'eterogeneità dei raggruppamenti politici europei, i Dss sono affiliati al Partito Popolare Europeo, mentre i Ds al Partito dei Socialisti Europei.

bi i casi si tratta di questioni che hanno una connotazione regionale, sulle quali Belgrado si deve confrontare con la comunità internazionale.

La definizione dei confini, che nel caso serbo diventa non tanto un problema geografico quanto una questione di identità, è pericolosamente mescolata alla “questione nazionale” serba, alla radice di tutti i conflitti moderni dei Balcani¹⁴. Risolta in maniera drastica l’annosa questione della difficile collaborazione con il Montenegro nell’Unione statale, rimane l’irrisolto problema che ha creato e continua a creare instabilità, vale a dire il futuro status del Kosovo. Nonostante la popolazione della provincia sia in larghissima maggioranza di etnia albanese, per ragioni in larga parte culturali e religiose Belgrado insiste, almeno nella retorica pubblica, a voler escludere con fermezza la possibilità di indipendenza¹⁵, aspirazione imprescindibile secondo i kosovari albanesi. L’incertezza sulla stabilità dell’intera re-

gione balcanica si fonda sulle imprevedibili reazioni all’esito dei negoziati sullo status del Kosovo, entrati nella fase cruciale dopo la recente presentazione del Piano Ahtisaari¹⁶, che dovrebbero segnare nei prossimi mesi il distacco formale della provincia da Belgrado e che, per quanto riguarda la questione dell’indipendenza, avvieranno un processo di sovranità, per il momento attenuata. Le violenze del marzo 2004 hanno mostrato quanto la situazione possa diventare esplosiva nel giro di poche ore.

Le questioni del Kosovo e del Montenegro sono legate fra loro, pur trattandosi di due problemi profondamente diversi in termini di percezione collettiva (il primo viene percepito come la “Gerusalemme serba”, culla della sua civiltà, ricca di significati religiosi e culturali, mentre nel caso del

Montenegro mancano questi riferimenti alla storia e alla tradizione serba), giacché entrambe richiamano alla mente serba l’incubo della continua disintegrazione del paese. Se i rischi evocati da qualcuno circa ipotetiche tensioni indipendentiste di Vojvodina e Sangiacato sembrano decisamente eccessivi, è ragionevole immaginare che la formalizzazione del distacco da Belgrado del Kosovo possa creare tensioni tali da poter far deragliare, almeno temporaneamente, la progressiva integrazione verso l’Ue, in assenza di un’iniziativa politica adeguata che renda più visibili i vantaggi concreti di quest’integrazione. Sarà in ogni caso difficile far digerire ai serbi il passaggio da una “Grande Serbia”, accarezzata fin dal diciannovesimo secolo ad una “Piccola Serbia” senza sbocco al mare e senza la regione ritenuta la sua origine culturale e religiosa. In realtà il problema vero è che il processo di progressiva disgregazione dell’ex Jugoslavia va in controtendenza rispetto alle dinamiche storiche in atto a fine XX ed inizio XXI secolo, tese a creare entità sopranazionali di natura anzitutto economica, ma anche politica, per superare gli angusti confini nazionali in un mondo sempre più globalizzato. Per poter ricreare almeno in parte una riaggregazione dei micro Stati che stavano emergendo dall’ex Jugoslavia, l’Ue era intervenuta sin dal 1999, subito dopo l’intervento Nato in Kosovo, dando vita, insieme ad altri partner, al Patto di stabilità per l’Europa sud-orientale e, soprattutto, avviando il Processo di Stabilizzazione e Associazione che ha consentito di aprire la prospettiva europea ai Paesi della regione.

¹⁴ Si veda l’ottimo lavoro di J. BATT, *The Question of Serbia*, «Chaillot Paper» n. 81, August 2005.

¹⁵ Tutte le forze politiche serbe hanno trovato un accordo in tal senso, inserendo al secondo paragrafo del preambolo della nuova Costituzione, faticosamente negoziata nel corso di ben sei anni, e approvata con referendum popolare il 28-29 ottobre scorsi, un esplicito riferimento all’appartenenza della provincia meridionale alla Serbia (“la Provincia di Kosovo e Metohija è parte integrante della Serbia...”). In verità, è stato proprio l’inserimento di questa clausola sul Kosovo che ha consentito di catalizzare l’attenzione popolare necessaria a garantire il quorum di votanti richiesto dalla legge, il 50% +1 degli iscritti nelle liste elettorali.

¹⁶ Ahtisaari ha presentato la sua proposta il 2 febbraio scorso a Belgrado e Pristina, dopo aver accettato di rinviare la finalizzazione del Piano per attendere l’esito delle elezioni serbe del 21 gennaio scorso. Secondo il piano, in cui non si utilizza mai il termine “indipendenza”, la provincia dovrebbe diventare “una società multietnica, che si governa democraticamente e nel pieno rispetto dello Stato di diritto”, dovrebbe poter avere simboli nazionali, quali bandiera e inno e far parte di organizzazioni internazionali. Le prime reazioni a Belgrado, specie da parte del Primo ministro Kostunica, che si è rifiutato di incontrare Ahtisaari, sono state fortemente negative. Ma anche il Presidente Tadic, che ha definito il Piano un viatico per l’indipendenza della Provincia, è stato molto fermo, dichiarando che la Serbia non riconoscerà mai l’indipendenza del Kosovo. Per il testo della proposta si veda: <http://www.unosek.org/unosek/index.html>.

L'altra questione che ha rappresentato finora un ostacolo concreto al processo di integrazione euroatlantico è la piena cooperazione con il Tribunale dell'Aja. Le numerose rese "volontarie"¹⁷ di indiziati minori occorse nella prima metà del 2005 hanno consentito a Belgrado di ottenere l'avvio dei negoziati per l'Accordo di stabilizzazione e associazione, ma per avanzare ulteriormente verso Bruxelles¹⁸ sono stati richiesti passi avanti concreti anche sui casi più spinosi, a partire da quello di Ratko Mladic. Nel corso del 2006 il governo guidato da Kostunica non ha potuto soddisfare tali richieste a causa essenzialmente della necessità di mantenere il sostegno dei socialisti, contrari ad ogni estradizione all'Aja. La maggioranza emersa dalle elezioni del 21 gennaio scorso dovrà sin dall'inizio impegnarsi chiaramente a superare la questione ed inviare dei segnali rassicuranti alla comunità internazionale. Il Piano d'azione per la cattura dei criminali di guerra presentato da Belgrado nel luglio 2006, su diretto suggerimento europeo, potrebbe rappresentare un utile strumento per uscire dall'*impasse*.

¹⁷ Come segnalato sopra, in realtà il governo ha trattato le rese, assicurando sostegno e contributi finanziari ai presunti criminali di guerra e alle loro famiglie.

¹⁸ Non si tratta qui, se non marginalmente, del processo di progressiva integrazione alla Nato, per cui gli Stati Uniti hanno insistito fino al Vertice di Riga del novembre 2006 per l'estradizione di Mladic e Karadzic (o almeno del primo) come condizione per poter acconsentire alla partecipazione al programma *Partnership for Peace* (Pfp), che rappresenta l'anticamera rispetto a un'eventuale futura adesione.

L'attenzione dell'Ue verso le richieste del Tribunale dell'Aja di ottenere piena collaborazione dai paesi balcanici (Serbia, Bosnia Erzegovina e Croazia anzitutto) è stata oggetto di molte critiche sia nella regione che, in maniera più velata, all'interno dell'Ue. Se nei Balcani le critiche riguardavano l'esistenza stessa del ruolo del Tribunale, nella Ue le perplessità si incentrano non certo sulle finalità ultime del Tribunale¹⁹ ma piuttosto sulle modalità con cui l'Unione ha di fatto delegato al Tpi, almeno per un certo periodo, delle importanti decisioni politiche, nascondendo dietro lo schermo della condizionalità dell'Aja l'incapacità di trovare una soluzione condivisa fra gli Stati membri. Così facendo, si sono legati processi complessi e articolati, quali le trasformazioni necessarie per aprire i negoziati di adesione, a singoli casi di forte impatto simbolico. La condizionalità europea nei Balcani occidentali è uno strumento a più dimensioni, complesso e diversificato, e focalizzare l'attenzione su un singolo elemento, peraltro in parte estraneo alle relazioni bilaterali tra Unione europea e singoli paesi, rischia di ridurne l'efficacia complessiva. Se già nel 2004-2005 bloccare ogni avanzamento di Zagabria sul percorso di integrazione per la mancata consegna del generale Gotovina era apparso a molte capitali eccessivo, ora la Ue sta chiedendo alla Serbia di ottemperare ai suoi obblighi verso l'Aja in una fase decisamente precedente. A Zagabria la piena cooperazione era

¹⁹ Sul ruolo del Tribunale e, più in generale, sulla giustizia dei vincitori, si veda M. NAVA, *Imputato Milosevic. Il processo ai vinti e l'etica della guerra*, Fazi, 2002.

stata richiesta per avviare i negoziati di adesione con l'Unione, mentre nel caso serbo sono stati bloccati i negoziati per un semplice Accordo di stabilizzazione e associazione, che rappresenta il primo strumento contrattuale tra un paese terzo e l'Ue. La diversità di trattamento pare ancor meno giustificata se si considera che la Serbia è il paese più importante della regione, la cui stabilità è condizione necessaria e probabilmente anche sufficiente per evitare instabilità nella regione.

In realtà la scelta del Consiglio di vincolare il futuro delle relazioni con la Serbia al Tribunale dell'Aja discende anzitutto da due fattori: da un lato la necessità per il Procuratore capo Del Ponte di far cessare le attività del Tribunale entro il 2010, secondo il calendario previsto dalla *completion strategy* approvata dalle Nazioni Unite²⁰, e dall'altro la capacità della stessa Del Ponte di ottenere l'appoggio incondizionato di alcuni Stati membri (Paesi Bassi, Regno Unito, paesi nordici), molto attivi nel difendere le sue tesi. In sostanza, per il Tribunale, più passa il tempo e più diventa difficile concludere la missione con successo. E' quindi pienamente comprensibile la determinazione del procuratore di stringere i tempi per avere i ricercati nel carcere di Scheveningen, ma appare meno evidente l'interesse dell'Ue e della comunità internazionale a legarsi le mani su altri elementi politici di primaria importanza che potrebbero consentire passi avanti rilevanti per l'evoluzione dei paesi stessi. Ad esempio, la partecipazione di

²⁰ Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1503/03 e 1534/04, si veda al proposito <http://www.un.org/icty/glance-e/index.htm>.

Belgrado alla *Partnership for Peace* è stata bloccata fino a novembre 2006 soprattutto per volere di Washington e Londra a causa della mancata consegna di Mladic.

Ma è proprio grazie alla partecipazione alla Pfp che si possono mettere in atto meccanismi che tenderanno a favorire la recisione dei legami che tuttora esistono tra i ricercati e parte dell'apparato militare. Premesso che si concorda pienamente sull'obiettivo finale di avere all'Aja un processo ai criminali di guerra ancora in libertà e che si riconosce la palese inadeguatezza degli sforzi delle autorità serbe, va osservato che bloccare il negoziato Asa con Belgrado significa aumentare la frustrazione serba, limitare il sostegno verso un'azione riformatrice e frenare, di fatto, il progresso verso un sistema socio-economico e politico più vicino agli standard europei.

Come uscire dal dilemma?

Quali strumenti si possono utilizzare in ambito Ue per cercare di facilitare il percorso di Belgrado?

In realtà Bruxelles ha poco o nessun margine di manovra sui citati fattori endogeni che hanno determinato il ritardo nel processo di avvicinamento della Serbia verso l'Unione Europea.

La scelta della prospettiva europea per Belgrado come priorità nazionale e l'accordo tra le forze democratiche sono obiettivi auspicabili, ma sui quali non sempre è facile riuscire ad essere incisivi dall'esterno. Quanto ai fattori regionali, il negoziato sullo status finale del Kosovo vede impegnati, attraverso il Gruppo di contatto, i maggiori paesi europei,

fra cui l'Italia, ma anche qui le complesse dinamiche in essere non sempre procedono in parallelo con il processo di avvicinamento verso l'Ue. Rimane il nodo del Tribunale dell'Aja, in parte strumentalizzato da alcuni paesi per rallentare il ritmo del processo di integrazione dei Balcani, intorno al quale occorrerà ragionare per cercare di recuperare almeno in parte il tempo perduto.

Premesso che la piena cooperazione con il Tribunale rappresenta un obbligo internazionale che le stesse autorità serbe si sono impegnate a rispettare, il problema non va posto in termini di legittimità delle richieste del Tribunale o di opportunità di ottemperare o meno alle richieste dell'Aja. La questione riguarda invece la modulazione degli obblighi e le modalità attraverso cui raggiungere l'obiettivo comune ai Paesi membri dell'Ue e alle forze democratiche serbe: superare la tragica pagina del passato e creare le basi per una società democratica di standard europeo. Non si mette qui in dubbio la piena condivisione degli obiettivi fondamentali del Tribunale, quanto la strategia adottata finora.

Forse sarebbe possibile definire una politica più efficace che preveda una maggiore flessibilità nell'uso degli strumenti a disposizione della comunità internazionale. Alla luce dei limitati incentivi concreti che l'Ue è in grado di fornire a Belgrado, lo sblocco dei negoziati per l'Asa appare l'unico veramente utile a far percepire alla popolazione serba che l'avvicinamento verso l'Ue rappresenta un obiettivo raggiungibile. Sarebbe quindi auspicabile far riprendere il negoziato pur mantenendo una forte pressione su Belgrado al fine di far estradare i criminali

di guerra indagati, a partire da Mladic.

Altre misure allo studio, quali la facilitazione dei visti per alcune categorie di cittadini²¹, l'aumento del numero di borse di studio, l'estensione di programmi di scambio a studenti serbi²², l'intensificazione degli scambi a livello di società civile e dei contatti tra municipalità e autorità locali europee e serbe, la semplificazione dell'accesso ai fondi europei per lo sviluppo della società serba e, in particolare delle Pmi, possono utilmente far parte di un pacchetto per Belgrado, necessario a favorire un miglioramento dell'immagine dell'Ue²³, ma non sufficiente a far recuperare alla Serbia il tempo perduto rispetto ai paesi limitrofi. Questi provvedimenti

²¹ Ben maggiore sarebbe l'impatto positivo nella percezione serba dell'Ue se da parte europea vi fosse disponibilità a discutere di una progressiva liberalizzazione dei visti, non all'ordine del giorno almeno per il breve-medio periodo. La frustrazione serba deriva in larga parte dalla marcata percezione di decadenza rispetto ai tempi di Tito, quando i cittadini jugoslavi erano liberi di viaggiare in Europa occidentale senza visto.

²² Buona parte di queste misure sono previste, per tutti i paesi balcanici, nella Comunicazione della Commissione presentata nel gennaio 2006 *I Balcani occidentali sulla strada verso l'Ue: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0027it01.doc.

²³ Non è comunque compito facile comunicare gli incentivi che l'Ue offre, anche a causa della profonda diffidenza e dello scetticismo che i Paesi balcanici continuano a sentire nei confronti dell'approccio Ue. Si veda G. NOUTCHEVA, *The Eu and the Western Balkans: A Tale of Mutual Distrust*, cit., p. 1.

ti, se adeguatamente valorizzati, potrebbero essere utili a far percepire l'Ue come più vicina, ma non basteranno a far spostare l'agenda politica nel paese da temi legati al passato, quali il Kosovo e i crimini di guerra, verso questioni più vicine al futuro dei cittadini, quali lo sviluppo economico e la prospettiva europea. E' questa in realtà la vera scommessa, che probabilmente neanche l'eventuale ripresa del negoziato Asa permetterà di vincere, almeno nel breve periodo. Finché il dibattito politico sarà dominato dall'impossibilità di accettare l'indipendenza del Kosovo e dalla discussa caccia a Mladic richiesta dalla Ue (e dall'insieme della comunità internazionale), sarà difficile mobilitare massicciamente la società serba in un'ottica pro-europea facendo passare il messaggio che il futuro può offrire prospettive credibilmente prospere in un'Europa accogliente.

Quello che occorrerebbe fare è forse andare oltre gli schemi ortodossi di rigorosi e rigidi percorsi a tappe verso l'integrazione europea. Pur riconoscendo la necessità di condizioni severe per favorire la trasformazione dei paesi in avvicinamento verso l'Ue, e pur concordando sull'opportunità di assicurare un rigoroso rispetto degli standard al momento dell'adesione, trattare la Serbia senza tener conto delle specificità della sua storia recente e senza poter prevedere una maggiore flessibilità di intervento rischia di essere un approccio inadeguato.

Risposte facili non esistono, ma se si tenesse maggiormente conto della congiuntura politica si potrebbero forse evitare irrigidimenti che rischiano di danneggiare non solo Belgrado ma tutta la regione e, in ul-

tima analisi, anche l'Ue e la sua sicurezza. La strategia di allargamento della Commissione, presentata a fine 2005 e ribadita nel novembre 2006²⁴, basata sui tre principi del consolidamento del processo, della condizionalità e della comunicazione²⁵, prevede una tabella di marcia con un percorso a tappe per i paesi potenziali candidati che non prevede scorciatoie²⁶. Prima di poter presentare la candidatura di adesione, un paese deve aver concluso un Accordo di stabilizzazione e associazione e mostrato un soddisfacente livello di adempimento degli obblighi dell'accordo (comprese le disposizioni commerciali, che di norma entrano in vigore poco dopo la firma). Una volta ricevuta la domanda di adesione, la Commissione deve preparare un elaborato parere, che consiste in una valutazione approfondita sulla capacità del paese di assumere

²⁴ Si veda http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_it.pdf.

²⁵ La politica delle "3 C" risponde ad una logica che ha dovuto tener conto del clima di diffusa *enlargement fatigue*; il consolidamento è necessario in quanto certo non è pensabile spingersi in avanti verso altri paesi potenzialmente interessati all'adesione senza concentrarsi sui numerosi candidati e potenziali candidati già in attesa; l'approccio condizionato è parte integrante delle politiche Ue, che consentono passi in avanti verso l'integrazione solo in cambio del soddisfacimento di condizioni che avvicinano i paesi agli standard europei; infine, l'accento sulla comunicazione è doveroso poiché è opportuno coinvolgere i cittadini europei sin dall'inizio di processi di rilevanza storica, onde evitare possibili crisi di rigetto.

²⁶ Si veda al proposito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/c om/2005/com2005_0561it01.doc.

gli obblighi di un paese candidato e di iniziare i negoziati di adesione. Lo status di candidato, che rappresenta il riconoscimento politico di una relazione più stretta con un paese avviato all'adesione, comporta il passaggio a una nuova fase delle relazioni tra l'Ue e il paese in questione, il quale beneficerà di un'intensificazione del dialogo politico e della cooperazione economica con la Commissione e gli Stati membri. Nell'ultimo rapporto strategico, presentato l'8 novembre scorso, la Commissione ha esplicitamente indicato che da parte europea bisognerebbe evitare di definire date-obiettivo per l'adesione finché i negoziati non si stiano per concludere. Le Conclusioni del Consiglio europeo del 14-15 dicembre hanno confermato tale approccio.

Nel caso della Serbia, la condizione relativa alla cooperazione con il Tribunale dell'Aja sta bloccando per ora il negoziato per l'Asa, per cui non è ancora possibile prevedere quando tale accordo potrà essere finalizzato. Ammesso che si riesca a sbloccare in tempi brevi la situazione, occorrerà comunque lasciar passare del tempo dopo la firma dell'Asa, secondo la tabella di marcia della Commissione, per valutare il soddisfacimento degli obblighi dell'accordo (interpretando alla lettera la richiesta della Commissione, ci si potrà riferire agli obblighi legati all'attuazione delle disposizioni commerciali dell'accordo, che entrano in vigore poco dopo la firma dello stesso; se invece si dovesse attendere l'entrata in vigore dell'Asa, allora passerebbero almeno due-tre anni, ovvero il tempo necessario per la ratifica degli ormai 27 Stati membri).

Ma il problema è che questo calendario non è purtroppo in sincronia con quello del negoziato sullo status finale del Kosovo, per il quale le prossime settimane saranno cruciali. Occorrerà quindi una iniziativa politica forte per far combaciare, per quanto possibile, i tempi dei due processi.

Per poter cambiare l'agenda politica serba e facilitare il superamento di una pagina tragica della recente storia del paese, che ancora oggi continua a frenarne il progresso, la Ue dovrebbe mostrare un coraggio politico che finora le è mancato. Seguire alla lettera la tabella di marcia prevista rischierebbe di aprire il varco ad una crisi, latente o manifesta, che potrebbe durare anni e che potrebbe avere effetti controproducenti sulla stabilità della Serbia e di altri paesi della regione, *in primis* della Bosnia Erzegovina. La prospettiva europea dovrà essere percepita, per poter essere una leva efficace per le riforme, come una concreta possibilità e non come un'opzione lontana e sostanzialmente irraggiungibile. Sbloccare il negoziato sull'Asa e concedere quanto prima lo status di paese candidato alla Serbia, pur senza iniziare da subito i negoziati di adesione, potrebbe rappresentare una forte leva per facilitare quelle riforme che l'Ue chiede con insistenza, contribuendo così a indebolire le connessioni che ancora legano Mladic e gli altri criminali di guerra in libertà agli apparati militari e favorendo quindi il pieno soddisfacimento delle condizioni che rigidamente l'Unione impone senza successo. Anche indicare una data di futura adesione come obiettivo per Belgrado, pur legandola naturalmente al pieno soddisfacimento delle condizionalità, potrebbe aiuta-

re a mobilitare le forze democratiche e a favorire un processo di riforme più incisivo, tale da permettere al Paese di recuperare almeno in parte il tempo perduto.

Conclusioni

Delle incognite rimangono sull'avanzamento del processo di avvicinamento della Serbia verso l'Unione europea nei prossimi anni. I difficili rapporti fra Belgrado e l'Ue continuano ad articolarsi intorno ad una prospettiva europea che non sempre si esplicita chiaramente agli occhi della popolazione serba e che oggi, ad oltre sei anni dalla caduta di Milosevic, occorre rinvigorire.

Non esistono ricette facili per uscire dall'*impasse*. Da parte serba servirebbe più audacia nell'affrontare i nodi che ancora bloccano il pieno sviluppo della società democratica: la retorica sul Kosovo e i timori, forse sovrastimati, di urtare sensibilità scoperte in materia di criminali di guerra, impediscono alle autorità di Belgrado di uscire dal circolo vizioso del vetero-nazionalismo, sia pur moderato, da cui le forze più conservatrici traggono la loro forza. Da parte europea, invece, occorrerebbero creatività e coraggio per trovare formule che, pur mantenendo i rapporti tra Ue e Serbia, così come per l'intera regione balcanica, entro l'alveo del processo di stabilizzazione e associazione, consentissero di muoversi al suo interno con più flessibilità per procedere più speditamente verso l'integrazione, tenendo in adeguato conto le specificità della recente storia serba e valutando meglio l'efficacia delle diverse opzioni sul tappeto.

I fattori che hanno pesato sul ritardo del paese nel cammino verso la Ue rischiano di continuare a incidere nell'immediato futuro. La reazione delle autorità serbe al Piano Ahtisaari presentato nei giorni scorsi lascia presagire difficoltà nella gestione del dopo-status con rischi per la stabilità del paese; la mancanza di consenso generalizzato sulla priorità dell'avvicinamento all'Europa nel panorama politico nazionale perdura ancora, a causa di posizioni radicali e nazionaliste che traggono linfa vitale da un'agenda politica incentrata su Kosovo e criminali di guerra; infine, le divisioni nel campo democratico a Belgrado si sono solo in parte affievolite durante la campagna elettorale ma permangono nella sostanza e rischiano di riesplodere ora che le elezioni sono passate. Sarà quindi necessario un impegno straordinario da parte europea per convincere i maggiori attori sulla scena democratica a superare le divisioni interne e continuare il cammino sul difficile percorso della stabilizzazione democratica, in linea peraltro con i reali interessi nazionali serbi. Quanto alla questione della piena cooperazione con il Tribunale dell'Aja, il nuovo governo di Belgrado non potrà continuare a eludere la sostanza del problema, e dovrà inviare messaggi univoci e convincenti alla sua opinione pubblica e alla comunità internazionale circa l'importanza di assicurare i criminali di guerra in libertà alla giustizia. D'altra parte, la posizione dell'Ue ha continuato, finora, a rimanere rigida (forse anche perché molte capitali vogliono evitare il rischio di apparire poco solidali con il Tribunale dell'Aja su una materia tanto delicata) nel condizionare ogni passo avanti nel

negoziato Asa a sviluppi concreti.

Tenuto conto di quanto questi fattori continuino ad incidere sul cammino della Serbia verso la Ue, e alla luce della “fatica da allargamento” che pervade diverse capitali europee, esiste il rischio che l’Europa, distratta da altre crisi più drammatiche e mediatiche, trascuri Belgrado, favorendo una crisi più o meno latente che potrebbe mettere a rischio la stabilità della regione. L’Ue dovrebbe al contrario intraprendere un’iniziativa coraggiosa per rendere più visibile la prospettiva europea in Serbia, senza peraltro affievolire le condizionalità richieste, ma solo modulandole secondo uno scadenziario modificato nelle sue tappe intermedie. Riprendere il negoziato Asa e concedere in tempi brevi lo status di paese candidato, definendo una data-obiettivo per l’adesione, ferma restando la necessità di verificare l’effettivo pieno rispetto delle condizionalità, potrebbe facilitare una mobilitazione delle forze sane della società serba e modificare finalmente l’agenda politica di Belgrado, sostituendo a questioni legate al passato, come il Kosovo e la ricerca dei criminali di guerra, temi di più diretto interesse dei cittadini, quali lo sviluppo socio-economico e una concreta prospettiva europea. Per il momento, però, questo approccio non sembra ancora trovare il sostegno di tutte le capitali Ue. Nell’interesse della Serbia, ma più ancora in quello dell’Ue e della sua sicurezza, sarebbe forse bene che tale impostazione fosse condivisa anche dai nostri partner.

Giorgio Aliberti è Consigliere per le Relazioni Esterne dell’Ue presso la D.G. per l’Integrazione Europea; le opinioni espresse dall’Autore non vincolano in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.

Global Watch, l’osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l’Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- Europa
- Politica europea di vicinato
- Cina/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina
- Diritti umani

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it**

© ISPI 2007