



# ISPI

## Policy Brief

numero 16  
Maggio 2005

### Balcani: tra Europa e instabilità ?

Serena Giusti

#### Sintesi

La pubblicazione di una serie di analisi prodotte da fondazioni e istituti indipendenti, insieme ad un rinnovato interesse americano, hanno riportato la questione del futuro status del Kosovo al centro dell'attenzione internazionale.

Alla soluzione della questione sono legati non solo lo sviluppo del Kosovo ma la stabilizzazione dell'intera regione. Per le implicazioni che la questione riveste è necessario un intervento strutturato e coordinato da parte della comunità internazionale.

La sola prospettiva di integrazione europea non sembra infatti poter condurre alla conciliazione delle posizioni di Belgrado e di Pristina, così distanti e rigide. Tanto meno in un momento in cui la stessa UE si trova indebolita sia economicamente che politicamente ed in cui l'opinione pubblica è ostile a nuovi allargamenti.

E' solo in un contesto multilaterale, e dopo significativi progressi nella pacificazione etnica, che la UE potrà offrire un efficace incentivo per il perseguimento degli obiettivi di stabilizzazione della regione.

**A** dieci anni dal massacro di Srebrenica e dagli accordi di Dayton e cinque anni dopo la caduta del regime di Milosevic, i Balcani appaiono ancora una regione in via di stabilizzazione con questioni relative alla definizione della territorialità e della sovranità irrisolte e quindi potenzialmente conflittuali.

La regione si caratterizza per la forte differenziazione degli stati che la compongono, non solo per ragioni strutturali e per le diverse modalità di trasformazione e modernizzazione che li contraddistinguono ma anche in base alla tipologia relazionale instaurata con le organizzazioni del sistema euro-atlantico ed in particolare con la UE (si veda la tabella della pagina seguente).

#### Differenziazione nell'area balcanica

Le diverse fasi e tipologie di inclusione e integrazione rispecchiano problematiche statuali assai eterogenee: dalla decentralizzazione del potere in Macedonia alla collaborazione con il Tribunale interna-

zionale per i crimini nella ex-Jugoslavia dell'Aja, al problema del rientro dei rifugiati (che riguarda Croazia, Bosnia-Erzegovina e Serbia-Montenegro), alla lotta al crimine e alla corruzione con cui l'Albania si deve confrontare così come il Montenegro.

Anche lo sviluppo economico presenta disparità consistenti: da una Croazia convergente con i parametri europei ad una Albania ancora fortemente arretrata. La Serbia è invece impegnata nella ristrutturazione del suo apparato industriale dopo i bombardamenti della NATO e deve procedere ad una rapida privatizzazione per attirare capitali esteri, vitali per la sua ripresa economica. Il Montenegro al contrario, se vendesse all'oligarca russo Oleg Deripaska il principale stabilimento di alluminio (la KAP, 80% delle esportazioni del paese) rischierebbe di vedere diminuire la sua sovranità<sup>1</sup>. Infine il Kosovo ha una economia ancora prevalentemente rurale, gonfiata artificialmente dal 1999 da una presenza massiccia della comunità internazionale.

<sup>1</sup> Vedi "A Slav's best friend", *The Economist*, 30 aprile 2005, p. 27.

## I BALCANI E L'UNIONE EUROPEA

### Adesione UE

<b>Membri</b>	<u>Slovenia</u> , 1 maggio 2004 (membro NATO, 2004)
<b>Quasi-membri</b>	<u>Romania e Bulgaria</u> , hanno firmato l'accordo di adesione il 25 aprile 2005; data prevista di adesione: 2007 (membri NATO, 2004)
<b>Negoziati di adesione</b>	<u>Croazia</u> , l'inizio dei negoziati, rinviato lo scorso marzo, è previsto nel corso del 2005 (parte del <i>Membership Action Plan</i> NATO)
<b>Prossimi membri: fase accordo di Stabilizzazione e Associazione</b>	
<b>Accordo</b>	<u>Macedonia</u> ha firmato l'accordo il 22 aprile 2004, lo stesso anno pose candidatura di adesione (parte del <i>Membership Action Plan</i> NATO)
<b>Negoziati in corso</b>	<u>Albania</u> , possibilità di concludere l'accordo entro il 2005 (parte del <i>Membership Action Plan</i> NATO)
<b>Inizio negoziati</b>	<u>Serbia e Montenegro</u> , il 25 aprile 2005 il Consiglio dell'Unione si è espresso a favore dell'apertura, su doppio binario (Serbia/Montenegro), dei negoziati (al Summit NATO di giugno potrebbe partecipare alla <i>Partnership for Peace</i> )
<b>Studio di fattibilità</b>	<u>Bosnia Erzegovina</u>
<b>Decisione su status finale</b>	<u>Kosovo</u> , nessuna data prevista

La UE si trova quindi nella difficile posizione di promuovere la cooperazione regionale, per ridurre le tensioni fra le varie entità statuali e le diverse etnie, ma di dover allo stesso tempo tenere conto delle esigenze e priorità individuali, che fanno della regione un'area altamente frammentata.

La UE grazie alla promessa di *membership* e al principio della condizionalità sembra l'unico attore in grado di poter esercitare una certa influenza sui Balcani. Tuttavia, le problematiche che la regione presenta sono tali che la sola prospettiva di adesione non sembra sufficiente a contenere o ricomporre le tensioni e le forze centrifughe ancora in atto.

### L'incerto futuro del Kosovo

La questione cruciale per la stabilizzazione dei Balcani resta il Kosovo e la definizione del suo status finale, che è evidentemente suscettibile di riaprire tensioni e destabilizzare il fragile processo di democratizzazione in Serbia e Montenegro. Nonostante una maggiore apertura verso la comunità euro-atlantica, il percorso politico della Serbia contemporanea è infatti ancora fortemente condizionato dal suo passato ed in particolare dall'esperienza delle guerre<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'europeizzazione tuttavia si svolge in un clima di opinione sempre più favorevole: quasi l'80% dei serbi sostiene l'entrata del paese nell'UE. I serbi hanno anche cambiato atteggiamento rispetto alla NATO: se fino a poco tempo fa infatti coloro che si

Sia fra l'élite politica che nella popolazione si riscontra una duplice tendenza: da una parte, la volontà di superare i conflitti e le tensioni ancora presenti, guardando all'Europa come fattore di normalizzazione e stabilizzazione, dall'altra però permangono reticenze storiche e psicologiche, legate anche all'immaginario collettivo di una grande Serbia, rispetto alla rinuncia del Kosovo.

In base alla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza del 1999 si sarebbe dovuto giun-

dichiaravano contrari all'adesione all'Alleanza atlantica erano circa l'80%, ora sono scesi al 48% mentre il 38% è a favore. Il 70% sarebbe anche disposto ad aderire alla *Partnership for Peace*, la prima fase del programma di cooperazione previsto dalla NATO per i paesi non-membri.

gere ad una definizione dello status finale del Kosovo tramite negoziati.

Le tre soluzioni possibili sono: 1) indipendenza; 2) partizione con una zona che sarebbe quindi incorporata nella Serbia; 3) ritorno del Kosovo allo status originale di parte integrante della Serbia e Montenegro. Finora Stati Uniti e UE hanno preferito una strategia di attesa sia per il timore di riaccendere conflitti che per la priorità accordata alla lotta al terrorismo e alla stabilizzazione del Grande Medio Oriente.

La tattica dilatoria è stata sostenuta attraverso il principio di "standard prima, status dopo". Gli incidenti scoppiati l'anno scorso (marzo 2004) che causarono la morte di otto serbi e undici albanesi e portarono alla distruzione di trentacinque chiese e monasteri ortodossi dimostrarono però come il rispetto degli standard fosse ancora lontano, così da giustificare il rinvio della decisione finale sullo status. Ma la questione è proprio se non sia questo clima di stagnazione ed incertezza negoziale a far scaturire le violenze e le tensioni?

Gli stessi kosovari sono insoddisfatti dello status quo, che si accompagna ad una allarmante sfiducia nei confronti sia del governo sia dell'opposizione. Un Kosovo multi-etnico non esiste e la maggioranza dei kosovari preferirebbe vivere in un Kosovo etnicamente omogeneo (sondaggi a cura di BBSS Gallup International, novembre-dicembre 2004). Alcuni paventano addirittura il pericolo di una radicalizzazione dell'Islam con una interferenza di movimenti islamici esterni alla regione.

Finché non ci sarà chiarezza

sul futuro del Kosovo è anche improbabile che i rifugiati serbi decidano di tornare. Questa situazione di incertezza ha un impatto negativo anche sulla ripresa economica: in Kosovo il livello di disoccupazione è del 60-70% circa, con punte del 90% fra le minoranze. Il boom della ricostruzione post-bellica è ormai in via di esaurimento mentre il Kosovo non è eleggibile per i finanziamenti del Fondo Monetario o della Banca Mondiale.

Non sorprende quindi la volontà da parte della leadership kosovara di procedere ad una separazione unilaterale dalla Serbia qualora l'ONU, gli Stati Uniti e l'UE non riescano a trovare una soluzione diplomatica per lo status politico del Kosovo. Il presidente Ibrahim Rugova ha fatto sapere che sta lavorando al testo della Costituzione del Kosovo indipendente e democratico, rifiutando quindi qualsiasi piano per una transizione graduale all'indipendenza<sup>3</sup>.

### Possibili soluzioni

La UE, assorbita dall'integrazione dei nuovi membri e focalizzata sulla ratifica del Trattato costituzionale, ha distolto la propria attenzione dalla questione dei Balcani, dove il suo ruolo di *civilian power* risulta indebolito e poco efficace per trovare una soluzione alle questioni ancora aperte.

Recentemente il dibattito sul futuro della regione è stato però riaperto da un rinnovato interesse da parte degli Stati Uniti, che intendono smobilitare le loro truppe dalla regione.

<sup>3</sup> Vedi "Kosovo's draft constitution widens Serbia gulf", *Financial Times*, 16 maggio 2005.

Lo scorso aprile Condoleezza Rice ha inviato in Europa il sottosegretario di stato Nicholas Burns proprio per riattivare il Gruppo di contatto (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania).

Un contributo importante per richiamare l'attenzione internazionale sulle questioni aperte dei Balcani è stato anche dato da analisi e studi compiuti da fondazioni e istituti indipendenti che sono stati pubblicati a partire dagli ultimi mesi del 2004<sup>4</sup>.

In particolare, il rapporto prodotto dalla Commissione internazionale sui Balcani - presieduta da Giuliano Amato e sostenuta da grandi fondazioni europee ed americane - ha riaperto, anche per le concrete risoluzioni proposte per lo status del Kosovo, il dibattito politico sulla questione<sup>5</sup>.

Il rapporto auspica una indipendenza graduale del Kosovo sotto controllo internazionale, in modo da completare l'adesione dell'intera regione all'UE entro il 2014. Per il Kosovo la Commissione individua quattro tappe fondamentali.

<sup>4</sup> Ci riferiamo in particolare a: J. Batt (a cura di) *The Western Balkans moving on*, Chaillot Paper, n.70, Institute for Security Studies, ottobre 2004; J. Rupnik, D. Serwer, B. Shmelev, *A European Balkans?*, ESF Working Paper No.18, gennaio 2005, [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1187](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1187); International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's Future*, Robert Bosch Stiftung, King Baudouin Foundation, German Marshall Fund of the United States, Charles Steward Mott Foundation, aprile 2005.

<sup>5</sup> In Italia si vedano gli articoli apparsi sul *Corriere della Sera*, culminati nella presa di posizione del ministro degli Esteri Gianfranco Fini, "Un piano per il Kosovo: facciamo come in Bosnia", *Corriere della Sera*, 30 aprile 2005.

1) Separazione del Kosovo dalla Serbia sulla base della Risoluzione 1244 che lo ha reso di fatto un protettorato internazionale;

2) indipendenza senza piena sovranità: dovrebbe essere riconosciuta nel 2005-2006 mantenendo alcuni poteri della comunità internazionale nel settore dei diritti umani e della protezione delle minoranze. Dal punto di vista giuridico, il Kosovo rimarrebbe un protettorato delle Nazioni Unite anche se la Commissione auspica il trasferimento della autorità dell'ONU dall'UNMIK alla UE. Un accordo amministrativo speciale dovrebbe escludere la possibilità di una partizione del Kosovo;

3) sovranità guidata: coinciderà con il riconoscimento al Kosovo di status di candidato all'UE cui seguirà l'apertura dei negoziati di adesione. L'UE trasferirà quei poteri che le competevano nel settore dei diritti umani e della protezione delle minoranze ed eserciterà la propria influenza solo attraverso il processo negoziale;

4) piena sovranità all'interno del sistema-UE.

La prospettiva dell'adesione all'UE dovrebbe favorire una soluzione pacifica della questione, incentivare Belgrado a focalizzare i suoi sforzi sull'adeguamento all'UE e creare nuove motivazioni per la popolazione.

Certamente la rinuncia al Kosovo per arrivare a Bruxelles non è semplice, per le implicazioni simboliche e psicologiche che quella terra continua a conservare per i serbi. Il Presidente serbo Boris Tadic ha fatto notare che l'indipendenza del Kosovo, anche nella versione graduale, rischia di riaprire vecchie frizioni e di in-

nescare nuovi movimenti separatisti che potrebbero poi investire i croati e i serbi di Bosnia<sup>6</sup>.

Questa analisi non è invece condivisa dalla Commissione internazionale sui Balcani che, anche sulla base di alcuni sondaggi, ritiene che l'integrità dello stato bosniaco non sia minacciata da alcun gruppo etnico. Non ci sarebbe quindi un pericolo di effetto domino.

La soluzione della partizione viene invece esclusa non solo perché potrebbe riaprire un processo divisorio nell'area ma anche perché è un "non-modello" da perseguire. Gli albanesi del Kosovo si devono abituare al rispetto dei diritti dei serbi in quanto questa è una delle pre-condizioni per entrare a far parte dell'UE.

La questione indipendenza si ripropone in termini meno sensibili anche per il Montenegro. Serbia e Montenegro optarono per una soluzione di compromesso: l'Accordo di Belgrado del marzo 2002 e la Carta costituzionale dell'Unione del 2003. La Carta contempla la possibilità di indire dopo un periodo di tre anni dalla sua entrata in vigore un referendum e di procedere eventualmente alla separazione (modello Cecoslovacchia) se la maggioranza dei cittadini in una delle due Repubbliche si esprimesse in tal senso.

L'applicazione dell'Accordo di Belgrado, che prevede l'armonizzazione delle due economie, la creazione di un mercato unico e di un'unione doganale, si è rilevata particolarmente difficoltosa tanto che le funzioni centrali si limitano a quelle di politica estera men-

tre monete, sistemi fiscali e tariffe doganali restano separati.

La stessa UE, pur sostenendo la continuità dell'unità statale di Serbia e Montenegro, ha adottato un approccio "twin-track" che valuta individualmente i progressi delle due Repubbliche rispetto ai parametri stabiliti per la conclusione dell'accordo di Stabilizzazione e di Associazione e a lungo termine per l'adesione.

Mentre il Montenegro è più incline alla piena indipendenza, la Serbia protende per il mantenimento dell'Unione con lo scopo primario di non creare un precedente: come si potrebbe poi negare l'indipendenza al Kosovo?

La Commissione guidata da Amato sottolinea però che la maggior parte dei montenegrini è contraria alla separazione mentre i serbi sono progressivamente più inclini al mantenimento della unione.

La stessa tendenza si riscontra in Macedonia dove un sondaggio rivela che una grande maggioranza di albanesi non sostiene l'idea di dividere il paese: il 77% degli albanesi e l'85% dei macedoni è a favore dell'integrità territoriale dello stato macedone.

## Conclusioni

L'ipotesi di fondo da cui muove la Commissione internazionale sui Balcani è che il processo di stabilizzazione nella regione sia ben avviato e che attraverso il suo ancoraggio all'UE possa ulteriormente progredire cosicché le questioni ancora aperte siano ricomposte nel quadro istituzionale europeo.

In questa prospettiva, la pacificazione e lo sviluppo dei

<sup>6</sup> Intervista a Boris Tadic a cura di Franco Venturini, *Corriere della Sera*, 28 aprile 2005.

### **Per saperne di più**

- ✓ Approfondimenti sull'UE nei Balcani:

#### **Balcani in generale**

[www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm)

#### **Rapporti della Commissione sui diversi paesi**

[www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#feasibility\\_report](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#feasibility_report)

#### **Trattato di adesione di Bulgaria e Romania**

[www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2005/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/index.htm)

#### **Adesione della Croazia**

[www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2005/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/index.htm)

Balcani sono intimamente legati alla integrazione nell'Unione Europea.

Ma la questione fondamentale è se la UE abbia le capacità per far fronte a questa sfida, sia economicamente (bassa crescita economica, violazioni del patto di stabilità, volontà di alcuni membri di ridurre il contributo nazionale al budget UE) sia politicamente (possibile insuccesso della ratifica della Costituzione con eventuale formazione di gruppi alternativi di integrazione, vischiosità del processo decisionale, prevalenza di politiche di coordinamento sulla integrazione delle politiche) oltre che in termini di legittimità interna (disaffezione dei cittadini, crescente ostilità verso nuovi membri, in particolare verso la Turchia, ma che potrebbe estendersi anche ai Balcani, terre instabili e ricco bacino per nuovi flussi migratori).

Il dubbio che si intende sollevare è se l'UE sia effettivamente capace di imprimere una svolta alla stagnazione po-

litica della regione in un momento in cui essa stessa opera in un quadro politico istituzionale ed economico indebolito ed instabile. In questo modo, anche il suo potere di condizionalità risulta ridotto e non solo perché un eventuale allargamento ai Balcani richiederebbe tempi molto lunghi.

E poi l'UE gode di quella legittimità necessaria per "imporre" decisioni di compromesso onerose per le parti coinvolte? Inoltre l'allargamento, lo strumento di politica estera di maggior successo dell'UE, è davvero funzionale e sostenibile anche per i Balcani che presentano criticità così differenti dall'Europa centro-orientale?

Appare difficile immaginare una conciliazione fra la posizione di Pristina a favore dell'indipendenza e quella di Belgrado, che sostiene invece la strada "della maggiore autonomia ma senza indipendenza", attraverso la integrazione europea (si veda ad esempio il fallimento del tentativo di promuovere l'unificazione di Cipro attraverso la promessa di *membership* nell'UE). La costruzione di un involucro istituzionale esterno può essere utile soltanto quando si sia già attivato un processo di riconciliazione etnica, precondizione a qualsiasi tipo di soluzione politica, come sottolineato recentemente dal sottosegretario di stato americano Burns<sup>7</sup>.

L'UE può certamente essere maggiormente impegnata nella stabilizzazione dei Balcani anche in un'ottica di "divisione del lavoro" sullo scenario internazionale – secondo il principio della contiguità geo-

strategica e sulla base delle competenze sviluppate (*soft power versus hard power*) – tuttavia, sembra auspicabile che gli Stati Uniti continuino ad essere coinvolti in tale processo<sup>8</sup>.

La strategia di allargamento e cooperazione della NATO dovrebbe così essere maggiormente coordinata con quella dell'UE e non separata come avvenuto in passato (affiancare altri tipi di condizionalità). Inoltre le attività delle organizzazioni che già operano nell'area (ONU, OSCE, Consiglio d'Europa, ONG) e le diverse iniziative (Iniziativa centro-europea, la Carta adriatica) dovrebbero essere fatte convergere in uno strutturato progetto d'azione dove l'allargamento UE, anche se il più potente, costituisca soltanto uno degli strumenti per perseguire l'obiettivo finale della stabilizzazione della regione.

Il piano della Commissione internazionale sui Balcani presenta anche un'altra grave lacuna: quella di ignorare il punto di vista di Russia e Cina – membri del Consiglio di Sicurezza che dovrà decidere sul futuro status del Kosovo – che si sono finora schierate contro l'indipendenza.

Una via d'uscita dovrà quindi essere ricercata sia sul piano internazionale, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori, sia sul piano regionale attraverso l'incentivazione di un dialogo costruttivo, in primis fra Pristina e Belgrado, che si ponga l'obiettivo di trovare sia una soluzione politica sia una modalità di riconciliazione etnica che porti nel lungo perio-

<sup>7</sup> N. Burns, *Discorso all'House Committee on International Relations*, Washington, 18 maggio 2005.

<sup>8</sup> Nell'ambito dell'operazione CONCORDIA in Macedonia l'UE è subentrata al comando della NATO (marzo 2003); si tratta della prima missione militare dell'UE.

do allo sviluppo di una società multietnica.

E' solo all'interno di questo processo strutturato e multilaterale che la prospettiva di adesione all'UE può offrire un potente incentivo per il perseguimento degli obiettivi di stabilizzazione e pacificazione, ancorando i paesi balcanici al sistema UE.

**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:**

- Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch  
ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)**

**Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)**

**© ISPI 2005**