I BALCANI OCCIDENTALI: DALLA DISSOLUZIONE DELLA JUGOSLAVIA ALL'INGRESSO NELL'UNIONE EUROPEA. IL CASO DELLA BOSNIA ED ERZEGOVINA.

Tesi in Storia dell'integrazione europea

di Laura Basiacco

INDICE

1.1 La Repubblica Socialista di Jugoslavia e la sua dissoluzione. 5

1.2 Elezioni multipartitiche e nazionalismi. Le indipendenze e la guerra in Croazia e in Bosnia ed Erzegovina 7

1.2.1 La dissoluzione del sistema federale jugoslavo, del Partito Comunista e le prime elezioni multipartitiche. 7

1.2.2 Le guerre degli anni Novanta in Croazia e in Bosnia-Erzegovina 10

1.3 Gli accordi di pace, le prime posizioni comuni dell'Unione Europea nell'area. La guerra del Kosovo 13

1.3.1 Gli accordi di pace e il Piano Regionale del 1995 13

1.3.2 Il problema del Kosovo 15

1.3.3 La situazione post-conflittuale 16

***CAPITOLO SECONDO. Il lento processo di integrazione europea nei Balcani Occidentali.* 20**

2.1 La prospettiva di allargamento dell'UE nella regione. I primi anni 2000. 20

2.2 I Vertici europei. Feira, Salnicco e il Summit internazionale di Zagabria. 22

2.3 Le condizioni politiche, sociali ed economiche per l'integrazione europea dei Balcani Occidentali. 26

2.3.1 I criteri politici 27

2.3.2 Le condizioni particolari per i paesi dei Balcani Occidentali 28

2.4 La situazione attuale. 31

***CAPITOLO TERZO. Caso di studio. La Bosnia ed Erzegovina e l'UE.* 34**

3.1 La situazione della Bosnia ed Erzegovina dopo il conflitto e la struttura istituzionale elaborata a Dayton nel 1995. 34

3.2 La Bosnia ed Erzegovina come candidato potenziale. 38

3.3 2014. Una riforma del sistema? 42

Conclusioni 47

Bibliografia 49

Introduzione.

L'obiettivo di questa tesi è di analizzare da un punto di vista storico il processo di integrazione europea dei paesi dei Balcani Occidentali. Partendo dalla drammatica dissoluzione della Jugoslavia negli anni Novanta, che ha portato le varie repubbliche componenti la Federazione, ovvero Slovenia, Croazia, Serbia e Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, e poi Kosovo a diventare Stati indipendenti e sovrani, si cercherà di comprendere quali sono le prospettive legate all'entrata nell'Unione Europea di questi paesi. Ci si concentrerà in particolare su un caso di studio concreto ma alquanto problematico, scegliendo di analizzare il caso specifico della Bosnia ed Erzegovina.

La tesi è suddivisa in tre capitoli. Nel primo capitolo, attraverso la lettura dei saggi scritti da storici e politologi esperti dell'area balcanica, analizziamo il processo che ha portato alla dissoluzione della Repubblica Socialista di Jugoslavia, Stato federale e multiculturale fondato all'indomani della Seconda Guerra Mondiale dal maresciallo Tito, e giunto alla sua dissoluzione nel 1991. Partiamo proprio dalla Jugoslavia socialista perché durante il regime, se pur imposta dall'alto, esisteva una società multiculturale e multistatale in cui tutti i gruppi nazionali convivevano pacificamente. Le spinte centrifughe e i desideri di indipendenza maturati dalla popolazione delle cinque repubbliche, prima frenati dal controllo del regime centrale, si accentuano con la morte del leader negli anni Ottanta, portando alla progressiva dissoluzione della Federazione. Il crollo del comunismo, il dissolversi del vecchio ordine e delle sue strutture economiche e politiche, porteranno a un vuoto ideologico, colmato dal riemergere di sentimenti nazionalisti.

Il processo di indipendenza delle Repubbliche sarà pacifico in Slovenia e in Macedonia, ma non in Croazia e in Bosnia ed Erzegovina, dove il mancato riconoscimento dell'indipendenza e il diffondersi di movimenti e partiti nazionalisti porterà al riemergere di odi e rancori tra gruppi etnici.

Si analizzano poi le guerre che sconvolgeranno l'area tra il 1992 e il 1995 in Croazia, Bosnia ed Erzegovina e poi nella regione autonoma del Kosovo nel 1999. In particolare ci si soffermerà sul ruolo ambiguo della Comunità Europea durante gli anni del conflitto, per poi comprendere come tale posizione cambierà alla fine del 1999 con la firma del Patto di Stabilizzazione e Associazione e con il Patto di Stabilità dell'Europa Sud-Orientale.

Nel secondo capitolo analizziamo il lento e complicato processo di integrazione europea dei paesi dell'ex-Jugoslavia a partire dal 2000. Nel processo di ricostruzione post-conflittuale, l'Unione Europea cambierà le proprie strategie di politica estera nell'area, iniziando a prendere decisioni concrete e posizioni comuni aprendo le porte ai paesi dei Balcani Occidentali nel 2003, durante il Vertice del Consiglio Europeo di Salonicco.

In questo summit si giunge alla conclusione che l'unico modo per aiutare questi paesi nel processo di transizione alla democrazia è includerli nella famiglia europea. Si analizzano quindi i vari discorsi e documenti dei Consigli europei in cui si tratta di Balcani. Ci si concentra poi sui pro e contro che i paesi nel loro complesso devono affrontare in vista dell'entrata nell'UE, e la posizione degli Stati membri e delle istituzioni europee, con particolare riferimento ai criteri politici di Copenhagen e alle condizioni specifiche richieste dalla Comissione, legate alle problematiche ereditate dalle guerre.

Nell'ultima parte del capitolo cercheremo di trarre le conclusioni sulla situazione del processo di integrazione europea nell'area nel 2014: quali paesi sono entrati nell'UE e quali non possono ancora entrare? Quali sono le problematiche che ancora devono affrontare?

Nell'ultimo capitolo ci soffermiamo su un caso di studio specifico, sulla Bosnia ed Erzegovina. Abbiamo scelto proprio la Bosnia ed Erzegovina perché vede il processo di integrazione in una situazione di stallo da molti anni, non avendo ancora inviato la candidatura per diventare membro dell'Unione Europea. Il paese affronta molteplici problematiche in vista dell'entrata nell'Unione Europea, legate in particolare alle conseguenze negative ereditate dalla guerra degli anni Novanta, le cui atrocità, come le operazioni di pulizia etnica, hanno cambiato profondamente la struttura della società bosniaca, un tempo caratterizzata dalla multiculturalità e dalla convivenza pacifica tra gruppi. In particolare la struttura politica e istituzionale introdotta nel 1995 con gli Accordi di pace di Dayton, porterà alla costituzione di un sistema politico e istituzionale estremamente complesso. La Bosnia ed Erzegovina, Repubblica federale, è infatti composta da due entità, cinque presidenti, tre Parlamenti, molteplici governi e ministri a livello statale, di entità e cantonale, e una doppia struttura militare. Un sistema fondato su tre gruppi costituenti e che porterà alla perenne instabilità politica e all'insorgere di situazioni discriminatorie per le minoranze.

Capitolo Primo.

Dal collasso della Federazione Jugoslava all'indipendenza delle Repubbliche. Le guerre degli anni Novanta.

1.1 La Repubblica Socialista di Jugoslavia e la sua dissoluzione.

La Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia viene fondata dal maresciallo Josif Broz Tito nel 1945, dopo l'esperienza della guerra di liberazione (1941-1945). Ne fanno parte sei Repubbliche: Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, e due province autonome comprese all'interno della Serbia, la Vojvodina e il Kosovo.

La Jugoslavia era inizialmente parte del Cominform, ma nel 1948, dopo la rottura tra Stalin e Tito viene espulsa dall'Ufficio d'informazione dei partiti comunisti per divergenze di opinioni tra i leader e per la linea di autonomia e indipendenza proposta dal leader jugoslavo.

Da questo momento in poi la Jugoslavia potrà darsi un'organizzazione statale molto più indipendente, basata sull'economia pianificata ma attraverso forme di autogestione, e prevedendo forme di decentralizzazione del potere statale.

Durante la guerra fredda la Federazione jugoslava non si schiererà né con l'Unione Sovietica né con gli Stati Uniti, promuovendo e aderendo al Movimento dei paesi non allineati.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna della Repubblica socialista jugoslava, nel 1974 viene promossa una Costituzione che delinea per il Paese una struttura di tipo semiconfederale con il trasferimento di ampi poteri alle singole Repubbliche, pur conservando il Presidente il controllo della Lega Comunista Jugoslava e delle forze armate. [1] Nel 1980 con la morte del maresciallo Tito inizierà il lento e doloroso processo di dissoluzione del regime. Secondo alcuni autori, la morte del leader fu un fatto profondamente destabilizzante.[2]

---

1 Biagini A. (a cura di), *i Balcani Verso L'Unione Europea*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 10.

2 Kostakos G., *L'Europa e i Balcani. Un approccio concettuale*, in Petrovic R. & Russo F. (a cura

Il crollo del comunismo, e il dissolversi del vecchio ordine e delle sue strutture politiche ed economiche, crea un grande shock collettivo. La Jugoslavia multinazionale e multietnica si frantumò in pezzi, creando un vuoto ideologico, politico ed economico.

Il leader socialista operò come una figura chiave nel mantenere unite le varie differenze etniche, linguistiche e culturali e religiose delle popolazioni presenti nella regione.[3]

Con la sua morte, l'unità e la fratellanza, imposta più che condivisa, tra le varie componenti vengono sopraffatte dagli antichi rancori, e per combattere le difficoltà dovute alla stagnazione economica, alla corruzione, all'inerzia politica, i comunisti jugoslavi ricorrono all'appello etnico. Il risveglio del nazionalismo balcanico ha messo profondamente in crisi la concezione multietnica dello stato jugoslavo e la convivenza tra le etnie che abitavano il suo territorio.

Secondo Dimitrijevic:

"Dopo il 1989 la maggior parte di quest'area ha sofferto la sindrome del nazionalismo etnico del post-comunismo, comune a tutte le nazioni ex-comuniste o ex-socialiste europee, praticamente senza eccezioni. L'ultimo è un miscuglio di eredità storiche e memorie e un sottoprodotto di difficoltà di transizione verso il pluralismo politico e l'economia di mercato". [4]

Il disfacimento della Repubblica socialista di Jugoslavia, dopo più di quarant'anni, ha creato speranze ma anche un vuoto ideologico riempito dal nazionalismo, che porterà nei primi anni Novanta al protagonismo di partiti politici e ideologie fortemente nazionaliste.

La crisi economica, istituzionale e politica e le aspirazioni secessioniste faranno emergere dissidi e conflitti potenziali tra i vari gruppi componenti la Federazione che prima venivano tenuti sotto controllo dal regime centrale, portando alla balcanizzazione del territorio. Come sottolinea il croato Ciliga:

---

di), *L'altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998, pp. 183 – 187.

3 Novelli A., *Scomposizione e ricomposizione del mosaico* bosniaco, in Ercolani A. (a cura di), *I Balcani: dalla fine del comunismo all'Unione Europea.*P. Lacaita, 2007, p. 51.

4 Dimitrijevic V., *Può la nazione balcanica divenire favorevole ai diritti del cittadino? Politiche della nazionalità e diritti umani nei Balcani* in Petrovic R. & Russo F. (a cura di), *L'altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998, P. 14.

"Il più grande merito di Tito fu di aver mantenuto in equilibrio con autorità e piglio sicuro quell'orchestra disarmonica che era la Jugoslavia."[5]

1.2 Elezioni multipartitiche e nazionalismi. Le indipendenze e la guerra in Croazia e in Bosnia ed Erzegovina

1.2.1 La dissoluzione del sistema federale jugoslavo, del partito Comunista e le prime elezioni multipartitiche.

Nei primi anni Novanta i discorsi e i proclami della classe dirigente jugoslava si caratterizzano per i forti richiami nazionalisti. In Serbia, con l'avvento di Slobodan Milošević alla presidenza del Partito Comunista serbo nel 1986 e poi alla presidenza della Repubblica Serba nel 1989, la politica si orientò in senso profondamente nazionalista. Più volte viene ricordato dagli storici il Memorandum dell'Accademia serba delle lettere e delle arti, che esce nel 1986 con un taglio fortemente nazionalista, e rivendica ai serbi il ruolo di vittime degli interessi delle altre nazionalità nella Federazione e unici artefici del sogno jugoslavo, documento che annuncierà la dissoluzione della Repubblica socialista jugoslava.

La crisi insita nella classe dirigente jugoslava, collegata alla crisi dell'ideologia comunista conseguente alla caduta del muro di Berlino, porterà alla dissoluzione del Partito Comunista della Jugoslavia nel gennaio 1990. La Costituzione vigente[6] delineava il funzionamento del sistema per la successione alla presidenza della Federazione, prevedendo una presidenza di tipo collegiale, a rotazione delle cariche composta dai rappresentanti delle repubbliche jugoslave e delle regioni, la cui carica cambiava ogni anno in modo da rappresentare tutte le repubbliche in modo paritario.

Questo sistema istituzionale resta in vigore dalla morte di Tito nel 1980 fino alla dissoluzione della Federazione socialista. Il 20 gennaio 1990 viene convocato il quattordicesimo e ultimo congresso della Lega dei Comunisti Jugoslava, caratterizzato da dissidi tra delegati serbi e sloveni, in particolare per quanto riguarda la situazione in

5 Ciliga A., Il labirinto jugoslavo, Jaca Book, Milano, 1982, p. 11.
6 La Costituzione del 1974.

Kosovo, la politica economica e le riforme istituzionali. Dopo la morte di Tito, il partito era guidato da un comitato collettivo delle sei Repubbliche.

Sloveni e croati decidono di ritirare i propri delegati dal congresso. Sempre nel 1990 Milosevic limita fortemente l'autonomia di Vojvodina e Kosovo nella Repubblica di Serbia, per evitare eventuali spinte centrifughe delle minoranze presenti nella regione. Tra marzo e aprile del 1981 si verificano disordini in Kosovo, seguiti da altri scontri nel 1988 e 1990.

La dissoluzione del partito comunista jugoslavo e il processo di transizione verso l'instaurazione di un regime democratico nell'area porta all'indizione di elezioni parlamentari multipartitiche in tutte le repubbliche jugoslave.

Nel novembre 1990 si tengono le prime elezioni democratiche, in cui risultano vincenti i partiti politici che si propongono su base etnica e nazionalista, tranne in Slovenia. In Serbia viene eletto Milošević, in Croazia viene eletto Tudman, del partito nazionalista HDZ (Unione Democratica Croata); in Bosnia-Erzegovina Izetbegovic del Partito d'azione democratica, in Macedonia Gligorov.

Si preannuncia la fine della Jugoslavia, che avverrà concretamente con la proclamazione delle repubbliche indipendenti. I richiami etnici mettono in discussione le fondamenta di un sistema federale e pongono due alternative pianificate da Belgrado: la sopravvivenza di una Jugoslavia comunista in cui la Serbia avrebbe avuto un ruolo egemonico, oppure la distruzione dello Stato federale e la creazione di una grande Serbia con la forza delle armi.

Nell'aprile 1992, Serbia e Montenegro danno vita a una piccola Jugoslavia. L'obiettivo di Milošević era di ricostruire una Jugoslavia in cui la Serbia avrebbe giocato un ruolo fondamentale.[7]

Le altre repubbliche componenti la Federazione opteranno per l'indipendenza. Ma la separazione delle varie repubbliche su basi nazionali risultava particolarmente problematica per la loro composizione etnica e culturale complessa e articolata.

In Slovenia e in Croazia si manifesta immediatamente l'antica volontà di contrastare l'egemonia serba, anche sulla base del diverso sviluppo economico delle due Repubbliche che si era accentuato nella seconda metà degli anni Ottanta. E' proprio in questo periodo che al rinato nazionalismo etnico si affianca quello di stampo economico che spinge

7 Privitera F., *Storia d'europa nel XX secolo*, Jugoslavia, Unicopli, Milano, 2007, p. 129.

ulteriormente verso la dissoluzione.

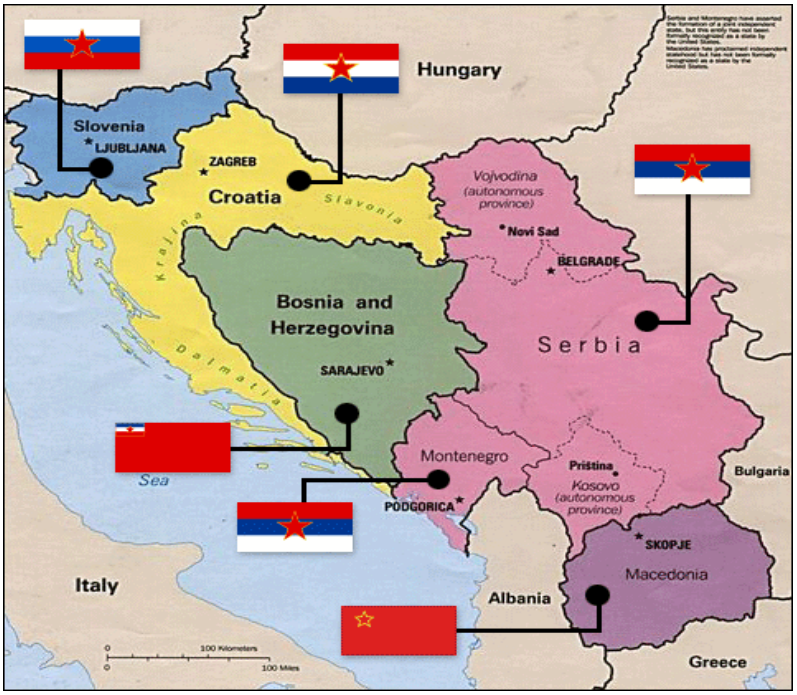
L'inevitabile conseguenza della grave crisi istituzionale della primavera del 1991 fu la costituzione di una "piccola Jugoslavia" formata dalle sole repubbliche di Serbia e Montenegro. La secessione di Slovenia e Croazia mise i dirigenti federali di fronte all'evidente fallimento della politica tesa a salvare la federazione.

Il 25 giugno del 1991 la Slovenia e la Croazia proclamano la propria indipendenza dalla Federazione Jugoslava. L'8 settembre 1991 anche la Macedonia ottiene l'indipendenza.

La Comunità Europea, nel Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1991, decide di riconoscere il diritto all'indipendenza delle nuove repubbliche, esattamente sei mesi dopo l'inizio delle ostilità che hanno seguito la proclamazione dell'indipendenza. La Germania fu il primo Stato membro della Comunità Europea a riconoscere i nuovi Stati indipendenti.

Secondo Caplan da questo momento in poi la Comunità Europea è ufficialmente implicata e coinvolta nel conflitto che sconvolgerà l'ex-Jugoslavia.[8]

Immagine 1.1. Le sei Repubbliche componenti la Federazione Jugoslava.



8 Caplan R., *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia,* Cambridge University Press, 2005,p.16.

1.2.2 Le guerre degli anni Novanta in Croazia e in Bosnia-Erzegovina.

Il politologo Larrabee in un suo saggio di allora, metteva in guardia nei confronti del pericolo che poteva provenire dalla zona balcanica. Egli avvertiva che la fine della guerra fredda non significava la fine dei conflitti in Europa, e che la maggiore minaccia per il decennio seguente proveniva dai nuovi conflitti su base nazionalistica e dalla frammentazione politica dei Balcani occidentali.[10]

L'indipendenza fu pacifica solo in Macedonia. In Slovenia, dopo la proclamazione dell'indipendenza, l'Armata federale jugoslava (Jugoslovenska Narodna Armija) intervenne per impedire la secessione della Repubblica slovena. La guerra tra JNA e governo sloveno durò solo dieci giorni, con la vittoria della neonata Repubblica, supportata dalla Comunità Europea. Il conflitto si sposta nella nuova Repubblica di Croazia, dove iniziò una guerra cruenta nei territori di confine tra la Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia) e Croazia.

L'aspirazione all'indipendenza coinvolgeva anche la Bosnia-Erzegovina dove esisteva una situazione interna differente da Slovenia e Croazia, paesi in cui era forte l'identificazione della popolazione con il proprio Stato e dove un gruppo etnico era decisamente prevalente sugli altri.[11]

La Bosnia ed Erzegovina era uno Stato multietnico e multireligioso, caratterizzato dalla compresenza di tre comunità diversificate dall'appartenenza religiosa: bosgnacchi musulmani, croati cattolici e serbi ortodossi.

Secondo Marucci, contrariamente a quanto la propaganda nazionalista ha sostenuto durante la guerra nell'ex-Jugoslavia, la Bosnia ed Erzegovina ha conosciuto lunghi periodi di pace e tolleranza religiosa, sia durante il periodo dei re bosniaci, sia sotto il dominio ottomano. La pluralità religiosa ed etnica non è stata vissuta solo come una minaccia, ma ha costituito

9 http://www.ciee.org/highschool/host-schools/lessonplans/lessonplan-yugoslavia.html

10 Larrabee, F., *Long Memories and Short Fuses: Change and Instability in the Balkans, International Security*, Vol. 15, No. 3 (Winter 1990-1991).

11 Novelli A., *Scomposizione e ricomposizione del mosaico bosniaco*, in Ercolani P. (a cura di), *I Balcani: dalla fine del comunismo all'Unione Europea.* P. Lacaita, 2007, p. 52.

un elemento fondante dell'identità bosniaca. [12]

La Bosnia ed Erzegovina si trovava contesa tra bosgnacchi e croati da un lato, i quali entrambi reclamavano la proclamazione della sovranità e dell'indipendenza dello Stato multietnico della Bosnia ed Erzegovina, e serbi dall'altro, che reclamavano l'unione con il resto della Jugoslavia.

La Comunità Europea aveva adottato nel dicembre 1991 una Dichiarazione sulla Jugoslavia nella quale, alle Repubbliche che desideravano l'indipendenza, era ufficialmente offerta la possibilità di un riconoscimento internazionale. Questa politica adottata dalla CE è stata definita come fallimentare, e antistorica, in quanto piuttosto che cercare di aiutare la Federazione jugoslava a rimanere unita, non interagendo con i desideri di indipendenza e autodeterminazione, ha aperto le porte alla rinascita dei singoli nazionalismi e dei potenziali conflitti tra gruppi etnici.

Da qui la proclamazione del referendum sull'indipendenza della Bosnia ed Erzegovina, nei giorni 28 febbraio – 1 marzo 1992, boicottato dai serbi, nei quali i sostenitori dell'indipendenza, bosgnacchi e croati, ottennero la maggioranza. La comunità internazionale era convinta che il governo jugoslavo non avrebbe incitato alla rivolta dei suoi connazionali e il riconoscimento dei risultati avrebbe rafforzato il processo di stabilizzazione dell'area. La previsione si rivelò errata e Milošević, deciso a perseguire il progetto della Grande Serbia aiutò militarmente la popolazione serba locale.

Nel momento in cui la Comunità europea e gli Stati Uniti decisero di riconoscere il 7 aprile 1992 il nuovo Stato, lo stesso giorno Karadžić, leader nazionalista dei serbi di Bosnia, proclamò la Repubblica Serba (Republika Srpska) della Bosnia ed Erzegovina. Inizia la guerra, che sarebbe durata più di tre anni e avrebbe provocato decine di migliaia di vittime: il più duro conflitto che l'Europa abbia conosciuto dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale.

Il conflitto che terminò nel 1995 fu teatro di atrocità e massacri, con estesi fenomeni di espulsione e deportazione dalle zone conquistate dall'una o dall'altra comunità, con l'obiettivo di renderle etnicamente omogenee.

---

12 Marucci A., *Bosnia ed Erzegovina*, in Biagini A. (a cura di), *i Balcani Verso L'Unione Europea*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p.50.

Durante la guerra in Bosnia vennero approvate sanzioni nei confronti della Serbia da parte dell'Unione Europea, che verranno sospese nel 1996. [13]

La guerra termina nel novembre del 1995 con gli Accordi di Dayton. La NATO e le Nazioni Unite sono intervenuti cercando di attenuare i conflitti in Bosnia ed Erzegovina e in Croazia con missioni di peace-keeping istituendo delle enclavi protette, con una missione denominata UNPROFOR. Pur avendo cercato di mediare e concludere accordi tra le parti in conflitto, non sono riusciti ad evitare le operazioni di pulizia etnica e i crimini di guerra, tra cui sono tristemente noti l'assedio di Vukovar, le operazioni militari in Krajna e il massacro di Srebrenica nel luglio 1995, l'epilogo e uno dei momento tragici della guerra in Bosnia ed Erzegovina che vede ritornare lo spettro del genocidio e della pulizia etnica in territorio europeo.

Croazia, Serbia e Bosnia ed Erzegovina vengono convocate nella base militare dell'Ohio e costrette a firmare la fine delle ostilità. Gli accordi suddividono la Bosnia ed Erzegovina in due entità, Federazione e Republika Srpska. Dopo la conclusione del conflitto, molte funzioni politiche sono passate sotto il controllo diretto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, che vigila sulla concreta applicazione dei Trattati di pace. Dayton ha prodotto un sistema politico instabile e caotico che è tuttora oggetto di riforma in prospettiva dell'adesione della Bosnia-Erzegovina nell'Unione Europea.

L'azione dell'Unione Europea nei Balcani negli anni Novanta è stato oggetto di forti critiche. L'Unione Europea è stata più volte accusata di non aver svolto un ruolo incisivo nella crisi che ha sconvolto la Jugoslavia e che ha portato al nascere dei sentimenti nazionalisti e alla situazione conflittuale. Un atteggiamento probabilmente dovuto alla mancanza di una linea politica comune tra i Paesi componenti l'Unione Europea.

La posizione dell'Unione Europea nel conflitto che ha sconvolto l'ex-Jugoslavia viene riassunta in modo esaustivo da Gori:

"La Comunità Europea si mostrava divisa e incerta. Le varie Cancellerie avevano posizioni divergenti sul riconoscimento delle proclamate indipendenze di Lubiana e Zagabria, sull'atteggiamento da tenere nei confronti di Milosevic, sull'opportunità di un

13 Novelli A., *Scomposizione e ricomposizione del mosaico* bosniaco, in Ercolani A. (a cura di), *I Balcani: dalla fine del comunismo all'Unione Europea.*P. Lacaita, 2007, pp. 54-55.

intervento militare e sul modo in cui definire gli scontri armati che stavano divampando: guerra civile o conflitto internazionale?" "Tra la fine del 1991 e l'ottobre 1995 il ruolo di Bruxelles perde spessore e credibilità, e viene scalzato da ONU e NATO. Nonostante la Comunità Europea mantenesse un impegno ampio nei Balcani, solo nel campo dell'aiuto umanitario riuscì a mostrare un profilo visibile e autonomo". [14]

1.3 Gli accordi di pace, le prime posizioni comuni dell'Unione Europea nell'area. La guerra del Kosovo.

1.3.1 Gli accordi di pace e il Piano Regionale del 1995.

Con la conclusione degli Accordi di Dayton il 21 novembre 1995, che segnano la fine della guerra in Bosnia ed Erzegovina, vengono anche gettate le basi per l'inizio di una nuovo percorso dell'Unione Europea nei Balcani Occidentali: la fase della ricostruzione materiale e politica dell'intera regione.

Il 12 dicembre 1995 i ministri degli esteri dei 15 membri dell'Unione Europea, più i cinque rappresentanti degli Stati dell'ex-Jugoslavia, i paesi limitrofi non ancora membri dell'Unione Europea, gli Stati Uniti, e due organizzazioni internazionali, l'OSCE e il Consiglio d'Europa, si riuniscono a Royamount, nei pressi di Parigi per elaborare un nuovo schema di collaborazione nei Balcani.[15]

Il processo di Royamount mira a sostenere l'attuazione degli accordi di pace, incoraggiando la democratizzazione dei Balcani attraverso progetti sui diritti umani, sulla cultura e sulla società civile.

Nel 1996 viene adottata la prima strategia dell'Unione Europea di ampio respiro nei Balcani, denominata Piano Regionale, dopo la situazione conflittuale memore del proprio fallimento politico durante gli anni della guerra. Secondo Gori l'approccio regionale fu la prima strategia elaborata dall'Unione Europea nei confronti dei Balcani dopo la dissoluzione dell'ex-Jugoslavia.[16]

---

14 Gori L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007),* Rubbettino, Saverio Mannelli, 2008, pp. 22-24.

15 Matejak I., *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali: analisi geopolitica*, La Mongolfiera, Trieste, 2009, pag.2.

16 Gori L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007),* Rubbettino, Saverio Mannelli.2008, p.26.

I principali obiettivi dell'Approccio regionale erano di realizzare una nuova Europa della democrazia, della pace, unità e stabilità, creando una situazione pacifica che avrebbe portato alla stabilità politica e avrebbe potuto condurre allo sviluppo economico.
Si tratta di una dichiarazione d'intenti prettamente politica, con lo scopo di favorire la cooperazione tra gli Stati della regione, per evitare il ripetersi della situazione conflittuale degli anni Novanta.
Tale dichiarazione non verrà attuata, e come spiega Matejak:
"la buona volontà dell'Europa non trovò un corrispettivo nelle capitali balcaniche, ancora memori dell'eredità della guerra e poco inclini ad una maggiore collaborazione transfrontaliera".[17]

L'adesione dei Paesi dei Balcani Occidentali nell'Unione Europea non era ancora l'obiettivo principale, in quanto nell'area prevalevano ancora logiche post-conflittuali. Ma l'approccio poneva due linee guida per l'azione futura dell'UE per quanto riguarda l'integrazione europea: il primo era la combinazione di incentivi e condizionalità. L'Unione Europea si impegnava a rafforzare il suo rapporto con i Paesi della regione nella misura in cui questi avessero rispettato precisi standard politici ed economici. Il secondo invece prevedeva il rapporto equilibrato tra una politica destinata alla regione nel suo complesso e l'obbligo di considerare la realtà particolare di ciascuno dei Paesi, in termini di rispetto delle condizionalità e di realizzazione delle riforme sostenute dall'Unione Europea. [18]
In questi anni l'Unione Europea elabora un preciso piano politico per iniziare a porre le basi per futuri processi di integrazione europea dell'area. I primi passi verso l'integrazione prevedono la stipulazione di accordi bilaterali di prima generazione, a contenuto prevalentemente economico-commerciale, e quindi prime forme di assistenza finanziaria. Ma per poter beneficiare delle nuove misure, i Paesi coinvolti devono impegnarsi a rispettare una serie di condizioni: per i paesi che hanno firmato gli accordi di Dayton, quindi Serbia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina attuare correttamente gli accordi di pace; lo sviluppo di uno Stato democratico; la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale

17 Matejak I., *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali: analisi geopolitica*, La Mongolfiera, Trieste,2009, p.22.
18 *Ivi*, 21-26.

per l'ex-Jugoslavia; il reciproco riconoscimento internazionale; il ritorno dei rifugiati e degli sfollati; garantire lo Stato di diritto; rispettare i diritti umani e la tutela delle minoranze; introdurre l'economia di mercato; la cooperazione regionale sia politica che economico-commerciale.[19]

Nella logica di Bruxelles, solo la ricostruzione di relazioni amichevoli tra i governi degli Stati dei Balcani Occidentali avrebbe posto le basi per l'uscita dalla fase post-conflittuale.

1.3.2 Il problema del Kosovo.

Anche la seconda situazione conflittuale nell'area, che ha portato alla guerra del Kosovo nel 1999, trae le sue origini dalla dissoluzione dell'ex-Jugoslavia. Il Kosovo, dopo avere ottenuto lo status di provincia autonoma nella Repubblica di Serbia con la Costituzione Jugoslava del 1974, vede aumentare nel corso degli anni i desideri di indipendenza della comunità albanese.

Quando Milošević diventa presidente del governo in Serbia, inneggiando al nazionalismo e limitando l'autonomia e la forza delle minoranze albanesi e del Kosovo nello Stato, porterà le popolazioni a nutrire sentimenti di dissenso e il desiderio di secessione dalla Serbia.

Dopo aver intrapreso politiche di discriminazione e persecuzioni nei confronti della popolazione albanese, la NATO decide di intervenire e inizia i bombardamenti della Serbia del 1999 per far cessare le politiche discriminatorie.

Così inizia la guerra del Kosovo, tra la Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia) e l'UCK, movimento paramilitare per l'emancipazione del Kosovo. Fu un altro conflitto che insanguinerà l'area portando nel lungo periodo all'instabilità politica, oltre all'aggravarsi del problema cronico delle relazioni tra comunità serba e comunità albanese.

Il governo dell'area verrà affidato a una missione delle Nazioni Unite (UNMIK) come stabilito dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. L'UNMIK ha gradualmente ceduto il proprio potere alle autorità kosovare. Anche la NATO ha stabilito una forza militare internazionale nell'area, denominata KFOR (Kosovo Force), con l'obiettivo di ristabilire l'ordine e la pace nel Kosovo.

Nel 2008 il Kosovo decide unilateralmente di dichiarare la propria indipendenza. Il nuovo

19 Gori L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007),* Rubbettino, Saverio Mannelli,2008, pp.26-27.

Stato non viene riconosciuto dalla Serbia, che lo considera tutt'ora una sua provincia, e da altri Stati europei e membri della comunità internazionale. Nel 2008 il processo di indipendenza e la creazione del nuovo Stato verrà assistita da una missione di peace-keeping dell'Unione Europea, denominata EULEX, che seguirà le funzioni svolte in precedenza dalla missione delle Nazioni Unite.

1.3.3 La situazione post-conflittuale.

Per capire come evolve la prospettiva dell'Unione Europea nell'area balcanica, cerchiamo di comprendere come l'Unione Europea ha cercato di intervenire nel corso del conflitto in Kosovo.

Le misure applicate dall'UE furono di natura restrittiva: vennero adottate una serie di sanzioni di carattere prevalentemente economico, prevedendo il divieto di nuovi investimenti in Serbia, il congelamento dei capitali del governo di Belgrado nelle banche europee, il blocco dei voli della Compagnia di Stato verso gli Stati membri dell'UE e l'embargo petrolifero. [20]

Con la conclusione del conflitto, il 10 giugno 1999 a New York viene votata Risoluzione 1244 del Consiglio sicurezza ONU che pone fine ai bombardamenti aerei della NATO contro la Repubblica Federativa Jugoslava. La situazione conflittuale in Kosovo era stata risolta grazie all'apporto militare NATO, che aveva operato sotto la pressione degli Stati Uniti, e ora l'Unione Europea deve elaborare un piano coerente per evitare situazioni conflittuali..[21]

Come era già accaduto tra il 1995 e il 1996 con l'elaborazione del Piano Regionale, ora con la conclusione della crisi militare in Kosovo l'UE cerca una nuova soluzione politica da adottare. Ciò avviene a Colonia, in occasione del Consiglio di giugno 1999, quando viene firmato il Patto di Stabilità dell'Europa Sud-orientale.

Il Patto viene sottoscritto da molteplici attori internazionali: dagli Stati membri dell'Unione Europea, e dall'Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Ungheria, Romania, Federazione Russa, Slovenia, Macedonia, Turchia, gli Stati Uniti, OSCE, OCSE, Consiglio

---

20 Matejak I., *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali: analisi geopolitica*, La Mongolfiera, Trieste,2009, pp.33-34.

21 Gori L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007),* Rubbettino, Saverio Mannelli,2008, P. 43.

d'Europa, NATO, Unione Europea Occdentale, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, Banca Europea degli Investimenti e la Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo. L'elemento chiave del Documento era il punto 7 del Preambolo che citava l'offerta di una prospettiva di adesione all'Unione per i paesi interessati. [22]

Con questa dichiarazione politica i ministri degli esteri dell'Unione Europea si impegnano nel promuovere la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica, con lo scopo di portare la stabilità nell'intera regione. Per raggiungere questi obiettivi, viene elaborato una sorta di accordo quadro di cooperazione internazionale che mira all'elaborazione di una strategia condivisa per la stabilità e la crescita dell'Europa sud-orientale. Inizialmente da tale patto viene esclusa la Repubblica federativa jugoslava, per la presenza del regime di Milošević. [23]

Si passa quindi da una logica di cooperazione internazionale, presentata nel Piano Regionale nel 1996, a un processo di Stabilizzazione e Associazione nel 1999, come primo passo contrattuale verso l'integrazione dei Paesi del Sud-Est europeo nell'Unione Europea e come rimedio per le potenziali situazioni conflittuali nell'area. Il PSA appariva il mezzo più idoneo per riportare il monopolio politico nelle mani dell'Unione. Nel Consiglio di Colonia, discutendo per la prima volta di accesso dei Balcani all'UE, si parlò anche dei Criteri di Copenhagen come requisito da rispettare per raggiungere gli obiettivi.

Ma nel frattempo due avvenimenti cambieranno la situazione e gli equilibri nell'area: la morte di Tudman nel novembre 1999 e il rovesciamento del regime di Milošević a Belgrado nell'ottobre 2000. Ora l'Unione Europea può ambire a normalizzare i rapporti con i governi dell'area, ammettendo anche la Repubblica Federale di Jugoslavia (che comprendeva Serbia e Montenegro; quest'ultimo paese diventerà indipendente in modo pacifico nel 2006) nel Patto di Stabilità.

Il Patto di Stabilità dell'Europa sud-orientale prevedeva concretamente la possibilità di iniziare il processo di stabilizzazione di tipo bilaterale, tra Bruxelles e il paese dell'area balcanica; e regionale, ovvero mirava al rafforzamento della cooperazione tra gli Stati dell'area. Era indirizzato ad Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Macedonia e

22 *Ivi*, P. 44.

23 Matejak I., *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali: analisi geopolitica*, La Mongolfiera, Trieste,2009 p. 37.

Repubblica Federale di Jugoslavia.

Il piano consisteva nell'offerta di una serie di incentivi per i paesi aderenti:

- Lo sviluppo graduale di relazioni contrattuali di nuova generazione con l'Unione Europea; non più semplici accordi di cooperazione ma Accordi di Stabilizzazione e Associazione. I negoziati potevano essere avviati solo se il Paese beneficiario avesse rispettato precise condizioni e avesse dimostrato di avere la capacità amministrativa, politica ed economica per attuare gli impegni che si assumeva. Nel giugno 1999 le condizioni esistevano solo per Macedonia e Albania. Croazia, Bosnia-Erzegovina e RFJ avrebbero dovuto attendere. [24]
- Misure commerciali autonome preferenziali (ATM) che favorissero le esportazioni dei Paesi interessati verso il mercato comunitario.
- L'assistenza economica e finanziaria, con l'obiettivo di ricostruire e rafforzare il quadro macroeconomico e per creare un clima favorevole agli investimenti.
- L'assistenza al potenziamento istituzionale, all'istruzione e al processo di democratizzazione, con l'obiettivo di rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni e per rendere più vitale la società civile.
- La cooperazione nel settore della giustizia e affari interni, in particolare per quanto riguarda il controllo delle frontiere, la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, e la gestione dell'immigrazione.
- Lo sviluppo del dialogo politico con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione regionale.

Il patto viene ufficialmente adottato dai paesi dei Balcani Occidentali durante il Vertice di Sarajevo. Come dichiarano i principali leader: *"Ci siamo riuniti a Sarajevo il 30 luglio 1999 per sostenere gli obiettivi e i principi del patto di stabilità per l'Europa sudorientale lanciato dall'Unione europea, adottato a Colonia il 10 giugno 1999 e successivamente posto sotto l'egida dell'OSCE. Affermiamo la nostra disponibilità collettiva e individuale a concretare il patto promuovendo le riforme politiche ed economiche, lo sviluppo e una maggiore sicurezza nella regione. Ribadiamo il nostro impegno affinché siano superate le*

24 Gori L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007),* Rubbettino, Saverio Mannelli,2008, P. 46.

tragedie che hanno afflitto l'Europa sudorientale nell'ultimo decennio e assicuriamo che continueremo ad appoggiare il processo di pace di Dayton/Parigi e il processo di pace in Kosovo."

"Sarajevo (...) È un simbolo della volontà di emergere dall'abisso del conflitto e della distruzione, nonché un simbolo di rispetto multietnico, multireligioso e multiculturale e di tolleranza. Da Sarajevo affermiamo la nostra volontà di cooperare per la piena attuazione degli obiettivi di democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, sviluppo economico e sociale e rafforzamento della sicurezza sottoscritti attraverso l'adozione del patto di stabilità. Ribadiamo la nostra comune responsabilità di costruire un'Europa finalmente unita, democratica e pacifica."

Capitolo Secondo.

Il lento processo di integrazione europea nei Balcani Occidentali.

2.1 La prospettiva di allargamento dell'UE nella regione. I primi anni 2000.

La situazione nell'area dei Balcani Occidentali[25] alla vigilia del 2000 è estremamente complicata. La dissoluzione della Jugoslavia ha portato conseguenze negative profonde ed è ancora in corso il lungo processo di ricostruzione post-conflitto nelle aree più afflitte dai danni della guerra.

Il sospetto reciproco e la diffidenza causati dall'emergere di sentimenti nazionalisti hanno portato a potenziali situazioni di conflitto nell'area, e all'affermarsi di partiti di tipo etnico che otterranno posizioni di potere nei governi dell'area balcanica, caratterizzati dall'instabilità e dalla frammentazione politica, fortemente legati a fenomeni di corruzione e clientelismo.

Nei primi anni del 2000, lo scopo principale dell'Unione Europea nei confronti dei Paesi del Sud-Est dell'Europa è di creare una situazione nella quale i conflitti militari non rappresentino più il mezzo per la soluzione di eventuali controversie. Per cercare di attuare questo progetto è di fondamentale importanza allargare l'area di pace, stabilità, prosperità, giustizia e libertà garantita sin dagli anni Cinquanta dai primi trattati di associazione europea. Questi principi, che hanno sotteso la creazione della Comunità europea, vanno applicati all'interno di tutto il territorio europeo, anche negli Stati dove nuovi nazionalismi, nuove fratture politiche e nuove esclusioni sociali minacciano la vita quotidiana degli uomini e della pace. [26]

Solo alla fine del 1999 si giunge all'elaborazione di una strategia comune dell'Unione Europea nei Balcani Occidentali. Il Novecento si conclude con la guerra del Kosovo e con la firma del Patto di Stabilità dell'Europa Sud-Orientale, adottato a Sarajevo da tutti i paesi dell'area balcanica tranne la Serbia.

---

25 Escludiamo l'Albania dall'analisi, che viene inclusa nell'area dei Balcani Occidentali, in quanto non parte dell'ex-Jugoslavia e con differenti tradizioni storiche e linguistiche.

26 Petrovic R. & Russo F. (a cura di), *L'altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998.

Il 2000 rappresenta un anno storico: nell'ottobre cade il regime di Milošević. La Serbia, per non aver rispettato i principi fondamentali della democrazia, dei diritti umani e delle minoranze, non aveva potuto beneficiare fino a quel momento delle iniziative di sostegno economico e finanziario promosse dell'Unione Europea. [27]

Con le elezioni presidenziali vinte da un altro candidato, Kustunica, e a seguito di una manifestazione popolare che assediò il Parlamento a Belgrado, Milošević è costretto a dimettersi. [28] Dopo la caduta del regime l'Unione Europea annuncia la sospensione di tutte le sanzioni contro la Repubblica federale di Jugoslavia, la quale potrà aderire al Patto di Stabilità dell'Europa Sud-orientale.

Nel periodo di ricostruzione post-conflitto e nel processo di transizione alla democrazia di questi paesi, l'Unione Europea è stato il maggiore donatore per i Balcani occidentali e le istituzioni comunitarie sono attivamente presenti nel territorio, rappresentando un impegno importante e di lungo periodo da parte delle istituzioni comunitarie a favore della pace, della stabilità e della prosperità dell'Europa sud-orientale.

L'azione dell'Unione Europea nell'area si evolverà, passando da una logica di sostegno attivo alla ricostruzione delle strutture politiche, economiche, sociali a una politica di allargamento come strumento per garantire la pace e la stabilità e l'instaurazione di regimi democratici nell'area, includendo questi Stati nella famiglia europea.

L'attenzione dell'Unione Europea nei confronti dei Balcani occidentali è cambiata in particolar modo dal momento in cui si è compreso che il processo di allargamento figlio della caduta del muro di Berlino sarebbe stato un sucesso.[29]

I 15 decisero che era arrivato il momento di pensare al futuro dei paesi dell'ex-Jugoslavia e dell'Albania, in previsione di un loro possibile ingresso nell'UE.[30] Secondo i Trattati, qualsiasi paese europeo può candidarsi all'adesione, a condizione che rispetti i valori democratici dell'Unione e si impegni a promuoverli, e questo vale sicuramente anche per i

---

27 Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (a cura di), *I paesi dell'Europa orientale balcanica e i loro rapporti con l'Unione Europea*, ISIG e MAE, 2003.

28 Morirà nel 2006 nel carcere del Tribunale Penale Internazionale dell'Aja, dove era dal 2002 sotto processo per crimini di guerra nell'Ex-Jugoslavia durante le guerre in Croazia, in Bosnia e in Kosovo.

29 Anghelone F.&Pintozzi L., *I Balcani:15 anni di transizione (1990-2005),* in Biagini A. (a cura di), *i Balcani Verso L'Unione Europea*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 15.

30 La Slovenia entrerà nell'Unione Europea con l'allargamento a 25 del 2004.

Balcani.

Come evidenzia la politologa Prifti:

"L'unico modo per assicurare la stabilità ed evitare definitivamente il ritorno di potenziali situazioni conflittuali nei Balcani occidentali è di aprire le porte per entrare nella famiglia europea, per assicurare che gli spettri di Srebrenica non ritornino nuovamente, come è successo in Kosovo nel 1991 e a Skopje nel 2001, portando i paesi dell'area verso la democrazia."[31]

2.2 I Vertici Europei. Feira, Salonicco, e il Summit internazionale di Zagabria.

La prospettiva di allargamento dell'Unione Europea nei Balcani Occidentali, come strategia politica per risolvere i problemi post-conflittuali e per garantire la pace e la stabilità dell'area, si delinea nelle prime riunioni del Consiglio Europeo degli anni 2000.

Il Consiglio Europeo svoltosi a Feira (Portogallo) nel giugno 2000, dopo aver esaminato le problematiche insite nel processo di allargamento, conferma l'obiettivo della massima integrazione possibile dei Balcani Occidentali nel contesto politico ed economico dell'Unione Europea, riconoscendo per la prima volta lo status di possibili candidati ai seguenti paesi: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro).

Durante il Vertice di Zagabria viene ufficialmente adottata la nuova politica dell'Unione Europea nei confronti dei paesi dei Balcani Occidentali. I capi di Stato e di governo di Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Macedonia, Repubblica Federale Jugoslava e Slovenia e dei quindici Paesi dell'Unione Europea, si riuniscono a Zagabria per ribadire il proprio impegno ed il rispetto dei principi democratici e l'adeguamento della legislazione ai requisiti politici, sociali ed economici previsti in un'ottica di processo di integrazione nell'Unione Europea.

Nel corso di questo summit internazionale nella capitale croata vengono confermate e adottate le linee d'azione elaborate nel Piano di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale e

31 Prifti E., *The European Future of the Western Balkans*. Thessaloniki@10*(2003-2013)*, The European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2013.

durante il Consiglio Europeo di Feira, basando l'azione dell'UE nell'area sul processo di stabilizzazione e associazione.

L'obiettivo è di stabilire delle relazioni privilegiate tra i paesi interessati e l'Unione, offrendo aiuti finanziari, attraverso il programma denominato CARDS[32] ai candidati potenziali in cambio dell'adeguamento del proprio sistema istituzionale, economico e sociale agli standard comunitari.

Ma è con il Vertice di Salonicco nel giugno 2003, durante la Presidenza greca del Consiglio dell'Unione Europea, che si apre una nuova pagina nel processo di integrazione europea dei Balcani Occidentali. I capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione Europea, degli Stati aderenti e candidati, dei potenziali candidati (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro), il Presidente della Commissione Europea, con la presenza del Presidente del Parlamento Europeo, il Segretario Generale del Consiglio, il Rappresentante Speciale del Segretariato Generale ONU in Kosovo e l'Alto rappresentante per la Bosnia e il Coordinatore speciale del Patto di stabilità dell'Europa sud-orientale dichiarano che il futuro dei Balcani Occidentali è nell'integrazione comunitaria, nell'ambito delle condizioni stabilite dal Processo di Stabilizzazione e Associazione concordate durante il summit internazionale di Zagabria.

Come in modo incisivo sottolineò Romano Prodi allora presidente della Commisione:

"*Il Consiglio europeo conferma che il suo obiettivo resta quello della massima integrazione possibile dei paesi dei Balcani occidentali nel contesto politico ed economico dell'Europa, mediante il processo di stabilizzazione e di associazione, il dialogo politico, la liberalizzazione degli scambi e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Tutti i paesi interessati sono candidati potenziali all'adesione all'UE.*"[33]

"L'Unione Europea ribadisce il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali. Il futuro dei Balcani è nell'Unione Europea" [34].

Si conferma l'orientamento maturato negli anni precedenti, ovvero la prospettiva migliore per evitare potenziali situazioni conflittuali nella regione è l'incorporazione degli Stati

32 Programma CARDS. http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_it.htm

33 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf

34 Romano Prodi, Presidente della Commissione. Lo stato dell'Unione nel 2003 Parlamento europeo Strasburgo, 11 marzo 2003 Commissione Europea - SPEECH/03/120 11/03/2003.

balcanici nella famiglia europea. Come dichiarato in questo vertice, la prosperità economica è fondamentale per la stabilità a lungo termine e la democrazia nella regione.
Secondo i leader sono necessari in questi paesi sforzi costanti e l'introduzione di riforme strutturali per creare delle economie di mercato funzionanti, per realizzare lo sviluppo sostenibile e per garantire l'occupazione. In particolare si stabilisce la necessità di sviluppare nella regione balcanica reti e infrastrutture moderne in materia di energie, di trasporti e di telecomunicazioni, che siano compatibili con le reti transeuropee. L'UE incoraggia inoltre la mobilitazione del supporto internazionale in questi settori, tramite la Banca europea per gli investimenti e altre istituzioni finanziarie internazionali, o investimenti privati.
Viene sancito inoltre un altro obiettivo da intraprendere per avvicinarsi all'Unione, ovvero lo sviluppo della cooperazione regionale: i paesi dei Balcani occidentali si impegnano a promuovere iniziative e obiettivi concreti in materia di zone di libero scambio a livello regionale, la circolazione senza l'obbligo del visto all'interno della regione, la creazione di mercati dell'elettricità e del gas a livello regionale, lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, di energie e di telecomunicazioni, la gestione dell'ambiente e delle risorse idriche, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la cooperazione transfrontaliera e la cooperazione parlamentare.
Durante il Summit viene adottata l'Agenda per i Balcani Occidentali che prevede l'introduzione del Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA), ai quali si affiancano i Partenariati europei.[35]
Ogni paese dovrà negoziare e firmare un PSA come primo passo verso l'entrata nell'Unione Europea. Il processo si fonda su tre strumenti. Il primo instaura relazioni contrattuali per mezzo di accordi di stabilizzazione e associazione bilaterali la cui conclusione è condizionata ai progressi compiuti dai paesi interessati nel quadro del processo. La valutazione della loro domanda di adesione all'UE si baserà poi sui risultati raggiunti

35 "I partenariati europei sono intesi a sostenere il processo di stabilizzazione e di associazione dei paesi dei Balcani occidentali, così come il rispetto dei criteri di Copenaghen in vista della futura adesione. Essi forniscono un quadro coerente per le riforme da intraprendere e un quadro finanziario. I paesi interessati definiscono, dal canto loro, piani di azione che specificano i tempi e i modi in cui si intendono soddisfare i requisiti per un'ulteriore integrazione nell'Unione europea. http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_it.htm

rispetto alle disposizioni presenti nell'accordo, in particolare di quelle commerciali. Il secondo strumento è rappresentato dalle misure commerciali preferenziali di cui potrà beneficire il paese candidato negli scambi con l'Unione Europea. Il terzo strumento, di tipo finanziario, è lo strumento di assistenza preadesione (IPA) per il periodo 2007-2013, che sostituisce il programma CARDS 2000-2006. [36]

L'Unione Europea nell'area balcanica si metterà alla prova anche con le prime missioni di peace-keeping europee, sempre in un'ottica di stabilizzazione e mantenimento della pace nell'area. Come è stato sottilineato durante il Vertice di Salonicco,

"Il recente avvio della missione di polizia dell'UE in Bosnia ed Erzegovina e l'operazione "Concordia" nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono prove tangibili dell'impegno dell'UE nella regione. Mentre l'Unione europea rafforza il suo impegno nell'Europa sudorientale, in particolare nelle operazioni di polizia e in materia di sicurezza, è necessario che gli altri attori internazionali continuino ad impegnarsi. Noi tutti teniamo in grande considerazione la stretta cooperazione tra UE, USA e NATO nella regione, nel quadro delle risoluzioni dell'ONU, nonché il ruolo delle altre organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali operanti nel settore e incoraggiamo lo stretto coordinamento delle loro attività."[37]

Nel 2003 l'Unione Europea sostituirà la missione NATO in Macedonia, intervenuta nel 2001 con una missione per la raccolta delle armi dei ribelli albanesi in Macedonia. Questi ultimi, organizzati nell'Esercito di Liberazione Nazionale, attaccarono le forze di sicurezza macedoni. Il conflitto causò poche vittime e si concluse con il Trattato di pace di Ohrid.

Il 31 marzo 2003 inizia a Skopje la prima missione militare delle forze europee EUFOR, denominata Concordia, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea. Nel dicembre 2004 l'Unione Europea avvia un'altra missione militare in Bosnia ed Erzegovina, denominata ALTHEA, che segue alla decisione della NATO di sospendere le proprie missioni di peace-keeping con lo scopo di monitorare l'implementazione degli

36 http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/stabilisation_association_process_it.htm

37 Vertice di Salonicco – UE – Balcani Occidentali a Salonicco, 21 giugno 2003, Conseil de l'Europe, PRES/03/163 21/06/2003
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_it.htm?locale=FR

accordi di Dayton “consegnandole” all'Unione Europea.

2.3 Le condizioni politiche, sociali ed economiche per l'integrazione europea dei Balcani Occidentali.

I paesi dell'ex-Jugoslavia otterrebbero quindi molteplici vantaggi dall'entrata nell'Unione Europea, in quanto nell'area la rete di trasporti transfrontaliera, la rete di energia e delle comunicazioni è sottosviluppata, e potrebbero usufruire dei fondi comunitari delle politiche comunitarie con forte impatto territoriale: politiche occupazionali, trasporti, energia, telecomunicazioni e reti transeuropee, ambiente, agricoltura, sviluppo rurale, pesca e politica di concorrenza. Inoltre la cooperazione economica e regionale può costituire una concreta opportunità per la cooperazione politica e per l'instaurazione di buone relazioni di vicinato tra paesi confinanti.

Ma vari Stati dell'UE conservano una sorta di diffidenza, sono contrari a ulteriori allargamenti. La sociologa M. Richter elenca e sintetizza i principali timori di alcuni membri UE: *“I neo-membri dell'Unione Europea provengono quasi tutti da un passato comunista ed alcuni sono segnati da una forte presenza nazionalista; con l'entrata dei nuovi poveri possono essere erose le opportunità di importanti supporti finanziari alle aree meno sviluppate delle regioni del nucleo storico dei paesi dell'UE; la paura dei nuovi spostamenti di masse migratorie che premono sia dall'esterno che all'interno dell'Unione.”*[38]

Ma secondo A. Vachudova i costi dell'allargamento di questi paesi sono estremamente bassi in quanto se i benefit legati al processo dell'allargamento ai Balcani Occidentali sono potenzialmente considerevoli, i costi per ammetterli nell'UE sono molto bassi. Gli Stati infatti sono molto piccoli e dovrebbe essere abbastanza semplice integrarli dal punto di vista delle istituzioni europee e del budget europeo.[39]

Al di là dei costi e dei benefici che potrebbero derivare da un ulteriore allargamento, Il

38 Consiglio regionale Fruli Venezia Giulia, *I Balcani occidentali verso l'integrazione nell'Unione Europea: prospettive e ruolo del Friuli Venezia Giulia: Trieste 29 novembre 2004*, Consiglio Informa 1/2005, p. 57.

39 M. A. Vachudova, *EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On,* Journal of Common Market Studies, 2014 Volume 5. Number 1. pp.122-138.

Consiglio Europeo ha quindi riconosciuto lo status di candidato potenziale a tutti i paesi appartenenti alla regione balcanica, ponendo però determinate condizioni politiche ed economiche per l'adesione.
Vediamo in dettaglio quali sono le condizioni previste per i paesi balcanici nella loro prospettiva di adesione all'Unione Europea.

2.3.1 I Criteri politici.

L'allargamento è un processo politico complesso, che coinvolge molteplici attori: le principali istituzioni comunitarie, lo Stato candidato che deve intraprendere riforme del proprio sistema economico, politico e sociale, e in ultima istanza tutti gli Stati membri, che devono approvare l'entrata del nuovo Stato nell'Unione Europea. [40]
Prima che il Consiglio europeo decida di aprire i negoziati con il candidato potenziale, tenendo conto del parere della Commisione, devono essere rispettati i criteri stabiliti durante il Vertice di Copenhagen del 1993. Il più importante è il criterio politico: le istituzioni dello Stato che aspira a diventare un futuro membro dell'Unione Europea, devono essere stabili e in grado di garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela. Come ripetuto più volte, nei Balcani occidentali gli Stati si trovano ancora ad affrontare le pesanti eredità delle guerre, a cui è collegata la cattiva gestione del settore amministrativo e del bilancio pubblico, e l'organizzazione della società basata sull'appartenenza etnica che porta a discriminazioni.
Per questo motivo, per garantire il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche, specialmente nel caso dei Balcani Occidentali, secondo la Commissione non è sufficiente condurre solo elezioni politiche *free and fair*. Devono essere rafforzati i principi di *transparency, accountability and effectiveness* delle principali istituzioni democratiche, ovvero dei parlamenti, dei governi e delle amministrazioni pubbliche, e bisogna cercare di creare una piattaforma comune fra i vari partiti politici e i gruppi componenti la società per giungere a riforme in vista dell'entrata dell'UE, rafforzando la democrazia partecipativa. Si tratta di dare più spazio e di migliorare i rapporti, bilanciando i rapporti tra governo centrale e governi autonomi. L'Unione Europea inoltre promuove la concreta transizione

40 K. Archick, *European Union Enlargement*, Congressional Research Service, 2011.

alla democrazia il dialogo politico tra istituzioni, la libertà dei *media* e lo sviluppo della società civile, e pone come base fondante della politica dell'allargamento la *rule of law,* incitando gli Stati candidati ad affrontare le questioni complicate quali la riforma del sistema giudiziario, rendendolo più indipendente dai poteri politici, e la lotta contro il crimine organizzato e contro la corruzione. [41]

Il secondo criterio di Copenhagen, il criterio economico, prevede l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e capace di fare fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione Europea. La Commissione preme per il rafforzamento dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche con l'obiettivo di ridurre i rischi di frodi e corruzione. In quest'ottica la Commissione inviterà i paesi candidati all'allargamento a preparare riforme strutturali dell'economia nazionale, descrivendo l'attuale situazione macroeconomica e fiscale del paese e il programma di riforma del sistema e la competititvità, con lo scopo di introdurre un'economia di mercato.

Infine il terzo criterio di Copenhagen prevede che gli Stati che desiderano entrare a fare parte dell'Unione Europea devono adeguare la propria legislazione all'acquis comunitario, adattando e riformando il proprio sistema istituzionale e legislativo in funzione di esso, accettando gli obblighi derivanti dall'adesione e gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

2.3.2 Le condizioni particolari per i paesi dei Balcani Occidentali.

Le questioni particolari che i paesi dell'ex-Jugoslavia devono risolvere per entrare nell'Unione Europea sono profondamente legate alla traumatica dissoluzione della Federazione negli anni Novanta. Una condizione per l'entrata nell'Unione Europea dei paesi coinvolti nelle guerre è la piena collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'Ex-Jugoslavia, organo giudiziario delle Nazioni Unite a cui è stato affidato il compito di perseguire i crimini di guerra e le violazioni dei diritti umani commessi nell'ex-Jugoslavia negli anni successivi al 1991.

La responsabilità di consegnare i presunti criminali di guerra ricade su ogni Stato coinvolto

41 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and The Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014.

nella situazione conflittuale, Croazia, Serbia, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo, che secondo gli accordi di diritto internazionale hanno l'obbligo di cooperare con il Tribunale.

Questa condizione è stata posta in quanto alcuni Stati, tra cui Serbia e Croazia, non hanno adottato negli anni un approccio collaborativo con il Tribunale, non avendo immediatamente consegnato i presunti criminali di guerra fuggiti e presenti nel loro territorio. Tra i casi più noti, quelli dei generali serbi Karadzic e Mladic, arrestati rispettivamente nel 2009 e nel 2011, latitanti dal 1996 e accusati di genocidio e crimini contro l'umanità, ancora sotto processo a l'Aja; o il caso dell'ex generale croato Gotovina, ricercato dal 2001 dal Tribunale per crimini di guerra in particolare per il suo ruolo di generale dell'operazione Tempesta contro la popolazione serba delle Krajne, e arrestato nel 2005, condannato prima a 24 anni e poi assolto dal Tribunale nel 2012. Secondo Obradovic, l'arresto dei presunti criminali di guerra in alcuni paesi, come Croazia, Kosovo e alcune parti della Bosnia ed Erzegovina sarebbe stata una mossa impopolare dal punto di vista politico, tenendo conto del fatto che una parte delle popolazioni locali considera le guerre degli anni Novanta come guerre di liberazione, identificando questi leader come eroi di guerra per avere difeso il territorio dalle forze occupanti. [42]

La seconda condizione, considerata dall'Unione Europea come rimedio per i problemi che originano dal recente passato conflittuale nella regione, riguarda la cooperazione regionale. Già promossa con l'Accordo regionale nel 1996 e con il Patto per la Stabilità dell'Europa Sud-Orientale, poi inclusa negli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, e confermata a Salonicco, la cooperazione regionale secondo Topic è parte essenziale del DNA dell'UE. Partendo proprio dalla cooperazione nel settore del carbone e delll'acciaio i sei paesi fondatori sono riusciti poi a estendere graduamente la cooperazione regionale in altre aree di *policy.* Questo effetto di *spill-over* va applicato anche nell'area balcanica, attraverso i programmi finanziari IPA, promuovendo la cooperazione tra i paesi confinanti nelle aree delle infrastrutture, dei trasporti, dell'energia, del libero commercio per stabilire relazioni pacifiche e per promuovere la stabilità regionale, la riconciliazione, il superamento delle

42 Obradovic-Wochnik J,*The role of the ICTY in promoting reconciliation* in Prifti E.(edited by), *The European Future of the Western Balkans* Thessaloniki@10 *(2003-2013)*, European Union Institute for Security Studies, 2013, pp. 93 – 100.

tensioni etniche e rivalità nazionali e regionali, e infine l'entrata nell'UE. [43]

Nel 2008 i Ministri degli Esteri dei Paesi del Sud-Est Europa fondano il *Regional Cooperation Coucil* come successore del Patto di Stabiilità per i Paesi del Sud-est Europa, con il compito di promuovere e di rafforzare la cooperazione regionale nell'area supportando l'entrata nell'Unione Europea e nella NATO dei paesi candidati. Le aree di cooperazione riguardano lo sviluppo sociale ed economico, l'energia e le infrastrutture, la giustizia e gli affari interni, la sicurezza, cooperazione tra parlamenti, sviluppo dei *media* e supporto delle attività della società civile.

Sempre collegato al tema della coperazione regionale, tra il 2009 e 2010 è stato proposto dall'Unione Europea il regime di esenzione dai visti (liberalizzazione dei visti), nell'ambito dei preparativi all'adesione e allo spazio Schengen, con l'obiettivo di agevolare la mobilità. I cittadini di Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Macedonia e Montenegro, ad eccezione del Kosovo, possono entrare in territorio "europeo" per brevi periodi senza il possesso del visto. Inoltre di fondamentale importanza per superare definitivamente le situazioni di frammentazione e divisione etnica presenti nella società, e le eredità negative della guerra, è il tema del ritorno dei rifugiati nelle proprie terre di origine, che ogni governo dell'area dovrà affrontare, impegnandosi in particolar modo nella ricostruzione degli alloggi. Secondo stime dell'UNHCR, le guerre degli anni Novanta hanno portato a lasciare il proprio paese più di due milioni di rifugiati e sfollati interni.

Come spiega in modo esaustivo Vesnic, solo con la riconciliazione e realizzando la pacifica convivenza tra differenti gruppi etnici presenti nel territorio, e superando le visioni nazionalistiche e le eredità negative della guerra, i Balcani Occidentali potranno essere considerati come regimi pienamente democratici.

"Da un punto di vista generale, il maggiore problema che riguarda le relazioni tra i paesi dei Balcani Occidentali riguarda il discorso pubblico sulle guerre, che è ancora separato da idee e prospettive partigiane. Ogni gruppo ha la propria "verità" per quanto riguarda l'interpretazione della situazione conflttuale, che rende difficile e complicata la creazione

43 Topic L., *Regional Cooperation* in Prifti E.(edited by), *The European Future of the Western Balkans* Thessaloniki@10 *(2003-2013)*, European Union Institute for Security Studies, 2013.

di buone relazioni tra paesi confinanti. Invece procura odio, astio e conflitto.""[44]

2.4 La situazione attuale.

Tabella 2.1 Le tappe del processo di integrazione europea dei Balcani occidentali.

	Paese					
Associazione / Adesione UE	Bosnia ed Erzegovina	Croazia	Kosovo	Macedonia	Montenegro	Serbia
Feasibility Study	18.11.2003	24.05.2000	10.10.2012	16.05.1999	25.04.2005	25.04.2005
Inizio dei negoziati con la Commissione	25.11.2005	24.11.2000	28.10.2013	05.03.2000	10.10.2005	10.10.2005
Firma PSA(Processo di Stabilizzazione e Associazione)	04.12.2007	14.05.2001	06.05.2014	24.11.2000	15.03.2007	07.11.2007
Richiesta status Paese candidato		21.02.2003		22.03.2005	15.12.2008	22.12.2009
Il Consiglio conferisce status Paese candidato		18.05.2004		17.12.2005	17.12.2010	01.03.2012
PSA entra in vigore		01.02.2005		01.04.2004	01.05.2010	01.09.2013
Inizio negoziati per adesione UE		03.10.2005			01.06.2012	21.01.2014
Firma Trattato di adesione UE		09.12.2011				
Entrata nell'UE		01.07.2013				

45

Da questa tabella si può comprendere come evolve il processo di adesione all'Unione Europea nei Balcani Occidentali, undici anni dopo il Vertice di Salonicco, durante il quale veniva fatta informalmente la data di adesione al 2014. [46] Solo due paesi dell'ex-Jugoslavia sono membri dell'Unione Europea: la Slovenia, che è diventata membro a pieno titolo dell'Unione Europea durante lo storico allargamento dell'Europa a 25 del 2004, e la

44 Vesnic-Alujevic L., *European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future,* Center for European Studies, Brussels, 2012.

45 Vesnic-Alujevic L., *European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future, Center for European Studies,* Brussels, 2012. - aggiornata nell'ottobre 2014.

46 http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani-notizie/L-UE-e-i-Balcani-a-Salonicco-11-anni-dopo.-Cos-e-andato-storto-151697

Croazia, che è diventata il ventottesimo membro dell'UE.

Come evidenzia il politologo Nič,

"P*er entrare nell'Unione Europea, Zagabria non ha solo adottato centinaia di nuove leggi e regolamentazioni ma ha anche cambiato in modo radicale la propria cultura politica. Ha smesso di ostacolare il processo di State-building della vicina Bosnia, ha permesso il ritorno dei rifugiati serbi di Croazia, ha incluso le minoranze serbe nella coalizione di governo e ha completato l'estradizione di tutti i potenziali di guerra indicati dal Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia. Questa trasformazione non sarebbe stata possible senza la prospettiva di allargamento dell'Unione Europea."*[47]

Il Montenegro ha potuto iniziare i negoziati con l'Unione Europea dopo aver ottenuto l'indipendenza dalla Serbia in modo pacifico nel 2006, e dopo aver firmato i negoziati di adesione nel 2012 e attualmente sta adeguando il proprio sistema politico, economico e sociale all'acquis communitarie.

La Repubblica di Macedonia/ex Repubblica jugoslava di Macedonia aveva già firmato l'Accordo nel 2001, ancora prima del Vertice di Salonicco, ma entrerà in vigore nel 2004. Ha ottenuto lo status di paese candidato, ma pur avendo intrapreso notevoli riforme, resta il problema delle relazioni interetniche. Una delle principali criticità riguarda il rapporto con la Grecia, che si rifiuta di riconoscere il paese con il nome di Repubblica di Macedonia, ma anche il problema delle relazioni non proprio pacifiche tra la maggioranza macedone e la comunità albanese presente nel territorio. Gli albanesi sono rappresentati in tutte le sfere delle istituzioni, dal governo centrale alle autonomie locali, ma nutrono desideri di indipendenza e di secessione. La diffidenza reciproca tra i gruppi etnici rappresenta un problema da risolvere in prospettiva dell'adesione all'UE.

Per quanto riguarda il rapporto tra Serbia e Kosovo, non si possono comprendere le prospettive dell'adesione della Serbia nell'Unione Europea senza tenere conto delle relazioni con il Kosovo. La Serbia tuttora non riconosce il Kosovo come Stato indipendente, bensì come provincia serba. L'entrata nell'Unione Europea della Serbia è

47 Milan Nic, The EU's role in the Western Balkans after croatian accession. http://www.cepolicy.org/publications/eus-role-western-balkans-after-croatian-accession

profondamente condizionata dai rapporti pacifici tra questi due Stati. Una data storica nella relazioni tra i due paesi è il 19 Aprile 2013, con la firma del *Brussels Agreement*, un accordo bilaterale firmato dal governo serbo e dal governo kosovaro, mediato dall'Alto rappresentante per la Politica estera, e quindi dall'Unione Europea. Quattordici anni dopo la guerra del Kosovo, i due Stati hanno negoziato un accordo per normalizzare i loro rapporti, come prerequisito per Serbia e Kosovo per aderire all'Unione Europea nel futuro. La normalizzazione dei rapporti viene intesa anche in un'ottica di cooperazione regionale e di rapporti pacifici fra Stati confinanti.

Kosovo e Bosnia-Erzegovina sono candidati potenziali. Il caso della Bosnia ed Erzegovina verrà analizzato nel dettaglio nel prossimo capitolo.

Concludiamo con due dichiarazioni dell'autunno 2014. La prima di Barroso, Presidente uscente della Commissione durante il Vertice di Berlino, fortemente voluto da Angela Merkel per riaprire il dialogo sull'allargamento dell'UE nei Balcani; la seconda di Junker, il futuro Presidente della Commissione, che frena il processo di allargamento.

"Il nostro obiettivo comune è chiaro: vogliamo in sostanza che i paesi dei Balcani Occidentali aderiscano all'Unione Europea. Questo è il nostro comune interesse politico, economico e geo-strategico. E' la strada giusta per difendere la prosperità a lungo termine dei cittadini nella nostra famiglia europea e allo stesso tempo per difendere la stabilità europea. Ulteriori adesioni nell'UE dipendono dalla velocità dei nostri partner nell'intraprendere riforme. Ma ciò accadrà nel tempo. Non vogliamo lasciare nessun dubbio su questo."[48]

"Non ci sarà nessun nuovo allargamento nei prossimi cinque anni; l'Unione Europea ha bisogno di una pausa nel processo di allargamento,in modo da poter consolidare ciò che è stato fatto finora dai 28 Membri; durante la ia leadership, i processi di negoziazione già in corso continueranno, in particolare per i paesi appartenenti all'area dei Balcani Occidentali, i quali necessitano una prospettiva europea." [49]

48 Jose Manuel Durao Barroso, President of the European Commission, Rearks by President Barroso following the Western Balkan Summit, Press Conference, Berlin 28 August 2014. SPEECH-14-574.

49 http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/juncker-to-halt-enlargement-as-eu-

Capitolo terzo.

Caso di studio. La Bosnia ed Erzegovina e l'Unione Europea.

3.1 La situazione della Bosnia ed Erzegovina dopo il conflitto e la struttura istituzionale elaborata a Dayton nel 1995.

Per comprendere la situazione odierna della Bosnia ed Erzegovina e le problematicità che il paese deve affrontare in vista dell'entrata nell'Unione Europea, si deve partire da un'analisi delle condizioni in cui si trova il paese all'indomani della fine del conflitto.

La Bosnia ed Erzegovina esce da tre anni e mezzo di guerra, uno dei peggiori conflitti in territorio europeo dopo la Seconda Guerra Mondiale, in cui hanno avuto luogo le peggiori atrocità: pulizie etniche e l'istituzione di campi di concentramento, crimini di guerra e genocidio, l'assedio della capitale. Alla fine del 1995 la Bosnia ed Erzegovina si trova in gravi condizioni economiche e sociali, con un'economia devastata, avendo subito profondi danni alle principali infrastrutture, ai ponti, alle abitazioni, con molte zone del paese ancora inagibili perché ancora minate, per non parlare del numero elevato di vittime della guerra e la questione dei profughi e dei rifugiati.

In questa situazione disastrosa, la ricostruzione del paese viene conferita ad organismi internazionali. L'obiettivo delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, da questo momento in poi molto attiva nell'area, è di contribuire alla ricostruzione della società bosniaca superando le politiche nazionaliste che hanno trionfato durante il conflitto, cercando di ricreare la pluralità e la convivenza tra gruppi etnici che esisteva nel paese prima della guerra. Ma ciò non sarà semplice da realizzare in quanto i firmatari degli accordi di pace saranno proprio i leader nazionalisti delle parti che hanno combattuto durante il conflitto.

L'accordo di pace di Dayton, sottoscritto da serbi, croati e bosgnacchi, sancisce la fine della guerra, contribuendo alla creazione di una struttura statale molto particolare, che non troverà corrispondenti in altri sistemi statali.50

Vediamo ora la complicata struttura istituzionale elaborata dall'accordo di Dayton. La

---

commission-head/articleshow/38427661.cms

50 Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (a cura di), *I paesi dell'Europa orientale balcanica e i loro rapporti con l'Unione Europea*, ISIG e MAE, 2003.

Costituzione sancisce l'integrità e la sovranità della Repubblica (Bosnia ed Erzegovina/ BiH), suddividendola in due entità: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Republika Srpska. La Repubblica di Bosnia ed Erzegovina (lo Stato centrale), la cui capitale è Sarajevo, ha un Parlamento Comune centrale (Camera dei rappresentanti e Camera dei Popoli) e una Presidenza centrale tripartita: un organo collegiale di tre membri eletti per due anni in rappresentanza di ciascuna etnia (serba, musulmana-bosgnacca, croata). Il Consiglio dei ministri a livello centrale e il primo ministro sono di nomina presidenziale.51 Le istituzioni a livello centrale hanno competenza per quanto riguarda la politica estera, il commercio estero e la politica fiscale; le rimanenti materie sono di competenza delle due entità.

A livello delle due entità, La Federazione di BiH, i cui gruppi etnici prevalenti sono i bosgnacchi e i croati, occupa il 51% del territorio, ed è a sua volta suddivisa a livello amministrativo in dieci cantoni che godono di forti autonomie. La Federazione di BiH ha un proprio Presidente, Governo e Parlamento bicamerale e un proprio esercito. La capitale di questa entità è Sarajevo. La seconda entità, la Republika Srpska, il cui gruppo etnico prevalente è quello serbo, occupa il 49% del territorio, non è suddivisa in cantoni, ha un proprio Presidente, Governo e Parlamento monocamerale, ed un esercito. La sua capitale è Banja Luka. Inoltre dal 1998 la città di Brcko, situata nel nord-est del paese, è stata dichiarata "distretto autonomo" per effetto di un arbitrariato internazionale, e dal 2000 è il territorio è amministrato congiuntamente dalle due entità.

Per Tomislav Išek, filosofo e storico dell'Università di Sarajevo:

"*gli accordi di Dayton/Parigi sono una medaglia con due facce. Una è chiara – quella che ha concluso la guerra è ha portato la pace ai popoli della Bosnia-Erzegovina. L'altra rappresenta una camicia di forza, uno stato "mostro" con due entità e vari assolutamente inefficaci livelli di potere, i quali "mangiano" più del 60% dei finanziamenti, ed hanno divorato, insieme ai rappresentanti della comunità internazionale, ben 7 miliardi e 200 milioni di dollari entrati in Bosnia Erzegovina negli ultimi dieci anni"*.52

51 A livello centrale ci sono sei dicasteri: esteri, tesoro, commercio estero, integrazioni europee, affari civili e comunicazioni, diritti umani e profughi. Il primo ministro deve essere di etnia diversa da quella del presidente della presidenza collegiale.

52 Tomislav Išek, *La guerra in Bosnia Erzegovina*, relazione per il convegno "*Dayton dieci anni*

Un commento esaustivo della complessità del sistema è dato da Biagini:

"Se valutiamo la struttura istituzionale, la Bosnia ed Erzegovina è composta da 2 entità, 5 presidenti, 3 Parlamenti, differenti governi e una doppia struttura militare. Questi fattori delineano un quadro istituzionale disorganico, inefficiente e oneroso che ancora oggi procede su linee di demarcazione etniche e religiose."53



54 Per controbilanciare la frammentazione politica dei poteri tra le due entità, voluta dagli attori internazionali per cercare di dare rappresentanza in modo uguale e per conferire maggiore autonomia ai principali gruppi etnici presenti, è stata istituita la figura dell'Alto Commissariato ONU per la Bosnia ed Erzegovina. L'Alto rappresentante vigila sugli accordi di pace e applica la parte civile-politica dell'accordo di Dayton. Può destituire e interdire i funzionari pubblici che ostacolano l'applicazione dell'accordo di pace, eventualmente anche assumendo i poteri legislativi.55

---

dopo"

53 Biagini A. (a cura di), *i Balcani Verso L'Unione Europea*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

54 http://www.state.gov/

55 L'Alto rappresentante dell'ONU è intervenuto innumerevoli volte per destituire i responsabili politici contrari all'applicazione degli Accordi di Dayton, o accusati di corruzione, e per imporre le misure necessarie al rilancio della transizione economica (riforma fiscale e bancaria, riforma

Le competenze militari previste dagli accordi di Dayton sono state affidate alla NATO, la quale con la Forza di Stabilizzazione (SFOR), ha il cui compito principale di mantenere il controllo sugli eserciti delle due entità. Inoltre funzionari dell'OSCE assistono il paese per quanto riguarda le dinamiche elettorali e l'efficacia del sistema costituzionale.

Il sistema politico-istituzionale prodotto da Dayton, con il sistema di veti incrociati e con la presenza di innumerevoli istituzioni rappresentative, elette in gran parte con un sistema elettorale di tipo proporzionale con l'obiettivo di garantire la rappresentatività del gruppi etnici presenti, porterà alla paralisi di ogni progresso di tipo economico e politico, favorendo la contrapposizione tra partiti nazionalisti organizzati su base etnica, portando all'instabilità politica e alla difficoltà nella formazione di governi di coalizione stabili.

E' in questo preciso contesto storico che l'Unione Europea svolgerà un ruolo importante nella ricostruzione della struttura sociale e politica del paese. Attraverso gli aiuti conferiti prima con il Piano regionale e con il processo di stabilizzazione poi, ai quali partecipano tutti gli Stati balcanici, l'Unione mira alla ricostruzione dell'area proponendo programmi di assistenza mirati. In particolare si propone di aiutare la BiH a consolidare il processo di pace e a incentivare la cooperazione tra le due entità che la compongono; di favorire la cooperazione interetnica ed il ritorno di rifugiati e sfollati alla loro terra d'origine; di porre in essere istituzioni democratiche funzionanti, basate sul rispetto della legge e dei diritti umani, portando la Bosnia ed Erzegovina sempre più vicina agli standard e ai principi vigenti nell'Unione Europea. In questi anni l'Unione Europea mette in campo programmi integrati di ricostruzione nelle città di Mostar e Sarajevo, che riguardano le abitazioni ed infrastrutture (case, reti pubbliche di acqua, energie e di trasporto), vari progetti a livello nazionale nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia e reti idriche, e opere di sminamento.56 L'obiettivo dell'UE è di contribuire alla ricostruzione materiale, ma anche politica, sociale ed economica del paese, promuovendo lo sviluppo dell'autogoverno e delle nuove istituzioni elaborate a Dayton, con l'obiettivo nel lungo periodo di permettere agli attori internazionali un graduale disimpegno nell'area.

---

del codice del lavoro e dei sistemi pensionistici, la creazione di uno spazio economico unificato).

56 Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (a cura di), *I paesi dell'Europa orientale balcanica e i loro rapporti con l'Unione Europea*, ISIG e MAE, 2003.

Ma il sistema elaborato a Dayton porterà a una persistente contrapposizione a livello politico tra i rappresentanti delle diverse etnie, a forme di conflittualità politica che bloccheranno in più occasioni le autorità intermedie (i cantoni, le corti di giustizia) nei loro adempimenti, rendendo problematica l'amministrazione del territorio.

3.2 La Bosnia ed Erzegovina come candidato potenziale.

Partendo dal presupposto che il processo di integrazione europea della Bosnia ed Erzegovina è bloccato per questioni di stallo e per la perenne instabilità politica ereditata dalla struttura istituzionale elaborata nel 1995, ci concentreremo sull'applicazione dei criteri politici di Copenhagen, piuttosto che su quelli di tipo economico e di adeguamento all'*acquis comunitario.* I principali problemi che il paese si trova attualmente ad affrontare, tra i quali prevalgono l'economia sottosviluppata, il sistema educativo polarizzato, la persistente contrapposizione etnica e il debole sistema legale sono tutti sintomi della paralisi politica del sistema politico-istituzionale.

Il percorso della Bosnia ed Erzegovina verso l'Unione Europea inizia nel 1999, quando la BiH con gli altri paesi dell'ex-Jugoslavia firma a Sarajevo il Patto di associazione e stabilizzazione. La prospettiva europea diventa reale in particolare durante il Consiglio europeo di Salonicco del 2003, nel quale la BiH ottiene lo status di candidato potenziale. Dal 2004 inoltre la gestione della missione militare SFOR viene sostituita dalla missione militare ALTHEA dell'Unione Europea, che sostisce la NATO nelle missioni di *peace-keeping* e sostiene le riforme necessarie. Il trattato di Stabilizzazione e Associazione è stato firmato nel 2007, ed è stato ratificato da tutti gli Stati europei.[57] Tuttavi, non è ancora entrato in vigore e la Bosnia ed Erzegovina resta un candidato potenziale. Il processo rimane bloccato fino a quando non verranno risolte determinate questioni presenti nell'accordo.

Nel 2008 sono entrati in vigore alcuni accordi tra UE e BiH che avevano bloccato fino a quel momento il processo di adesione: l'accordo sul commercio estero e sugli aiuti di stato,

57 L'ultimo Stato membro che ratificherà l'accordo sarà la Francia, nel 2011.

Interim agreement on Trade and Trade related issue,58 la riforma del sistema di polizia (centralizzazione delle due entità), la promulgazione di una legge per organizzare il censimento della popolazione[59]. Nel 2008 entra in vigore anche il regime di liberalizzazione dei visti.

Tra il 2007 e il 2013 l'Unione Europea, attraverso gli strumenti IPA, assisterà dal punto di vista finanziario la Bosnia ed Erzegovina con un totale di 660 milioni di euro, ma in quanto potenziale candidato, può usufruire degli aiuti solo di alcune voci IPA, ovvero la *Transition Assistance, Institution Building and Cross-Border-Cooperation.* Non essendoci un unico interlocutore a livello statale nella BiH, il conferimento di ulteriori fondi negli anni seguenti resta sospeso in quanto non è chiaro quale livello di governo abbia il compito di richiedere i fondi e gestirli. Il problema si riscontra sempre a causa delle divisioni delle competenze e delle responsabilità tra Stato e entità per quanto riguarda le materie legate al processo di integrazione nell'Unione Europea. **60**

Ma mancano due condizioni principali imposte dall'UE per garantire alla Bosnia ed Erzegovina lo status di paese candidato: la creazione di un mercato comune, di un sistema e di un interlocutore unico che possa mediare con l'UE rappresentando la nazione nel suo complesso e che possa introdurre e applicare la legislazione comunitaria; e l'implementazione della sentenza CEDU Sejdic-Finci.

La Sejdic-Finci è una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2009 che giudica in violazione della CEDU una parte della Costituzione bosniaca che esclude coloro che non appartengono ai tre popoli costituenti dalla possibilità di essere eletti alla Camera dei popoli o alla Presidenza della Repubblica.61

La questione è stata sollevata alla Corte del Consiglio d'Europa da due attivisti appartenenti alle minoranze, Dervo Sejdic (rom) e da Jakob Finci (ebreo), che ritengono che una parte della Costituzione di Dayton sia discriminatoria, in quanto prevede

58 http://europa.ba/

59 Il primo censimento della popolazione, fortemente voluto dall'Unione Europea, si terrà nel 2013. L'ultimo censimento della popolazione bosniaca risaliva al 1991, prima della guerra.

60 http://www.southeast-europe.org/pdf/13/DKE_13_A_DK_Endrodi-K-Viktoria_BH.pdf

61 http://www.eastjournal.net/bosnia-dimenticare-sejdic-e-finci-il-dibattito-sulla-strategia-ue/36862

l'assegnazione di cariche pubbliche ed elettorali solo ai gruppi etnici maggioritari, discriminando le minoranze. Il sistema costituzionale elaborato a Dayton, se pur progettato a livello ideale per garantire uguali diritti ai popoli costituenti, cioè i gruppi etnici maggioritari, discrimina i non appartenenti e coloro che si rifiutano di identificarsi con un gruppo etnico preciso.

Come ribadisce Stefan Fule, commissario europeo per l'allargamento e la politica europea di vicinato: *"Sono qui per sottolineare ai leader istituzionali e politici della Bosnia ed Erzegovina quanto sia urgente attuare la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso di Sejdić e Finci.(...) Questo argomento è di vitale importanza per l'Unione europea. La conformità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è della massima importanza per i nostri Stati membri. E crediamo che tutti dovrebbero avere il diritto di candidarsi alle elezioni. Si tratta di un obbligo giuridico della Bosnia ed Erzegovina sia nei confronti del Consiglio d'Europa, sia nei confronti dell'Unione Europea in base all'accordo di stabilizzazione e di associazione. Si tratta di uno dei prerequisiti perché una domanda di adesione all'UE possa essere presa in considerazione."* [62]

La Comissione Europea, nel suo ultimo report dell'ottobre 2014[63] analizza i progressi intrapresi dalla Bosnia ed Erzegovina nell'applicazione dei criteri di Copenhagen in vista dell'entrata nell'Unione Europea, criticando fortemente la mancata implementazione della Sejdic-Finci, definendolo un *key element for BiH's membership application*.

Inoltre, secondo il Report della Commissione, considerando l'impegno e la stabilità delle istituzioni statali nel garantire la democrazia, lo Stato di diritto, la tutela delle minoranze e i diritti dell'uomo, il paese non ha intrapreso cambiamenti sostanziali, trovando la causa di tale stallo nella mancanza di volontà politica di intraprendere cambiamenti.

La Commissione, valutando la stabilità delle istituzioni per quando riguarda la *democracy and rule of law*, ritiene che lo Stato abbia fatto pochi progressi nel migliorare la funzionalità e l'efficienza dei vari livelli di governo, non avendo promosso politiche e

62 http://www.eastjournal.net/bosnia-lunione-europea-non-riconoscera-le-elezioni-del-2014/30451

63 European Commission, Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report, Communication 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015. I progressi vengono misurati in base alle decisioni prese, alla legislazione adottata e all'implementazione delle misure.

riforme socio-economiche essenziali per lo sviluppo del paese, soprattutto a livello economico, necessarie per promuovere un'economia di mercato e uno spazio economico unico nel paese. Negativa è anche la valutazione dei progressi per quanto riguarda il settore della pubblica amministrazione: viene criticata la mancanza di riforme per ovviare alla disfunzionalità del settore pubblico e alla diversità delle varie istituzioni, e pochi progressi sono stati intrapresi anche per quanto riguarda il sistema giudiziario, che va riformato per renderlo più indipendente dai poteri politici. Riguardo alla lotta contro la corruzione, per promuovere i principi di trasparenza, pochi sono i progressi intrapresi dal governo centrale: sono presenti molti networks di *political patronage* diffusi nel paese e in grado di influenzare i vari livelli di governo, che colpiscono l'intero settore pubblico, e che si evidenziano in modo particolare nell'area di *service delivery and access to employment.*

Dal punto di vista della tutela dei diritti umani e della protezione delle minoranze, un problema critico riguarda il settore dell'educazione. In Bosnia ed Erzegovina dalla conclusione del conflitto le scuole vengono divise al loro interno in base all'appartenenza etnica: agli studenti vengono insegnate materie diverse, ma soprattutto storie e punti di vista differenti, "*two schools under one roof"*. In alcuni cantoni della Federazione BiH sono presenti le scuole divise, mentre nella Republika Sprpska sono presenti scuole monoetniche, che sancendo la separazione basata su base etnica, portano a situazioni discriminatorie, che pongono ostacoli alla creazione di una società inclusiva e multiculturale. In generale la struttura legale ed istituzionale per l'osservanza dei diritti umani è in funzione e i principali elementi delle leggi internazionali sulla tutela dei diritti umani sono state incorporate nel sistema legale bosniaco. Per quanto riguarda le condizioni specifiche richieste ai paesi dell'area balcanica in vista dell'adesione nell'Unione Europea, la cooperazione della Bosnia ed Erzegovina con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia è stata valutata in modo positivo.

Infine riguardo alla cooperazione regionale e alle relazioni di buon vicinato, la Bosnia ed Erzegovina ha compiuto grandi progressi, partecipando attivamente alle iniziative regionali, *South East European Cooperation Process*, *Regional Cooperation Council* e *Energy Community Treaty*. Inoltre ha sviluppato relazioni bilaterali con altri Stati membri dell'UE o confinanti con l'Unione Europea.

3.3 2014. Una riforma del sistema?

In linea di massima le riforme politiche necessarie per adattare il sistema istituzionale bosniaco ai requisiti imposti dall'Unione Europea per l'integrazione non sono ancora state pienamente intraprese. L'agenda politica che riguarda il processo di integrazione europea non è considerata così importante nei discorsi politici dei leader politici bosniaci, i quali non sono riusciti a interiorizzare i valori, le norme e le regole europee, e a tradurli nelle proprie politiche.64

Come ribadisce la Commissione in dei Report del 2007 e del 2011:

"In Bosnia ed Erzegovina, la retorica nazionalista dei leader politici chiave sta sfidando le disposizioni stabilite dall'accordo di pace di Dayton, e ha bloccato le riforme."[65]

"Siamo veramente preoccupati per quanto riguarda i pochi progressi intrapresi nell'agenda di integrazione europea del paese. Lancio un appello ai leader politici della Bosnia ed Erzegovina, di lasciare le divisioni del passato dove esse appartengono, ovvero nel passato e di investire le energie e le risorse per creare una futura visione condivisa del paese nell'Europa.".66

Considerando minimi i progressi del paese intrapresi verso l'entrata nell'UE nel 2014, una riforma del sistema istituzionale rappresenta il metodo migliore per risolvere le problematiche della Bosnia ed Erzegovina, anche in vista dell'Unione Europea.

L'elevata disoccupazione, l'alta soglia di povertà, la mancanza di prospettive future dei giovani, l'instabilità politica, e la crisi economica hanno portato all'accumulazione di sentimenti di frustrazione e di disagio da parte della popolazione nei confronti del sistema politico centrale, che ha perso la propria fiducia e non credono alle promesse di riforma

64 http://balkanologie.revues.org/2328#text
Bedrudin Brljavac, «Europeanisation Process of Bosnia and Herzegovina: Responsibility of the European Union?,Balkanologie [En ligne], Vol. XIII, n° 1-2 2011.

65 European Commission, Commission Staff Working Document : Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report, Brussels, 6 November 2007, p. 5.

66 Key findings of the 2010 progress report on Bosnia and Herzegovina. Brussels, 9.11.2010. (MEMO/10/557)(http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/557&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en, 10.11.2010)

annunciate dai leader politici. Nel febbraio 2014 la Bosnia ed Erzegovina ha assistito al più grandi e diffuso movimento di protesta contro il sistema centrale dal 1995. Le rivolte sono iniziate dalla città industriale di Tuzla e poi si sono diffuse in altre parti del paese, in particolare nella Federazione di BiH, le cui principali richieste riguardano le dimissioni dei politici corrotti, la maggiore partecipazione democratica, la superazione delle divisioni etniche insite nella società. 67

Richieste che verranno solo parzialmente accolte dai politici locali, ma di cui si parlerà nei summit europei. Il Consiglio UE Affari Esteri, che si è riunito il 14 aprile 2014, ha previsto nella propria agenda un focus interamente dedicato alla situazione bosniaca. In particolare ha affermato di ascoltare le proteste pubbliche e gli appelli dei cittadini bosniaci per il miglioramento della propria condizione-economica.68

L'UE in questo summit sostiene il lancio di un Patto per la crescita con l'obiettivo di assistere la Bosnia ed Erzegovina ad attuare le necessarie riforme strutturali per portare alla creazione di maggiori posti di lavoro, al benessere sociale e per far ripartire il processo di integrazione europea. Attraverso il dialogo politico mediato dall'Unione Europea, si cerca far sedere intorno allo stesso tavolo le varie autorità dei livelli istituzionali, sia a livello statale che a livello di entità, per superare eventuali blocchi tra diversi livelli di governo che hanno tutti competenze nei settori interessati dalle riforme in vista dell'entrata nell'UE.

"Siamo consapevoli che gli accordi di Dayton hanno messo termine alla guerra, ma non hanno creato uno stato funzionale – ha affermato il ministro sloveno Erjavec. Perciò ritengo che l'UE debba mettere in moto e guidare un processo di revisione costituzionale in Bosnia appropriato, con il sostegno dei partner internazionali, che sia ben preparato, tempestivo, e soprattutto portato a termine positivamente".

Ma come intraprendere la rifoma del sistema istituzionale-politico sancita dagli Accordi di Dayton? La soluzione al problema istituzionale bosniaco non è univoca, ma ciò che

67 Weber B. & Bassuener K., *EU Policies Boomerang: Bosnia and Herzegovina's Social Unrest*, Democratization Policy Council (DPC), Sarajevo and Berlin, February 2014.

68 http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-Bruxelles-propone-un-patto-per-la-crescita-151373

accomuna le varie visioni di riforma del sistema è la necessità di migliorare l'efficienza dello Stato e di abolire le discriminazioni su base etnica, rafforzando il sistema centrale e la semplificazione dell'architettura istituzionale.69

La domanda principale è, come rendere lo Stato bosniaco più stabile politicamente e governabile? Dopo le elezioni del 2010, sono passati 15 mesi prima di raggiungere un accordo di coalizione per formare il nuovo governo, e considerando i risultati delle ultime elezioni dell'ottobre 2014, in cui vengono confermati al potere gli stessi partiti politici nazionalisti, la prospettiva futura non sembra essere troppo diversa dal presente.

Per semplificare estremamente le posizioni relative alla possibile nuova struttura istituzionale da configurare per la Bosnia ed Erzegovina, ogni gruppo etnico componente la Federazione ha una propria visione di come tale modello istituzionale dovrebbe essere. In generale i politici della Repubblica Srpska e anche parte della popolazione preferirebbero una struttura istituzionale con uno Stato centrale debole, con la maggior parte delle competenze attribuite alle due entità e la possibilità di mantenere le proprie strutture istituzionali (governo, Parlamento); posizione anche moderata considerando che spesso alcuni rappresentanti serbi rievocano il mito della secessione e dell'autodeterminazione, minacciando la separazione dall'altra entità, la Federazione di BiH, e proclamando come capitale Banja Luka.70 I politici appartenenti al gruppo etnico bosgnacco invece hanno una visione più vicina ai requisiti richiesti dall'UE, promuovendo una riforma del sistema istituzionale in grado di instaurare uno Stato forte e centralizzato, pur mantendo la struttura delle entità e dei cantoni in Federazione BiH. I croati invece preferirebbero uno Stato fortemente decentralizzato. L'impasse politica nel processo di riforma, e il rallentamento del processo di integrazione europea, è quindi causata dalla mancanza di accordo e di compromesso tra tutte le visioni di struttura istituzionale volute dai gruppi etnici maggioritari che dovrebbe sostituire il sistema elaborato da Dayton e che tenga conto degli interssi di tutti i gruppi e delle minoranze. 71

---

69 Merlicco G. (a cura di), *I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche: i casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia,* Osservatorio di politica internazionale, IAI Istituto Affari Internazionali.

70 http://www.defenceviewpoints.co.uk/articles-and-analysis/the-potential-secession-of-the-republika-srpska-from-bosnia-i-herzegovina-and-the-international-response

71 http://balkanologie.revues.org/2328#text

Per questo motivo, secondo Parish, esperto di relazioni internazionali e situazioni conflittuali, per la sua lunga storia di protettorato internazionale, conflitti inter-etnici, e la guerra brutale, la Bosnia ed Erzegovina non può essere trattata come un paese qualsiasi nel processo di adesione.72

Per concludere, analizziamo la proposta di riforma del sistema politico-istituzionale elaborata da International Crisis Group, che potrebbe costituire una sorta di compromesso tra i vari desideri dei gruppi componenti la Bosnia-Erzegovina. Gli analisti di Crisis Group ritengono che gli interessi e gli obbiettivi conflittuali tra i tre gruppi costituenti rappresentano una fonte di crisi permanente, esacerbati da una Costituzione che non incontra i bisogni di nessuno dei gruppi. Le elites politiche padroneggiano il sistema politico a tutti i livelli di governo e gran parte dell'economia, con una possibilità quasi nulla per gli elettori di rimuoverli dall'incarico. I leader politici devono iniziare a riformare la Costituzione con l'aiuto internazionale ed europeo. Come altri esperti, storici e politologi, affermano che il problema di base sta nella Costituzione di Dayton, che definiscono come *constitutional schizophrenia,* che sancisce uno Stato composto da due entità, apparentemente sembra una Federazione ma in realtà non lo è. Viene criticato inoltre il sistema delle quote etniche e la lontananza tra politici e cittadini da rappresentare. La riforma deve porre in essere una federazione "normale", definita territorialmente, eliminando il ruolo speciale conferito ai gruppi costituenti, pur risponendo agli interessi delle tre comunità e di tutti i cittadini in generale. Si tratta di eliminare la struttura composta da due entità politiche ma da tre comunità maggioritarie.

In un ipotetico nuovo sistema istituzionale, la Presidenza dovrebbe riflettere la diversità multiculturale della Bosnia ed Erzegovina, che secondo gli analisti andrebbe ricercato in un organo collegiale, piuttosto che individuale, che potrebbe coincidere con il governo. Tutte e tre le comunità dovrebbero ottenere la rappresentanza, ma non necessariamente nello stesso numero, non ci dovrebbero essere quote di tipo etnico e la rappresentanza dovrebbe riflettere le regioni e tutti i loro votanti. Vanno poi diminuiti il numero di

---

Bedrudin Brljavac, «Europeanisation Process of Bosnia and Herzegovina: Responsibility of the European Union?», Balkanologie [En ligne], Vol. XIII, n° 1-2011,

72 Parish (Matthew T.),,*The Demise of the Dayton Protectorate* », Journal of Intervention and State Building, (1), (Special Supplement), 01/12/07, p. 18.

ministri, conferendo poteri alle entità, creando però nuovi ministri e agenzie a livello dello Stato centrale, con il compito di per garantire lo status di membro dell'Unione Europea.
Nelle raccomandazioni presenti in tale report, per realizzare una nuova riforma costituzionale, si raccomanda al governo centrale, alla Federazione BiH e alla Republika Srpska di iniziare il più presto possibile un dibattito sulla riforma della Costituzione, eliminando i cantoni, e incitando i cittadini della Bosnia ed Erzegovina a partecipare alla vita politica, sia iscrivendosi ai partiti politici, sia partecipando attivamente con le organizzazioni che rappresentano la società civile e che promuovono la democrazia. All'Unione Europea invece Crisis Group manda un messaggio forte, ovvero di aprire immediatamente il processo di entrata nell'Unione Europea, considerando i molteplici problemi politici e sociali che il paese sta affrontando. L'ultima raccomandazione, inviata ai membri del *Peace Implementation Council (PIC)* in particolare a Stati Uniti e Unione Europea, è molto significativa e anche in grado di sintetizzare il ruolo degli attori internazionali nell'area: trattare la Bosnia ed Erzegovina come un paese normale, chiudendo l'Alto Commissariato. [73]

73 International Crisis Group, *Bosnia's Future,* Europe Report N°232, 10 July 2014.

Conclusioni.

In seguito alla dissoluzione della Jugoslavia e al processo di indipendenza delle Repubbliche, pacifico in alcuni casi (Slovenia, Macedonia) e conflittuale in altri (Bosnia, Croazia, Kosovo), il percorso verso l'adesione nell'Unione Europea dei paesi dei Balcani Occidentali inizia nel 1999, con la previsione dei Programmi di adesione e associazione, stipulati tra Bruxelles e i paesi interessati, e poi nel 2003 durante il Vertice di Salonicco, dove il Consiglio europeo attribuisce lo status di candidati potenziali a tutti i paesi dell'area. Ma tale processo si rivela lungo e tortuoso. Solo Slovenia e Croazia sono entrate ufficialmente nell'Unione Europea, la Serbia e il Montenegro sono paesi candidati, mentre Macedonia, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo rimangono candidati potenziali.

Nel caso di studio analizzato, la Bosnia ed Erzegovina, abbiamo compreso come la guerra del 1992-1995 abbia profondamente cambiato il quadro politico, sociale ed economico del paese, sia per le conseguenze legate ai danni materiali, morali, per cui è stato necessario un forte intervento di ricostruzione da parte degli attori internazionali, sia per le conseguenze delle politiche nazionaliste e della pulizia etnica. In particolare con la conclusione del conflitto e gli accordi di Dayton è stata elaborata una struttura istituzionale complessa e caotica che non ha contribuito alla stabilità politica e ha cristallizzato le differenze tra i gruppi etnici componenti il paese.

Questa struttura istituzionale federale, suddivisa in più livelli governativi e cantonali, va profondamente riformata per permettere sia al paese di intraprendere le necessarie riforme per alleviare la profonda crisi economica che il paese sta affrontando, sia nella prospettiva di adesione nell'Unione Europea. L'Unione Europea ha infatti bisogno di un interlocutore unico per dialogare sui processi di riforme da intraprendere per adeguare il proprio sistema politico e sociale ai requisiti necessari. Per questo motivo, i vari attori politici istituzionali, sia di Bruxelles, sia i vari rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina, devono trovare una soluzione di compromesso per riformare il sistema Dayton. Fino a quando tale sistema, che favorisce le discriminazioni e accentua l'ingovernabilità del paese, non verrà riformato, la prospettiva dell'entrata nell'Unione Europea della Bosnia ed Erzegovina resterà molto lontana.

Ringraziamenti.

Un sentito ringraziamento a tutti coloro che durante i vari viaggi nei Balcani occidentali che ho intrapreso negli ultimi tre anni, mi hanno aiutato a comprendere le conseguenze della dissoluzione della Jugoslavia e delle guerre degli anni Novanta. Grazie a Tenda per la pace e i diritti, per il concreto impegno condiviso nella protezione dei diritti umani e per avermi fatto appassionare del caso della Bosnia ed Erzegovina, grazie a tutte le associazioni che ho avuto modo di conoscere e che mi hanno dato importanti spunti e chiavi di lettura per comprendere la profonda complessità sociale, economica e istituzionale dei paesi del'ex-Jugoslavia. Un grazie speciale in particolare agli amici bosniaci di Tuzlanska Amica a Tuzla, di Kuca Otvorenog Srca (Mostar), Adopt Srebrenica, Cooperativa Insieme (Bratunac-Srebrenica).

Grazie all'INPS/ex INPDAP che mi ha dato la possibilità di continuare a perfezionare i miei studi storici, politologici e istituzionali finanziando con una borsa di studio la partecipazione al Master, e un grazie sentito alla Prof. ssaMaria Cavallaro che mi ha seguito in questo lavoro di tesi dandomi ottimi spunti e interpretazioni dal punto dello studio del processo di integrazione dell'Unione Europea.

BIBLIOGRAFIA.

Archick K., *European Union Enlargement*, Congressional Research Service, 2011.

Biagini A. (a cura di), *I Balcani Verso L'Unione Europea*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

Brljavac B., *Europeanisation Process of Bosnia and Herzegovina : Responsibility of the European Union?*,Balkanologie [En ligne], Vol. XIII, n° 1-2,2011.

Caplan R., *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2005.

Ciliga A., *Il labirinto jugoslavo*, Jaca Book, Milano, 1982.

Consiglio regionale Fruli Venezia Giulia, *I Balcani occidentali verso l'integrazione nell'Unione Europea: prospettive e ruolo del Friuli Venezia Giulia: Trieste 29 novembre 2004*, Consiglio Informa 1/2005.

Dinan D., *Origin and evolution of the European Union,* Oxford, Oxford University Press,2006.

Ercolani A. (a cura di), *I Balcani: dalla fine del comunismo all'Unione Europea*,P. Lacaita, 2007.

European Commission*, Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report, Brussels, 6 November 2007.*

European Commission, *Comunication from the Commission to the European Parliament and The Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014.*

European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report, Communication Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015.*

Gilbert M., Storia Politica dell'Integrazione Europea, Laterza, Bari, 2005.

Gori L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino, Saverio Mannelli, 2008.

International Crisis Group, *Bosnia's Future,* Europe Report N°232, 10 July 2014.

Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (a cura di), *I paesi dell'Europa orientale balcanica e i loro rapporti con l'Unione Europea*, ISIG e MAE, 2003.

Larrabee F., *Long Memories and Short Fuses: Change and Instability in the Balkans, International Security*, Vol. 15, No. 3 (Winter 1990-1991).

Matejak I., *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali: analisi geopolitica*, La Mongolfiera, Trieste, 2009.

Merlicco G. (a cura di), *I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche: i casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia,* Osservatorio di politica internazionale, IAI Istituto Affari Internazionali.

Orosz A., *European Integration of the Western Balkans Countries: the Way Behind and Ahead*, International Center for Democratic Transition, 2010.

Parish M.T., *The Demise of the Dayton Protectorate*, Journal of Intervention and State Building, (Special Supplement), 01/12/07.

Petrovic R. & Russo F. (a cura di), *L'altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998.

Prifti E., *The European Future of the Western Balkans. Thessaloniki@10(2003-2013)*, The European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2013.

Privitera F., *Storia d'Europa nel XX secolo*, Jugoslavia, Unicopli, Milano, 2007.

Vachudova M.A., *EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On,* Journal of Common Market Studies, 2014 Volume 5. Number 1.

Vesnic Alujevic L., *European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future,* Center for European Studies, Brussels, 2012.

Weber B. & Bassuener K., *EU Policies Boomerang: Bosnia and Herzegovina's Social Unrest*, Democratization Policy Council (DPC), Sarajevo and Berlin, February 2014.

SITOGRAFIA

http://www.instoria.it/home/Accordi_dayton.htm

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-120_it.htm

http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_it.htm?locale=FR

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-574_en.htm

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_it.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_it.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/stabilisation_association_process_it.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/stabilisation_association_process_it.htm

http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani-notizie/L-UE-e-i-Balcani-a-Salonicco-11-anni-dopo.-Cos-e-andato-storto-151697

http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-Bruxelles-propone-un-patto-per-la-crescita-151373

http://www.cepolicy.org/publications/eus-role-western-balkans-after-croatian-accession

http://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/juncker-to-halt-enlargement-as-eu-commission-head/articleshow/38427661.cms

http://www.state.gov/

http://europa.ba/

http://www.eastjournal.net/bosnia-dimenticare-sejdic-e-finci-il-dibattito-sulla-strategia-ue/36862

http://www.eastjournal.net/bosnia-lunione-europea-non-riconoscera-le-elezioni-del-2014/30451

European Commission, Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report, Communication 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/557&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en,

http://www.defenceviewpoints.co.uk/articles-and-analysis/the-potential-secession-of-the-republika-srpska-from-bosnia-i-herzegovina-and-the-international-response

http://www.southeast-europe.org/pdf/13/DKE_13_A_DK_Endrodi-K-Viktoria_BH.pdf