



L'Unione europea ed i Balcani occidentali. Stato dell'arte, prospettive, ruolo dell'Italia

di Raffaella Coletti (CeSPI)

n. 82 – aprile 2018

Il 2018 si presenta come un anno di svolta per le relazioni tra l'UE ed i paesi dei Balcani occidentali e sulle prospettive dell'Italia in questo ambito. Lo scorso 6 febbraio la Commissione europea ha presentato una nuova strategia per l'allargamento verso Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo, rilanciando una prospettiva che sembrava sempre più lontana. Nella prima sezione della Nota, si traccia un quadro sintetico delle relazioni UE-Balcani occidentali, evidenziando come il rilancio delle prospettive di allargamento sia influenzato dalla crescente consapevolezza da parte dell'Unione del ruolo chiave che è chiamata a giocare per garantire sicurezza e sviluppo nella regione, anche in considerazione delle conseguenze che un clima di instabilità nell'area può avere sul proprio territorio. La seconda sezione si concentra sul Processo di Berlino, iniziativa intergovernativa lanciata nel 2014 dal governo tedesco per mantenere viva l'attenzione verso la regione balcanica; l'Italia partecipa al processo e ha ospitato il quarto vertice a Trieste nel luglio 2017. La terza sezione traccia un bilancio delle iniziative e degli interessi dell'Italia nella regione, che includono importanti relazioni economiche, politiche e sociali. La quarta sezione, infine, propone una riflessione sul ruolo specifico che l'Italia potrà giocare nella regione nel 2018, in concomitanza con la presidenza di turno dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, che svolge un ruolo cruciale per sostenere pace, sicurezza e stabilità, come forum di cooperazione e dialogo ma anche attraverso le sue numerose attività sul campo. La presidenza italiana potrà valorizzare le potenzialità e capacità dell'OSCE per garantire sicurezza, democrazia e rispetto dei diritti umani nei paesi balcanici, sostenendo così anche le prospettive di adesione della regione.

1. Balcani occidentali e Unione europea: stato dell'arte

Il 2018 si presenta come un anno di svolta per le relazioni tra UE e Balcani occidentali, dopo un lungo periodo di stallo. Le prospettive di adesione dei paesi già facenti parte dell'ex Jugoslavia, e dell'Albania, formalizzate nell'agenda di Salonicco nel 2003, **si sono sinora tradotte in un effettivo ingresso nell'UE solamente per la Slovenia (nel 2004) e per la Croazia (nel 2013).**

Serbia e Montenegro hanno lo *status* di **paesi candidati** e hanno aperto i negoziati per l'adesione; **Albania e Macedonia** hanno lo *status* di **paesi candidati ma non hanno ancora aperto i negoziati**; **Kosovo e Bosnia Erzegovina sono ancora paesi potenziali candidati**, anche se la Bosnia ha presentato formale richiesta di adesione nel 2016.

Nel **2014**, il neo-eletto presidente della Commissione europea **Jean-Claude Juncker** aveva dichiarato che per i cinque anni del suo mandato non ci sarebbero stati ulteriori allargamenti, ufficializzando una situazione di fatto che vedeva i Balcani occidentali sempre più lontani dalla prospettiva di adesione.

Un nuovo discorso del presidente Juncker nel settembre 2017 ha questa volta aperto le porte ad **una svolta positiva per l'allargamento dell'UE ai paesi balcanici**. Successivamente, il 6 febbraio 2018 la Commissione Europea ha presentato il documento *A credible enlargement perspective for an enhanced EU engagement with the Western Balkans*¹, rilanciando così la prospettiva di allargamento verso i paesi dei Balcani occidentali che ne sono ancora esclusi: Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo.

La strategia si articola in particolare su sei iniziative principali: iniziativa per rafforzare lo stato di diritto; iniziativa per rafforzare l'impegno in materia di sicurezza e migrazione; iniziativa per rafforzare il sostegno allo sviluppo socio-economico; iniziativa per rafforzare la connettività dei trasporti e dell'energia; iniziativa relativa ad un'agenda digitale per i Balcani occidentali; iniziativa per sostenere la riconciliazione e le relazioni di buon vicinato. La strategia indica, inoltre, un possibile orizzonte temporale per l'adesione di Serbia e Montenegro (2025).

Le aspettative per il 2018 sono legate anche ad altri elementi: in ambito UE, l'ottimismo è influenzato dalla **presidenza di turno del Consiglio dell'Unione da parte della Bulgaria nel primo semestre e dell'Austria nel secondo semestre**; entrambi paesi che, per motivi diversi, sono particolarmente interessati alla regione balcanica. La Bulgaria, in particolare, ha indicato i Balcani occidentali e la definizione di una *roadmap* chiara per l'allargamento come una delle priorità della sua presidenza, e ha previsto l'organizzazione di un vertice UE-Balcani che si svolgerà a Sofia il prossimo 17 maggio.

Nell'area balcanica, **l'uscita dall'impasse politica della Macedonia**, con il nuovo governo formato da Zoran Zaev nel maggio 2017, apre le porte a un reale processo di democratizzazione del paese, e pone le condizioni per superare la disputa con la Grecia in merito al nome, esasperata negli ultimi anni dal nazionalismo dell'ex primo ministro macedone Nikola Gruevski.

La nuova centralità attribuita all'allargamento nelle strategie dell'UE è innegabilmente influenzata da problematiche di sicurezza, quali l'intensificarsi degli attraversamenti irregolari di migranti lungo la "rotta balcanica" nel 2015, la presenza di *foreign fighters* in particolare in Bosnia e in Kosovo, come pure la crescente influenza nella regione di Turchia, Cina e soprattutto Russia.

Inoltre, anche a seguito dello stallo nelle prospettive di allargamento, secondo molti osservatori **si è assistito nell'ultimo decennio nella regione balcanica ad un graduale processo di involuzione democratica**, che coinvolge il decadimento di funzioni base della democrazia e la crescente diffusione di nazionalismi e tendenze autoritarie. Tali atteggiamenti risvegliano fantasmi del passato, enfatizzando i pregiudizi etnici ed amplificando le criticità nelle irrisolte dispute bilaterali che attraversano la regione.

La prospettiva di adesione resta, secondo molti osservatori, il progetto centrale nell'ottica della democratizzazione e stabilizzazione della regione balcanica. L'UE rimane infatti l'attore più influente, in virtù dei numerosi legami di carattere non solo istituzionale, ma anche economico e sociale. Una concreta prospettiva di allargamento dovrebbe inoltre contribuire a porre nuovamente al centro dell'agenda delle relazioni dell'UE con la regione il sostegno a processi strutturali, legati alla promozione della democrazia ed alla riconciliazione tra società, negli ultimi anni troppo spesso sacrificati in virtù dell'obiettivo a breve termine di sicurezza e stabilità.

In questo quadro, vale la pena sottolineare che **l'attivismo della società civile** viene individuato da più fonti come uno degli elementi più positivi nell'attuale situazione dei paesi balcanici; società civile che in molti casi vanta rapporti durevoli e consolidati con numerose controparti europee.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

2. Il ruolo del Processo di Berlino

Ai fini della riapertura di una prospettiva concreta di allargamento, il **Processo di Berlino** ha giocato un ruolo centrale. **Lanciato nel 2014 dal governo tedesco** in risposta alla “pausa nell’allargamento” stabilita da Junker, il Processo si è proposto come spazio intergovernativo di confronto e dialogo fra alcuni leader europei e leader dei paesi balcanici.

Al primo vertice intergovernativo di Berlino (2014) sono seguiti i summit di Parigi (2015), Vienna (2016), Trieste (2017), mentre l’ultimo incontro è previsto a Londra nel luglio 2018. Oltre ai capi di governo dei paesi dei Balcani occidentali ed alla Germania hanno aderito al processo nel corso degli anni rappresentanti di Italia, Austria, Francia, Croazia, Slovenia e Regno Unito; partecipano inoltre rappresentanti dell’Unione Europea e delle Istituzioni finanziarie internazionali.

Il valore del Processo di Berlino sta innanzitutto nell’aver mantenuto vivi l’attenzione e il dialogo con i paesi della regione, in una fase di formale e consapevole “congelamento” del percorso di adesione. Il Processo ha inoltre consentito di avanzare il dialogo e la condivisione su una serie di temi centrali per le prospettive di adesione della regione, quali il superamento delle dispute bilaterali, il rafforzamento del buon governo, la crescita economica sostenibile, l’integrazione dei mercati, la connettività delle reti di trasporto e dell’energia, la connettività umana (giovani, educazione, scienza e ricerca).

Nei vertici del Processo di Berlino hanno trovato spazio anche questioni più legate all’attualità e alla sicurezza, quali la lotta contro l’estremismo e la radicalizzazione, e la gestione delle migrazioni attraverso la rotta balcanica.

Il Processo ha inoltre agito da catalizzatore rispetto a una serie di forze degli attori non istituzionali e della società civile, che hanno gradualmente affiancato ai vertici intergovernativi propri spazi di condivisione e dialogo². In particolare, il Forum della società civile³, nelle sue diverse edizioni, ha offerto l’occasione per discutere dal punto di vista della società civile alcune delle tematiche affrontate a livello intergovernativo, ma anche per approfondire altre tematiche particolarmente sentite dalle organizzazioni presenti; tra queste, la libertà e indipendenza dei media, la *governance* democratica, il cambiamento climatico, la *Brexit* e l’emergere dei populismi.

La mobilitazione della società civile rappresenta sicuramente uno degli effetti più positivi del Processo di Berlino, e conferma la capacità e volontà dei cittadini dei paesi balcanici di partecipare attivamente alla definizione del loro futuro. Questa partecipazione è cruciale soprattutto nell’ottica di ridare slancio al processo di allargamento recuperando una prospettiva di democratizzazione reale dei paesi dei Balcani occidentali, che riporti la democrazia e lo sviluppo umano al centro di un’agenda ultimamente troppo focalizzata sul tema della sicurezza.

Non è ancora chiaro quali saranno gli sviluppi futuri del Processo di Berlino, ma a partire dal 2017 è in discussione la formulazione di una Agenda “*Berlin Process Plus*”, che potrebbe continuare ad offrire uno spazio di riferimento nel promettente scenario che si profila per l’adesione della regione.

² A partire da Vienna si sono organizzati in parallelo al vertice intergovernativo un Business Forum e un Forum della società civile. A partire dal vertice di Parigi si è aggiunto un Reflection Forum, di condivisione tra ricercatori e studiosi che si occupano di Balcani, e un Forum dei giovani, lanciato in occasione della formalizzazione della rete Regional Youth Cooperation Office of the Western Balkans (RYCO).

³ Per maggiori informazioni: <http://wb-csf.eu/>

3. La posizione dell'Italia

Nell'attuale situazione di conferma della centralità della prospettiva di adesione per lo sviluppo e la stabilità dei Balcani occidentali e dell'Europa intera, ma anche di grande incertezza circa l'effettivo futuro del percorso di adesione, un ruolo chiave per favorire l'integrazione a diversi livelli potrà essere giocato da quei paesi membri più direttamente interessati all'area. Tra questi rientra sicuramente **l'Italia, che sostiene la prospettiva di una progressiva integrazione dei paesi dei Balcani occidentali nell'UE.**

Dal punto di vista politico, i Balcani occidentali rappresentano da sempre una priorità strategica per il nostro paese, grazie alla prossimità fisica, storica e culturale. Dopo un importante impegno nella ricostruzione a seguito del drammatico periodo delle guerre jugoslave (1991-2001), **l'Italia si propone oggi come partner chiave per i paesi della regione** nella prospettiva di un rafforzamento istituzionale e di una progressiva integrazione nell'UE.

Le reti istituzionali formalizzate tra Italia e paesi balcanici trovano spazio nella dimensione europea come pure nell'ambito di relazioni regionali, come l'Iniziativa Adriatico Ionica o l'Iniziativa Centro Europea.

Le reti che attraversano l'Adriatico non si limitano comunque alla sola dimensione politico-istituzionale, ma sono invece molteplici e diversificate⁴. **L'Italia è il secondo partner commerciale di tutti i paesi della regione**; esistono numerosi e solidi legami tra autorità locali e regionali italiane e balcaniche, tra università e centri studi e tra attori della società civile e del mondo non governativo, spesso ereditati dallo sforzo messo in campo in occasione dei conflitti degli anni Novanta del secolo scorso.

Il tentativo di portare a sistema queste voci ed esperienze è stato alla base di diverse iniziative e progetti portati avanti dall'Italia negli ultimi due decenni. In questo senso è da leggersi anche l'impegno del governo e delle regioni italiane per la costituzione della **Macroregione Adriatico Ionica**, la cui strategia è stata formalmente approvata dal Consiglio europeo nel 2014.

La Macroregione, che coinvolge oltre all'Italia altri tre paesi membri (Grecia, Croazia e Slovenia) **e quattro paesi non membri** (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia), mira a promuovere la prosperità economica e sociale della regione aumentandone competitività, attrattività e connettività, sostenendo anche la prospettiva di adesione dei paesi balcanici. Sebbene sinora non abbia raggiunto la piena attività o i risultati sperati, la Macroregione resta uno strumento potenzialmente prezioso per la *governance* dell'area adriatico-ionica e per stimolare l'allargamento.

In questo quadro, l'organizzazione **nel luglio 2017 del vertice intergovernativo del Processo di Berlino a Trieste**, ha offerto all'Italia – e in particolare al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione Internazionale - una importante occasione di visibilità per l'impegno verso l'adesione dei paesi dei Balcani occidentali.

Coerentemente con l'attenzione da sempre dimostrata per le diverse reti che tessono le relazioni con la regione, il governo italiano ha garantito un collegamento esplicito con il *Forum* della società civile, prevedendo per questo evento un incontro conclusivo alla presenza dei Ministri degli esteri dei paesi coinvolti e sottolineando il ruolo delle società civile nella dichiarazione finale del Summit.

La società civile italiana ha partecipato in modo significativo al *Forum*, confermando il suo interesse per la regione e sfruttando questa opportunità per mantenere vivo il dialogo e la collaborazione con le controparti balcaniche.

⁴ La stessa Iniziativa Adriatico-Ionica include un Forum delle Camere di Commercio, un Forum delle Università e un Forum delle città dell'Adriatico e dello Ionio.

L'Italia sarà chiamata a confermare e rilanciare il suo impegno complessivo (istituzionale e non) in occasione del prossimo vertice di Londra (luglio 2018), e nei successivi strumenti e iniziative che verranno messi in campo per accompagnare il processo di adesione.

4. Le opportunità legate al turno di presidenza italiana dell'OSCE

Nel 2018 l'Italia ha assunto la presidenza di turno dell'OSCE. L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa svolge un ruolo cruciale nel sostenere pace, sicurezza e stabilità in Europa e nel mondo, come forum di cooperazione e dialogo ma anche attraverso le sue numerose attività sul campo.

Nata nel 1995 come evoluzione della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE), l'OSCE fonda il suo operato sul concetto di sicurezza onnicomprensiva, introdotto nell'atto fondativo della CSCE del 1975 (Atto finale di Helsinki). Tale concetto si declina in un'attenzione a tutte le dimensioni della sicurezza (politico-militare, economico-ambientale e umana), che a partire dagli anni Novanta informa il dialogo e le attività sul campo dell'Organizzazione.

La condivisione di pratiche che deriva da questa esperienza di lunga durata, unita all'adesione a obiettivi e valori comuni da oltre quarant'anni, rappresenta uno dei principali valori aggiunti dell'operato dell'Organizzazione. L'ampiezza della *membership* – da Vancouver a Vladivostock – rende inoltre l'OSCE la più grande organizzazione regionale per la sicurezza. Il ruolo paritario attribuito a tutti i 57 Stati partecipanti caratterizza ulteriormente il ruolo dell'OSCE come unico e prezioso nella prospettiva della *governance* globale.

La regione balcanica rappresenta un'area di particolare importanza per l'OSCE, che è presente in tutti i paesi della regione. Si tratta in tutti i casi di missioni di lunga durata (la missione a Skopje, Macedonia, è stata inaugurata nel 1992; quella in Bosnia Erzegovina nel 1995; la presenza in Albania nel 1997; la missione in Kosovo nel 1999; quella in Serbia nel 2001 e quella in Montenegro nel 2006), che possono dunque vantare un importante radicamento sul territorio.

Le missioni lavorano su tematiche cruciali per la sicurezza, la democrazia ed i diritti umani, offrendo assistenza ed esperienza alle autorità e ai rappresentanti della società civile, in stretto raccordo con i governi locali. Sostengono un funzionamento efficace e adeguato delle istituzioni e l'implementazione imparziale delle leggi e contribuiscono alla definizione di politiche e strategie di lungo termine.

Le missioni sul territorio lavorano, inoltre, a stretto contatto con diversi strati della società civile per garantirne rappresentatività e inclusione; la relazione con la società civile risulta particolarmente preziosa, in virtù di quanto menzionato sopra in merito al positivo attivismo registrato anche nell'attuale momento di difficoltà della regione.

Più in particolare, le missioni sostengono le istituzioni e lavorano a stretto contatto con la società civile in interventi legati alla sicurezza, quali il controllo degli armamenti, la lotta al traffico di esseri umani, la prevenzione e risoluzione dei conflitti, la *cyber security*, la lotta alla radicalizzazione e al diffondersi dell'estremismo violento, il controllo delle frontiere e il governo dei flussi migratori, il miglioramento della trasparenza e dell'efficacia nel settore della sicurezza pubblica, la formazione delle forze di polizia.

Svolgono inoltre importanti attività volte a promuovere lo sviluppo di istituzioni democratiche, monitorando le procedure elettorali, sostenendo adeguate riforme legali e amministrative, contrastando la corruzione, favorendo il buon governo e lo stato di diritto e impegnandosi a favore della libertà dei media.

Operano per un miglioramento del rispetto dei diritti umani, inclusi interventi specifici per l'uguaglianza di genere, la tolleranza e non-discriminazione e la tutela delle minoranze (incluse le

minoranze Rom e Sinti). Svolgono un ruolo di sostegno alle istituzioni per l'approvazione e l'implementazione di normative adeguate a tutela dell'ambiente. Infine, nella consapevolezza del potenziale ruolo cruciale svolto dai giovani per il futuro della regione, si occupano di formazione e incoraggiano scambi a livello regionale.

È opportuno anche sottolineare che tutte le operazioni di campo balcaniche hanno mandati versatili e ampi e capacità di mobilitare risorse rapidamente; svolgono dunque un ruolo particolarmente prezioso.

Il lavoro di campo svolto dall'OSCE è realizzato in stretto contatto anche con altre istituzioni internazionali o sovranazionali presenti nei paesi della regione. La relazione è molto stretta anche con l'Unione europea, soprattutto in materia di riforma giudiziaria e della polizia, pubblica amministrazione, misure anti-corrruzione, democratizzazione, rafforzamento delle istituzioni, diritti umani, libertà dei media, sviluppo di piccole e medie imprese, gestione dei confini e lotta al traffico di esseri umani, elezioni.

A ridosso della fine del 2017 il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale ha formalizzato le seguenti **priorità per l'azione dell'Italia alla guida dell'OSCE**:

- pieno sostegno politico, in continuità con l'azione delle precedenti Presidenze, agli sforzi per la ricerca di una soluzione alla crisi ucraina, basata sugli accordi di Minsk e in raccordo con il formato Normandia⁵. Al contempo attenzione prioritaria sarà dedicata al ruolo dell'OSCE nei conflitti "protratti" (Nagorno-Karabakh, Transnistria, Georgia: Abkhazia e Ossezia);

- **maggiore focus sulle sfide e le opportunità provenienti dal Mediterraneo**, incluse le migrazioni, come sottolineato in occasione della Conferenza mediterranea dell'OSCE tenutasi a Palermo il 24-25 ottobre 2017;

- **approccio pro-attivo sulle tre "dimensioni" di sicurezza dell'OSCE** (politico-militare, economico-ambientale, diritti umani) e sulle nuove sfide transnazionali (terrorismo, *cyber security*, lotta ai traffici illeciti, dal narcotraffico al traffico di beni culturali);

- sulla **Prima dimensione** (politico-militare) particolare attenzione verrà dedicata all'approfondimento del "Dialogo strutturato sulle sfide e i rischi alla sicurezza regionale, presenti e futuri", volto a contribuire al ripristino di un clima di fiducia tra gli Stati Partecipanti, stimolando la discussione sull'evoluzione della sicurezza in Europa e sulle modalità per ristabilire un livello adeguato di "sicurezza cooperativa";

- la Presidenza italiana dell'OSCE intende poi proseguire il lavoro svolto dalle presidenze austriaca (2017) e tedesca (2016) per **rafforzare la Seconda dimensione (economica e ambientale) dell'OSCE**, che rappresenta un terreno in cui **interessi comuni e meno divisivi** possono contribuire ad alimentare un'atmosfera di cooperazione potenzialmente utile anche in ambiti più complessi. Punteremo a rafforzare il dialogo su questioni quali la promozione del progresso economico e della sicurezza attraverso l'innovazione, il capitale umano, il buon governo e la transizione energetica verde;

- **importanza prioritaria rivestirà, infine, la Terza Dimensione** (diritti umani) nella convinzione che il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto siano aspetti legati in maniera imprescindibile alla nostra sicurezza. La Presidenza promuoverà l'universalità e

⁵ Il formato Normandia è la denominazione che individua le figure di governo provenienti da Germania, Russia, Ucraina e Francia impegnate nel cercare di risolvere la situazione in Ucraina orientale. Il primo incontro del gruppo è avvenuto in giugno 2014 in Normandia, (Francia), durante il 70 ° anniversario delle operazioni della seconda guerra mondiale.

l'indivisibilità di tutti i diritti fondamentali, nonché il contrasto a ogni forma di discriminazione e intolleranza. Particolare attenzione sarà dedicata al contrasto della tratta di esseri umani.⁶

Sebbene **la regione balcanica** non rappresenti una priorità geografica della presidenza, essa rappresenta tuttavia **un'area chiave in tutte le priorità tematiche individuate dall'Italia**. Molte delle sfide transnazionali menzionate nelle priorità rappresentano criticità emergenti in quell'area, come terrorismo, *cybersecurity*, lotta ai traffici illeciti, e priorità già affrontate dalle missioni operative dell'Organizzazione nella regione. La cooperazione regionale rappresenta una sfida chiave per i paesi balcanici.

La cooperazione economica e quella ambientale nella regione e tra questa e i paesi europei sono da tempo al centro dell'agenda UE e anche dell'agenda nazionale italiana (ad esempio nell'ambito della Macroregione adriatico-ionica e dell'Iniziativa adriatico-ionica), e possono indubbiamente rappresentare un terreno chiave sul quale costruire un'atmosfera di cooperazione nella regione, nello spirito richiamato dalla presidenza italiana.

Come già accennato, **la protezione dei diritti umani è un tema di crescente rilevanza in tutti i paesi della regione**. Complessivamente, dunque, le priorità individuate dal nostro Paese implicano un'inevitabile attenzione alla regione balcanica, che potrà essere valorizzata dalla posizione geografica e dagli stabili legami dell'Italia nell'area. La sfida della presidenza sarà quella di valorizzare le potenzialità e capacità dell'OSCE, anche nelle sue missioni di campo, per garantire sicurezza, democrazia e rispetto dei diritti umani nei paesi balcanici, sostenendo così anche le prospettive di adesione della regione.

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604172
e-mail: st_affari_esteri@camera.it

⁶ http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/osce