

IL PATTO DI STABILITÀ E LA COOPERAZIONE REGIONALE NEI BALCANI

A CURA DI
ETTORE GRECO

IN QUADERNI
10
Marzo 2000

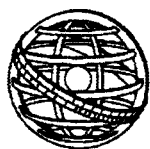
ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

**IL PATTO DI STABILITÀ
E LA COOPERAZIONE REGIONALE
NEI BALCANI**

**A CURA DI
ETTORE GRECO**

Autori

Maurizio Cremasco	<i>Consigliere scientifico, IAI</i>
Tito Favaretto	<i>Direttore, Istituto di studi e documentazione sull'Europa comunitaria e sull'Europa orientale (Isdee), Trieste</i>
Ettore Greco	<i>Vice Direttore, IAI</i>
Fabrizio Saccomanni	<i>Direttore centrale per le attività estere, Banca d'Italia; Presidente del Tavolo di lavoro per la ricostruzione e la riforma economica del Patto di stabilità per i Balcani</i>
Loukas Tsoukalis	<i>Professore, European Institute, London School of Economics and Political Science</i>



IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Coordinamento redazionale: Sandra Passariello

Indice

Introduzione.....	5
--------------------------	----------

**Il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale:
un approccio nuovo a un problema regionale**

<i>Fabrizio Saccomanni</i>	<i>10</i>
----------------------------------	-----------

Patto di stabilità e possibili approcci all'incerto quadro balcanico

<i>Tito Favaretto</i>	<i>16</i>
-----------------------------	-----------

La dimensione economica dell'integrazione regionale nei Balcani

<i>Loukas Tsoukalis</i>	<i>25</i>
-------------------------------	-----------

Aspetti di sicurezza del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale

<i>Maurizio Cremasco</i>	<i>32</i>
--------------------------------	-----------

Introduzione

Questa breve raccolta di testi sul Patto di stabilità per l'Europa sudorientale vuole essere un contributo di conoscenza e di riflessione sulla più ambiziosa iniziativa di intervento internazionale che sia stata finora intrapresa per volontà e impulso dell'Unione Europea (EU) in una regione straziata dai conflitti interetnici, caratterizzata da una precaria situazione economica e sociale, afflitta da estesi fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata e in forte ritardo sulla via della democratizzazione e dello sviluppo.

Fabrizio Saccomanni apre il Quaderno con una puntuale analisi delle ragioni per cui il Patto è nato, in un momento così particolare e difficile della storia dei Balcani, dei suoi scopi, delle sue opportunità, delle sue implicazioni e dei suoi rischi. Un Patto che si muove lungo la direzione delle riforme economiche basilari; che intende portare avanti un approccio regionale, ma modulato e articolato sulle diverse realtà dei paesi a cui si rivolge; che vuole favorire le strategie e gli interventi delle istituzioni finanziarie internazionali e gli investimenti privati; che non dimentica l'importanza che la sicurezza interna (quindi la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata) riveste non solo per il consolidamento del sistema istituzionale ed economico, ma per la stessa sicurezza esterna; e che punta, in una prospettiva di lungo periodo, all'integrazione dei paesi della regione nelle strutture politiche, economiche e di sicurezza europea ed euro-atlantica.

Dopo aver illustrato l'organizzazione e il funzionamento del Patto, con i suoi tre Tavoli di lavoro, le modalità di coinvolgimento delle grandi istituzioni che vi partecipano e il meccanismo dei finanziamenti, Saccomanni esamina il ruolo che gli attori del Patto dovrebbero giocare nei vari settori, il progetto della "Carta degli Investimenti" e la sua gestione, e l'importanza dei progetti miranti alla lotta contro la corruzione, un elemento fondamentale per lo sviluppo democratico delle istituzioni e per la sicurezza dei finanziamenti.

Saccomanni sottolinea alcune condizioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi del Patto: il perdurare dello slancio politico che ha condotto alla nascita del Patto; la necessità che si compiano progressi paralleli nei campi delle riforme strutturali di base e dell'assistenza finanziaria; un più deciso e visibile ruolo di guida dell'Unione Europea; una genuina collaborazione tra tutti gli attori di rilievo del Patto; un approccio coordinato e realistico alla questione della Serbia, che superi le divisioni tra Stati Uniti ed Europa. Se lo scetticismo può apparire d'obbligo di fronte a una situazione regionale così difficile, non sembrano esservi, oltre il Patto, opzioni alternative per la ricerca di soluzioni credibili ai problemi dell'area. Il Patto merita quindi, come sottolinea Saccomanni, un periodo di prova adeguato alla complessità di tali problemi.

Nel secondo testo che verte sui possibili approcci all'incerto quadro balcanico, Tito Favaretto, partendo da alcune considerazioni sull'attuale difficoltà a sviluppare un approccio globale verso l'area, indica nell'approccio parziale e nei rapporti bilaterali la strada iniziale da seguire, sia pure nel contesto di una visione strategica di fondo che, anche in questa fase, tenga conto della necessità e dell'importanza dei legami multilaterali - in grado, nel tempo, di costituire concreti elementi di stabilità e progresso - e della priorità dello strumento eco-

nomico, fondamentale per poter giungere a un più articolato e complesso quadro, ampliato a livello regionale.

La prima fase dovrebbe essere, quindi, secondo Favaretto, organizzata a un livello di condizionalità politica molto bassa ma di condizionalità economica più elevata con la richiesta, ad esempio, che i paesi della regione avviino un processo di liberalizzazione degli scambi e che si riattivino e sviluppino i collegamenti energetici e infrastrutturali sulla base di accordi caratterizzati da specifiche garanzie. Tutto ciò in funzione di una loro futura integrazione nelle strutture dell'UE e quindi come incentivo a una trasformazione anche delle relazioni politiche e di sicurezza. Si dovrebbe pertanto puntare a rapporti bilaterali, condizionati da legami e rapporti economici multilaterali, e nel contesto di un quadro di riferimento generale al processo di integrazione europea.

La seconda fase, dovrebbe essere simile a quella sviluppata dall'UE verso i paesi dell'Europa centrale e riguarderebbe la capacità e la volontà di ogni singolo paese di rispettare le condizioni politiche ed economiche che sono poste alla base dell'eventuale processo di integrazione nell'UE.

Nella parte finale del suo testo, Favaretto identifica due problemi della prima fase che, se risolti, potrebbero contribuire ad un più facile passaggio alla fase successiva e, in prospettiva, al miglioramento dei rapporti intraregionali: la ricostruzione e il potenziamento delle infrastrutture di base e l'ammodernamento dei collegamenti stradali e ferroviari all'interno della regione e verso i paesi dell'Unione. Sono questi i settori in cui andrebbero concentrati, in via prioritaria, i finanziamenti.

Loukas Tsoukalis affronta gli aspetti economici dell'integrazione europea e della regione balcanica, ricordando prima di tutto gli schemi regionali di interazione e cooperazione nati fin dall'inizio degli anni novanta, come l'Iniziativa centroeuropea (Ince) e la Black Sea Economic Cooperation (Bsec) e quelli specifici per l'Europa sudorientale, come la Southeast Europe Cooperative Initiative (Seci), il Processo di Royaumont, fino al più recente Patto di stabilità.

L'Unione Europea ha svolto un ruolo fondamentale nell'elaborazione e promozione del Patto. Se, come sembra, intende anche essere l'attore principale nella ricostruzione, modernizzazione e stabilità della regione balcanica, avrà bisogno di una forte volontà politica, di adeguate risorse finanziarie e di idee innovative. L'Unione dovrà inoltre offrire ai paesi della regione la concreta prospettiva di essere incorporati, nel medio-lungo termine, nelle sue strutture politiche ed economiche. Ma l'approccio regionale non deve soffocare le relazioni bilaterali e rappresentare un elemento di ritardo per l'ingresso anticipato nell'Unione di quei paesi (come Romania e Bulgaria) che hanno raggiunto uno stadio più avanzato di preparazione. Vi deve essere piena compatibilità tra cooperazione e integrazione a livello regionale e integrazione nell'UE: i due processi non solo possono coesistere, ma devono rinforzarsi reciprocamente. Ovviamente, i due processi saranno necessariamente lenti e si dovranno risolvere gli attuali nodi politici, in particolare nella ex Jugoslavia, prima che una reale integrazione a livello regionale possa verificarsi.

Nel trattare della politica dell'UE verso i Balcani, Tsoukalis afferma che la liberalizzazione del commercio deve esserne una delle componenti principali, ancora più importante degli aiuti economici. L'Unione dovrebbe mirare, secondo Tsoukalis, ad alcuni obiettivi strategici fondamentali: (i) aprirsi alle esportazioni *tariff-free* dei prodotti industriali dei paesi della regione; (ii) cercare di liberalizzare il commercio dei prodotti agricoli parallelamente alla riforma della Politica agricola comune (Pac) e, come primo gesto di buona volontà, aumentare generosamente le quote delle esportazioni agricole; (iii) tendere a rovesciare i termini dell'attuale asimmetria negli scambi commerciali tra UE e singoli paesi della regione, anche

con l'adozione di un chiaro programma di liberalizzazione delle tariffe; (iv) promuovere la liberalizzazione del commercio intra-regionale per la creazione di una zona di libero scambio nei Balcani, destinata a diventare parte dell'area europea di libero scambio.

Naturalmente, la liberalizzazione del commercio dovrebbe essere intimamente collegata all'allineamento con la normativa europea. Tuttavia, una troppo esplicita enfasi sul progressivo allineamento delle regole nazionali agli *acquis* del mercato interno europeo, come condizione dell'ingresso nella UE, potrebbe rivelarsi controproducente, soprattutto nella fase iniziale quando, nei paesi della regione, la priorità dovrebbe invece essere dedicata all'*institution building*.

Nel trattare le priorità degli aiuti economici, Tsoukalis sottolinea che essi devono essere parte integrante del pacchetto economico globale che viene offerto ai paesi della regione.

Il Patto di stabilità richiede un considerevole impegno finanziario e non solo per la ricostruzione del Kosovo, che sembra oggi assorbire gran parte dei fondi stanziati. L'UE dovrà operare nell'ambito di un tetto di bilancio dell'1,27% del Pil fino al 2006. Ciò sembra comunque lasciare ampio margine di manovra, soprattutto considerando la limitata estensione geografica del Sudest europeo e il fatto che anche modeste somme di denaro per gli standard dell'Unione rappresentano trasferimenti cospicui per molti paesi della regione, senza contare i limiti delle loro capacità di assorbimento.

L'efficiente impiego dei fondi richiederà precise e severe condizioni e un costante monitoraggio - per evitare che essi vadano perduti per corruzione e criminalità - il che implica strutture di gestione molto flessibili.

Gli aiuti e il supporto tecnico dell'UE dovrebbero essere prioritariamente indirizzati: (i) all'ammodernamento e al potenziamento delle infrastrutture, in particolare delle reti di telecomunicazione e delle vie di trasporto stradale e ferroviario; (ii) alla ristrutturazione del settore finanziario, cruciale per lo sviluppo economico, mentre speciale attenzione dovrebbe essere dedicata all'eventuale assunzione di parte del peso finanziario dei sistemi di sicurezza sociale, agli investimenti privati e alla creazione di nuovi posti di lavoro; (iii) al già citato *institution-building*. Inoltre, data la realtà balcanica, occorre evitare il più possibile che gli aiuti vengano gestiti dai governi centrali; si dovrebbe piuttosto puntare al potenziamento del settore privato dell'economia, della società civile e delle Organizzazioni non governative (Ong). Infine, particolare considerazione dovrebbe essere data a progetti di respiro regionale come incentivo alla cooperazione.

Se il nuovo processo di balcanizzazione degli anni novanta ha posto evidenti rischi per la sicurezza europea, vi è oggi la consapevolezza che ogni ulteriore frammentazione debba essere evitata. Il Patto di stabilità è la risposta, soprattutto europea, ai problemi politici, economici e strutturali di una regione per la quale è necessario che la comunità internazionale si assuma precise responsabilità.

Nell'ultimo capitolo del Quaderno, Maurizio Cremasco considera gli aspetti del Patto di stabilità che si riferiscono alle questioni di sicurezza, in particolare quelle relative alla sicurezza esterna, ossia alle relazioni di carattere militare tra i paesi della regione, e ai problemi riguardanti le misure per aumentare la reciproca fiducia e il controllo degli armamenti.

Cremasco traccia gli elementi di correlazione tra gli sviluppi della crisi del Kosovo e la gestione del Patto di stabilità, sottolineando che la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, con il connesso traffico di droga, di armi e di persone, deve essere considerata parte essenziale e integrante del quadro di sicurezza regionale. Nel capitolo vengono descritti i meccanismi del Patto e le funzioni e responsabilità del Tavolo della sicurezza nel quadro di un programma che assegna priorità agli interventi finalizzati alla ricostruzione, al potenziamento delle infrastrutture di base e alla crescita delle istituzioni democratiche. Cre-

masco analizza, inoltre, il ruolo della Nato, dell'Ueo, degli Stati Uniti e della Russia, ossia le due principali organizzazioni di sicurezza occidentali e i due paesi che hanno inciso direttamente e indirettamente in tutti gli aspetti di sicurezza delle crisi balcaniche e nella loro gestione politica e militare. La Nato può utilizzare l'Euro-Atlantic Partnership Council (Eapc), la Partnership for Peace (PfP) e lo stesso processo di allargamento come strumenti non solo per contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Patto, ma anche per assicurare una sua presenza coerente e costante nella regione, una sua partecipazione diretta ai progetti di stabilizzazione. L'Ueo, a sua volta, può far leva sui legami con alcuni paesi della regione, derivanti dalla loro qualifica di partner associati all'organizzazione, come elementi di supporto al suo ruolo nell'ambito del Patto. Inoltre, data la sua natura di organizzazione esclusivamente europea, l'Ueo potrebbe svolgere un ruolo centrale nella gestione di alcuni dei problemi di sicurezza della regione, mettendo a disposizione del Patto le sue capacità di *intelligence* aerea e satellitare.

Il ruolo degli Stati Uniti nella regione appare per molti aspetti determinante non solo per il suo peso diplomatico, militare ed economico, già evidenziato nel corso della gestione delle crisi bosniaca e kosovara, ma anche per aver varato, prima dell'UE, un piano complessivo e di lungo termine (Action Plan) per l'Europa sudorientale. Gli Usa, inoltre, continueranno ad essere l'attore principale delle decisioni sulla seconda fase di allargamento della Nato. Infine, Washington dispone di capacità di *intelligence* nettamente superiori a quelle dell'Europa, che ne fanno l'unico paese in grado di offrire strumenti efficaci per controllare il rispetto di eventuali accordi di disarmo regionali.

Non è possibile immaginare la stabilità della regione senza la fattiva partecipazione della Russia, il cui ruolo appare pertanto altrettanto significativo, anche se non sostenuto da disponibilità finanziarie. Il voto russo al Consiglio di Sicurezza dell'Onu è indispensabile all'adozione di quelle risoluzioni che, in caso di crisi, forniscono il quadro di legittimità internazionale ad ogni tipo di intervento. Sarebbe in ogni caso difficile e rischioso gestire militarmente una nuova crisi balcanica "contro" la Russia. Anche l'apporto diplomatico di Mosca può risultare in molti casi cruciale, come mostra la stessa esperienza del Kosovo.

Cremasco nota come i fattori di rischio si concentrino principalmente nella ex Jugoslavia: in Kosovo, dove la possibilità di una pacifica convivenza tra le varie etnie sembra essersi ulteriormente allontanata; in Bosnia, dove la situazione è ancora molto lontana dalla normalizzazione; in Montenegro stretto tra il desiderio di indipendenza e il timore delle conseguenze di una rottura con Belgrado; in Macedonia (Fyrom), destinata a subire i contraccolpi di qualsiasi sviluppo negativo che si dovesse verificare nella regione; e in Serbia, dove Milošević è ancora al potere – un potere che appare persino più solido di quanto non fosse all'indomani della resa alla Nato – e può quindi riprendere la sua politica di sempre. In questo quadro, quello che il Patto può offrire nel campo della sicurezza non è molto, ma il suo supporto alla democratizzazione e allo sviluppo non deve essere sottovalutato.

L'Italia è pienamente consapevole dell'importanza della stabilità dei Balcani per la sua sicurezza e, fin dal 1989, prima della caduta dei regimi comunisti, ha condotto, con l'iniziativa della "Quadrangolare", poi gradualmente sviluppatasi nell'Ince un'ampia azione diplomatica di dialogo e cooperazione con i paesi della regione, al di là delle divisioni ideologiche e delle diversità di sviluppo politico ed economico. In effetti, già la "Quadrangolare" conteneva, nei suoi obiettivi e nei suoi progetti, gran parte di quella visione politica che dieci anni dopo ha dato vita al Patto di stabilità.

D'altra parte, l'interesse e il coinvolgimento dell'Italia nei problemi di sicurezza della regione hanno trovato espressione in una serie di impegni assunti negli ultimi anni: la direzione dell'operazione Alba, la partecipazione alla campagna aerea della Nato contro la Ser-

bia, la partecipazione alle missioni Sfor e Kfor, l'adesione alla South Eastern Europe Brigade (Seebrig), l'iniziativa trilaterale con Slovenia e Ungheria, il fattivo contributo alla South Europe Defence Ministerial Initiative (Sedmi) e la collaborazione con Francia, Spagna e Portogallo nella Eurofor e Euromarfor. Si tratta di un interesse che non tocca solo gli aspetti politico e militare, ma si è concretizzato in impegnativi progetti di assistenza e di aiuti alla ricostruzione nell'ambito e al di fuori del Patto.

Nelle sue conclusioni, Cremasco mette in evidenza come sia importante accogliere la proposta di ripensare l'intero sistema di sicurezza regionale, almeno per il periodo di tempo fino alla seconda fase di allargamento della Nato, potenziando le strutture e i meccanismi di cooperazione già creati e utilizzando per la gestione delle crisi gli strumenti militari dotati di una maggiore credibilità politica e una più elevata capacità operativa. È in questo quadro che si pone nel contempo la necessità di evitare le duplicazioni e le sovrapposizioni derivanti dalle molte iniziative adottate e dalle diverse strutture e forze già presenti nella regione, condizione essenziale per conferire maggior coerenza ed efficacia all'azione internazionale nell'area.

M.C. e E.G.

Il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale: un approccio nuovo a un problema regionale

Fabrizio Saccomanni

L'instabilità – politica, sociale, economica – è stata così a lungo considerata una malattia congenita dei Balcani che il varo del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale nel giugno 1999, da parte del Consiglio Europeo di Colonia, venne visto più come un bizzarro ossimoro diplomatico che come un serio esempio di cooperazione internazionale. Malgrado questi dubbi, l'iniziativa dell'Unione Europea è valsa a mettere insieme tutti gli “attori” internazionali interessati alla stabilizzazione, pacificazione e ricostruzione dei Balcani: il Patto include infatti oltre all'Unione Europea, tutti gli altri membri del G-8 (Stati Uniti, Giappone, Canada e Russia), tutti i paesi del sudest europeo e vari paesi osservatori e sostenitori. Sono coinvolte inoltre le istituzioni finanziarie internazionali, dalla Banca Mondiale al Fondo monetario internazionale (Fmi), alle istituzioni europee – la Banca europea per gli Investimenti (Bei) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Bers). Infine il Patto raccoglie tutte le iniziative – semi-ufficiali e semi-private – avviate negli anni precedenti e che hanno svolto un ruolo importante nel mantenere viva la cooperazione in questa regione¹.

Indubbiamente, le motivazioni alla base della decisione di aderire al Patto sono state differenti da nazione a nazione. Per l'Unione Europea lo scopo principale era di fornire all'opinione pubblica e alle forze politiche nazionali – preoccupate dal perdurante impegno militare della Nato contro la Serbia – una strategia alternativa all'uso della forza che permettesse di affrontare le cause profonde della crisi balcanica. L'Unione Europea, e specialmente la Commissione, desideravano inoltre allargare il consenso internazionale alla graduale integrazione dei paesi balcanici nello spazio economico europeo, un processo che prevede modi e tempi di attuazione diversi per ciascun paese dell'Europa centro e sudorientale, a seconda dello stadio cui è giunto, in ciascuno di essi, il processo di democratizzazione, ristrutturazione economica e adozione dell'*acquis communautaire*.

Per i membri del G-8, il Patto rappresentava uno strumento utile a tenere sotto controllo l'evoluzione della situazione nei Balcani e a contenere i rischi di ulteriori conflitti che potessero mettere a repentaglio la stabilità politica e militare a livello globale. Gli Stati Uniti, da parte loro, avendo sostenuto la maggior parte dei costi dell'azione militare, desideravano che il peso della ricostruzione e dell'aiuto umanitario gravasse per lo più sull'Unione Europea. La Russia, infine, mirava a preservare una forte presenza nei Balcani per continuare a svolgere il proprio tradizionale ruolo di protettore degli “slavi del sud”.

Per i paesi dell'Europa sudorientale il Patto di stabilità si presentava con un misto di opportunità e rischi. Da un lato, si sperava che potesse essere una sorta di “Piano Marshall” per i Balcani, con una forte componente di aiuti finanziari e materiali. Dall'altro, si temeva che l'obiettivo reale del Patto fosse la ricostituzione di una Jugoslavia multinazionale e multiethnica. Nell'insieme, tuttavia, l'adesione al Patto da parte dei paesi balcanici è stata unanime, seppure con notevoli differenze di atteggiamento tra un paese e l'altro.

Malgrado questi diversi approcci e motivazioni, vi è stato un ampio consenso tra i partecipanti sull'idea centrale che è alla base del Patto di stabilità, e cioè che l'unico modo per ri-

1. Tra queste, le più importanti sono: la South East Europe Cooperation Initiative (Seci) e la Central European Initiative (Cei).

stabilire le fondamenta per una pace durevole e uno sviluppo sostenibile nell'Europa sudorientale è adottare un approccio ad ampio spettro e regionale. "Ad ampio spettro" significa che il Patto deve perseguire contemporaneamente una pluralità di obiettivi: la costruzione di società basate sulla democrazia e lo stato di diritto; la costituzione di sistemi economici competitivi, orientati al mercato e dotati di strutture moderne ed efficienti; l'adozione di regole e istituzioni che difendano la sicurezza interna ed esterna dei singoli cittadini e degli stati. Il termine "regionale" implica che il Patto deve trovare soluzioni a questi problemi guardando all'Europa sudorientale come a una singola regione, sia pure "multinazionale". In campo economico, la necessità di un approccio regionale è particolarmente pressante: la popolazione totale dei paesi destinatari degli interventi del Patto di stabilità² ammonta a 55 milioni di abitanti e il Pil totale è di circa 100 miliardi di dollari, cioè meno del Pil della sola Polonia. Nell'era della globalizzazione, le strutture produttive, le infrastrutture di servizio, il raggio d'azione delle politiche economiche e commerciali non possono essere concepiti con riferimento a piccole aree: non avrebbero significato dal punto di vista dell'economicità e dell'efficienza.

Accettare le implicazioni economiche e politiche dell'approccio regionale richiederà un notevole cambiamento di atteggiamento da parte dei membri del Patto di stabilità, specialmente, anche se non esclusivamente, degli stessi paesi della regione, che hanno alle spalle un'amara storia di conflitti e divisioni. In effetti anche le grandi potenze – i paesi del G-8 e dell'Unione Europea – dovranno riconsiderare l'approccio che è stato applicato sinora: nel complesso, la loro politica nei confronti dell'Europa sudorientale è stata essenzialmente di tipo bilaterale, talvolta improntata a vecchi schemi concepiti prima della Grande Guerra. Un simile ripensamento dovrà essere attuato dalle istituzioni finanziarie internazionali: anch'esse hanno seguito un approccio "per paese", basato su progetti locali, ma non sostenuto da una visione globale. L'obiettivo del Patto di stabilità sarà di incoraggiare un approccio regionale nelle strategie delle istituzioni finanziarie internazionali, particolarmente nei settori nei quali esse operano: aggiustamento macroeconomico, riforme strutturali, finanziamento di progetti e sostegno alle bilance dei pagamenti. Naturalmente seguire un approccio regionale non implica che il Patto di stabilità adotti un modello unico per tutte le taglie; i progetti devono essere modulati e articolati, tenendo presenti le diverse situazioni dei paesi membri, anche se i principi ispiratori devono essere comuni a tutti.

Un ampio consenso esiste anche su altri importanti aspetti del Patto. Un obiettivo-chiave è l'integrazione della regione nelle strutture euro-atlantiche. La dimensione europea di questo concetto deve essere particolarmente sottolineata poiché la regione fa parte dell'Europa e non avrà una ripresa sostenibile se non potrà integrarsi gradualmente nel più ampio mercato dell'Unione Europea in vista di una futura associazione all'Unione. Questo processo dovrebbe anche comprendere, a un certo stadio, l'ingresso dei paesi dell'Europa sudorientale nell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

Si concorda che un maggior sforzo di riforma debba essere fatto per liberarsi dal retaggio di sistemi economici controllati dallo Stato. Sfortunatamente, a causa dei conflitti regionali, il processo di adeguamento alla nuova economia di mercato è stato probabilmente più lento in Europa sudorientale che in altre aree, come, ad esempio, l'Europa centrale. Occorre pertanto stabilire nell'Europa sudorientale alcune condizioni che assicurino il sostegno finanziario estero alla nascita di un sistema economico autosufficiente, senza determinare alcuna "assuefazione all'assistenza". Nell'ottobre 1999, Robert Barry, capo della missione Ocse in Bosnia, ha chia-

2. Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia (comprendente Kosovo e Montenegro) e Romania.

ramente illustrato la situazione³: “Con il senno di poi, è chiaro che la comunità internazionale ha commesso un errore fondamentale all’inizio del processo di applicazione dell’accordo di Dayton nel 1996: si è insistito troppo sulla ricostruzione materiale a scapito delle riforme economiche basilari”. Questo è un errore che il Patto di stabilità è deciso a non ripetere.

Infine, il Patto di stabilità mira a creare un ambiente favorevole agli investimenti privati. La questione è di grande semplicità: presso le istituzioni internazionali e nei bilanci pubblici dei paesi donatori non ci sono fondi sufficienti a finanziare per intero la ricostruzione di infrastrutture dell’Europa sudorientale e la ristrutturazione delle sue economie. Occorre, quindi, che un sostegno venga anche da fonti private, nella forma di finanziamenti bancari e/o di investimenti diretti da parte di imprese.

1. Pianificazione e attuazione

Il Patto di stabilità è organizzato in tre Tavoli di lavoro: oltre al Tavolo economico, ci sono il Tavolo per la democrazia e i diritti dell’uomo, e il Tavolo sulla sicurezza interna ed esterna. I tre Tavoli sono, come è ovvio, correlati. È stato approntato un piano di lavoro generale e i tre presidenti si incontrano regolarmente con il coordinatore capo per assicurare i necessari collegamenti tra le iniziative.

I Tavoli di lavoro cercano di evitare a tutti i costi una duplicazione degli sforzi e delle iniziative, facendo il miglior uso possibile di politiche, istituzioni e strumenti già esistenti e cercando di combinarli per creare valore aggiunto. A questo scopo ad alcune organizzazioni e a istituzioni finanziarie internazionali è stato assegnato il ruolo di “capofila” in aree specifiche, dando loro la responsabilità del coordinamento delle attività con altre istituzioni e con i paesi interessati. Infine i Tavoli di lavoro sono impegnati ad assicurare che la “proprietà” dei progetti e delle iniziative resti nelle mani dei paesi della regione, in quanto la loro diretta partecipazione è essenziale a una tempestiva ed efficace esecuzione.

L’attività del Tavolo economico fornisce un’utile indicazione sull’applicazione pratica dei principi e metodi del Patto di stabilità. Sono state individuate due principali linee di azione: i progetti e la formazione di istituzioni (*institution building*). Entrambe possono interessare il settore privato ed è previsto che i privati contribuiscano alla valutazione e al finanziamento dei progetti, nonché al processo di riforme istituzionali.

Per quanto riguarda i progetti, il ruolo di capofila è stato assegnato a tre grandi istituzioni. Alla Banca Mondiale è stato richiesto di delineare una strategia complessiva di sviluppo regionale, che individui le azioni politiche da intraprendere parallelamente agli sforzi di ricostruzione. Una prima versione del rapporto intitolata “The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy” è stata presentata alla riunione del Tavolo economico svoltosi a Skopje (10-11 febbraio 2000). La Bei è stata designata quale capofila per l’esame e la valutazione dei progetti relativi alle infrastrutture regionali: ciò implica l’individuazione, l’analisi, gli studi di fattibilità dei progetti nel campo dei trasporti (su strada e ferrovia), delle telecomunicazioni e della distribuzione di acqua ed energia. La Bei ha riferito alla sessione di Skopje di aver esaminato, in stretta collaborazione con la Banca Mondiale, la Bers e la Commissione Europea, oltre 400 progetti sottoposti al Patto di stabilità, circa 80 dei quali giudicati attuabili nel medio termine mentre altri 45 circa risultavano economicamente e tecnicamente realizzabili nel breve termine. La Bers è invece capofila dei progetti di sviluppo del settore privato, con particolare riguardo alla promozione di piccole e medie imprese e alla fornitura di ser-

3. R. Barry, “The Economics of Peace in Bosnia”, *Financial Times*, ottobre 1999.

vizi finanziari. La Bers ha inoltre riferito alla riunione di Skopje che è stato registrato un sensibile aumento di nuovi progetti del settore privato, segno che, da quando il Patto è stato lanciato, sono cresciuti l'interesse e la fiducia nella regione da parte degli investitori. Per sostenere queste attività la Bers sta prendendo in considerazione iniziative a dimensione regionale, ivi inclusi progetti di garanzia e copertura assicurativa miranti a ridurre i rischi presenti nel commercio e negli investimenti transfrontalieri, servizi per rafforzare i finanziamenti bancari a imprese locali che partecipino a gare d'appalto per la costruzione di infrastrutture e altri schemi di sostegno finanziario e tecnico per piccole imprese. La maggior parte di queste iniziative si basa su schemi di progetto già esistenti che potrebbero essere attuati relativamente presto nel 2000-2001.

Appare evidente da quanto precede che, sebbene il Patto di stabilità non sia un'agenzia di finanziamento, esso può svolgere un ruolo significativo nella selezione delle proposte provenienti dai paesi della regione, nel coordinamento delle attività delle istituzioni finanziarie internazionali e nella fissazione delle priorità per i progetti. Alla luce del lavoro preparatorio svolto dal Tavolo economico, è stata convocata per la fine del marzo 2000 una Regional Funding Conference. L'obiettivo della conferenza è che le istituzioni multilaterali e i donatori bilaterali assicurino i prestiti e le donazioni necessarie per la messa in atto dei progetti sottoposti dal Patto di stabilità.

La seconda sfera d'azione identificata dal Patto di stabilità – l'*institution building* – copre un ampio spettro di questioni. Alcuni esempi possono aiutare a comprendere l'importanza di questo settore. Un obiettivo-chiave del Patto è la rimozione delle barriere commerciali che impediscono il libero flusso di merci e servizi e limitano il potenziale di crescita delle economie della regione. A questo fine, gli stessi paesi dell'Europa sudorientale stanno prendendo, nell'ambito del Tavolo economico, iniziative per la liberalizzazione del commercio. Ci si aspetta, inoltre, che la Commissione Europea svolga un ruolo centrale in questo processo dal momento che la riforma del sistema commerciale regionale è vista come un ulteriore passo verso una futura integrazione nel mercato europeo, particolarmente per i prodotti agricoli e tessili. In questo contesto i paesi della regione e gli Stati Uniti premono affinché l'Unione Europea acceleri il processo di liberalizzazione commerciale.

Un altro obiettivo fondamentale nel campo dell'*institution building* è la promozione di un clima favorevole agli investimenti, sia interni che esteri. A questo scopo, il Tavolo economico ha adottato a Skopje una Carta degli investimenti (Investment Compact) che contiene una serie di impegni relativi a vari settori, dalla legislazione societaria e sugli investimenti all'amministrazione fiscale, dal rimpatrio dei profitti ai diritti di proprietà. L'obiettivo generale del Compact è promuovere l'adozione di principi comuni su scala regionale, ampliando in tal modo la dimensione del mercato per i potenziali investitori, pur tenendo conto, nel contempo, dei diversi punti di partenza dei singoli paesi coinvolti. L'applicazione di tali principi sarà attentamente monitorata, nell'ambito del Tavolo economico, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) che dispone della competenza e della capacità necessarie. Il Patto di stabilità sarà assistito in questo sforzo da un organo consultivo, il Business Advisory Council, istituito nel gennaio 2000 e comprendente gli amministratori delegati di aziende private europee, statunitensi, giapponesi e della regione.

2. Possibilità di successo

Nei sei mesi intercorsi dall'inizio della sua operatività, nel settembre 1999, il Patto di stabilità ha gettato le basi per il raggiungimento dei suoi obiettivi: individuazione dei settori dove vanno prioritariamente attuate le riforme strutturali, selezione dei progetti infrastrutturali, integrazione economica e commerciale nelle strutture europee e transatlantiche.

A questo punto è legittimo chiedersi quante siano le probabilità che il Patto raggiunga i suoi obiettivi. Malgrado i ricorrenti episodi di tensione, sullo sfondo di irrisolti conflitti politici, la risposta non è necessariamente negativa, purché siano soddisfatte alcune condizioni. La prima è che perduri lo slancio politico che ha condotto alla firma del Patto. Dopo un periodo di incertezza e scetticismo circa la capacità del Patto di produrre risultati concreti, è venuto emergendo nella regione un atteggiamento più positivo e pragmatico man mano che i preparativi per la Regional Funding Conference andavano avanti. Per corroborare questa tendenza è però necessario che la Conferenza approvasse il finanziamento di un significativo "pacchetto" di progetti infrastrutturali regionali, debitamente equilibrato dal punto di vista geografico e settoriale. In secondo luogo, una volta assicurata l'assistenza finanziaria, bisogna parallelamente compiere dei progressi anche nel campo delle riforme strutturali. Benché si possa argomentare che in teoria l'erogazione dei fondi debba precedere l'attuazione delle riforme, ragioni di opportunità politica richiedono che i due processi siano paralleli e che venga introdotta una qualche forma di condizionalità tra i due elementi, correlando la continuazione dell'assistenza finanziaria ai progressi del processo di riforma. Da questo punto di vista, la rapida adozione da parte dei paesi dell'Europa sudorientale di alcune misure previste dall'Investment Compact contribuirebbe molto a rafforzare l'impegno dei principali donatori e istituzioni finanziarie internazionali a sostenere le iniziative del Patto di stabilità.

Un'altra condizione è che, nell'ambito del Patto di stabilità, l'Europa assuma una funzione di guida nel campo dell'integrazione economica e commerciale. Sono molte diffuse le aspettative in tal senso nei paesi della regione; il loro desiderio di "essere parte dell'Europa" è probabilmente il solo obiettivo politico sul quale concordano unanimemente. Ciò conferisce all'Unione Europea una potente leva per promuovere le riforme strutturali e la democratizzazione della regione, ma rappresenta anche una sfida di cui essa e la Commissione devono dimostrarsi all'altezza. L'Unione Europea ha svolto un ruolo centrale nel varo del Patto e nel promuovere un ampio sostegno attorno ai suoi obiettivi da parte di paesi anche lontani dalla regione come il Giappone e gli Stati Uniti. Tuttavia, la stabilizzazione dei Balcani è da tutti considerata come una questione squisitamente europea e l'Unione Europea deve dimostrare di saper trattare la materia efficacemente e in un periodo di tempo realistico, se vuole essere riconosciuta come potenza globale accanto agli Stati Uniti. La Commissione Europea presieduta da Romano Prodi ha adottato un approccio molto positivo verso il Patto di stabilità, pienamente appoggiato dal Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999, ma deve ora mettere in pratica rapidamente la propria strategia. È inoltre essenziale che venga raggiunto un largo consenso tra l'Europa, gli Stati Uniti e gli altri paesi del G-8 sui passi concreti di attuazione della strategia. È augurabile che gli Stati Uniti e l'Unione Europea non trasformino l'Europa sudorientale in un'arena per i loro "giochi di potere" e per piccoli conflitti di politica commerciale.

Man mano che saranno compiuti dei progressi in tutti questi settori, gli "attori" economici privati (banche e imprese) dei paesi industrializzati dovranno riconsiderare la loro percezione dei rischi connessi con gli investimenti nella regione. Mentre i rischi economici e creditizi permarranno, come in qualsiasi altra area, il rischio politico dovrebbe essere totalmente riconsiderato alla luce della nuova realtà politica ed economica generata dal Patto di stabilità.

L'ultima condizione è che venga elaborato un approccio realistico alla questione serba. E

proprio perché il Patto di stabilità pone l'accento sullo sviluppo regionale – su un approccio regionale alla ricostruzione – è difficile promuovere iniziative e progetti che non includano la Serbia, che è un elemento importante dell'economia e delle infrastrutture della regione. Un chiaro esempio di questa problematica è la questione del ripristino della navigazione sul Danubio, oggi impedita dalle macerie dei ponti distrutti dai bombardamenti Nato su Novi Sad. Si tratta di un tipico progetto regionale giacché l'interruzione della navigazione sta seriamente danneggiando diversi paesi, come l'Ungheria, la Bulgaria e la Romania, che sono tra l'altro stretti alleati dell'Unione Europea e degli Stati Uniti. La questione non è esclusivamente economica, dal momento che la rimozione delle macerie dal fiume richiede la collaborazione delle autorità serbe, le quali chiedono in cambio che i paesi della Nato paghino la ricostruzione dei ponti. Questo "baratto" non è ovviamente attuabile finché Milošević rimane al potere. In effetti al Vertice di Sarajevo del luglio 1999, i leader dei paesi del Patto di stabilità dichiararono di essere "spiacenti di non poter invitare la Repubblica federale di Jugoslavia a partecipare come membro a pieno titolo al Patto di stabilità" e fecero appello al popolo jugoslavo "perché introduca riforme democratiche e si adoperi attivamente per la riconciliazione regionale". Ciò richiederà ovviamente del tempo; tuttavia, in uno spirito di "riconciliazione regionale" non dovrebbe essere impossibile trovare una soluzione realistica alla questione del Danubio, ad esempio, separando il problema della rimozione delle macerie da quello della ricostruzione dei ponti. Il valore simbolico di un tale compromesso sarebbe tale da aprire la strada alla soluzione di altre e più complesse questioni politiche.

Le condizioni sin qui delineate non sono facili da soddisfare e ciò potrebbe continuare ad alimentare un certo scetticismo sul Patto di stabilità, sia all'interno che all'esterno dei Balcani. Tuttavia l'approccio regionale perseguito dal Patto non ha precedenti e, data l'assenza di alternative credibili, merita di essere messo alla prova, in un arco di tempo adeguato alla complessità dei problemi.

Patto di stabilità e possibili approcci all'incerto quadro balcanico

Tito Favaretto

La permanente incertezza del quadro balcanico, l'interesse e l'impegno di differenti e numerosi attori (stati, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali, regioni e altri organismi più o meno operativi) a partecipare alla ricostruzione e rivitalizzazione dell'area, ha portato, su impulso dell'Unione Europea, all'adozione del "Patto di stabilità per l'Europa sudorientale" (Colonia 10 giugno 1999). Esso costituisce un primo tentativo di formulare un progetto che, pur su differenti piani e con inevitabili difficoltà di coordinamento, si propone di dare alcune risposte al problema balcanico.

Il contesto in cui il Patto dovrà operare è caratterizzato da situazioni politicamente non definite, destrutturate da un punto di vista economico, aggravate da fenomeni di criminalità e di forte deterioramento delle società civili, che espongono ad un elevato rischio non solo gli investimenti ma, a volte, gli stessi aiuti umanitari.

Il problema della sicurezza (rafforzamento delle strutture degli stati e/o delle entità sia dal punto di vista amministrativo che democratico, così da essere in grado di lottare in modo efficace contro l'invasione criminalità organizzata; cattura e giudizio dei criminali di guerra e rafforzamento del settore della giustizia; controllo degli armamenti nell'area, ecc.) è destinato a rimanere un impegno costante, probabilmente di lungo periodo, parallelo all'azione di ricostruzione e sviluppo dei Balcani. È intuibile infatti che, data la situazione dell'area, anche il raggiungimento e il mantenimento dell'obiettivo della stabilità saranno a rischio senza la costituzione di un accettabile quadro di sicurezza.

Premesso tutto ciò, ci si può tuttavia interrogare su quali possano essere attualmente gli approcci più opportuni ad un avvio del processo di stabilizzazione nei Balcani (soprattutto nella loro parte occidentale: Bosnia Erzegovina, Croazia, Serbia e Montenegro, Rfj; Macedonia, Fyrom; Albania).

Le considerazioni che seguono intendono contribuire ad una riflessione su alcuni aspetti di questo problema, cercando di individuare, nell'ampio scarto temporale che esisterà, prevedibilmente, tra la situazione attuale (con le sue possibili evoluzioni) e quella in cui potranno realisticamente essere raggiunti i principali obiettivi posti dal Patto di stabilità, alcune fasi e priorità che potrebbero forse essere affrontate nel breve-medio periodo.

1. Le difficoltà di un approccio globale al problema balcanico

L'approccio globale al problema balcanico è, in apparenza, l'unico possibile per tentare di creare, attraverso un processo di democratizzazione, collaborazione nell'area e graduale integrazione con l'UE, una situazione di stabilità credibile tale da attenuare sensibilmente i rischi oggi presenti. Tuttavia un approccio globale non sembra costituire, attualmente, una via facilmente perseguibile a causa di almeno due questioni aperte che rappresentano altrettanti ostacoli temporali alla sua attuazione.

La prima, com'è noto, è rappresentata dal problema della Repubblica federale jugoslava (ma forse sarebbe meglio dire della Repubblica serba) e del suo attuale regime. Nella situazio-

ne attuale della Serbia, in cui il potere di Milošević è ancora apparentemente forte e l'opposizione, nonostante le recenti alleanze, risulta abbastanza debole e con orientamenti politici spesso contraddittori, i tempi e i modi di un cambiamento appaiono non facilmente definibili. Inoltre, il conflitto in atto con la Repubblica del Montenegro e le potenziali tensioni interne (Vojvodina, Sandjak) possono ulteriormente complicare lo scenario e i tempi della sua evoluzione.

Anche nell'ipotesi più favorevole di una sostituzione in tempi brevi di Milošević, è illusorio pensare che, superato in qualche modo il problema della Serbia, con l'avvento di una classe dirigente in parte nuova, il processo di stabilizzazione dei Balcani possa trovare naturalmente una sua definizione.

È da ritenere, infatti, che la seconda e più importante questione, per la Comunità internazionale, si porrà dopo il superamento del nodo politico in Serbia e riguarderà il più vasto problema di quali assetti politico-istituzionali potranno essere delineati nei Balcani occidentali, con quali condizioni e garanzie sia rispetto alle relazioni all'interno dell'area che a quelle con la comunità internazionale e con l'Unione Europea in particolare.

La valutazione di questi aspetti non potrà prescindere da un'analisi realistica dell'eredità della guerra e dei fenomeni che si sono manifestati negli anni successivi agli accordi di Dayton. Tra questi dovranno essere attentamente considerati 1) la formazione e l'organizzazione di nuove entità o comunità prevalentemente monoetniche che aspirano ad un consolidamento della loro "sicurezza etnica" interna ed esterna (che si riflette in termini politici nel voto prevalente ai partiti etnici) attraverso un riconoscimento della loro identità, in alcuni casi coincidente con la rivendicazione di uno status di indipendenza; 2) la richiesta, in alcuni stati, da parte di aree importanti, di ottenere una sostanziale autonomia o l'indipendenza; 3) il fenomeno del ritorno dei profughi che, nonostante tutti gli sforzi della comunità internazionale, o non avviene per timori di vendette, di discriminazioni, di difficoltà economiche o, qualora si verifichi, non riguarda che in misura trascurabile i territori di origine, se ora occupati da persone di differente etnia, ma quasi esclusivamente aree abitate da connazionali tra i quali solamente i profughi sembrano sentirsi sicuri¹; 4) il contesto generale in cui queste tendenze ed esigenze si manifestano, che, come rilevavamo, è caratterizzato: da situazioni istituzionali e quadri giuridici estremamente deboli e incerti soggetti a forme di illegalità diffusa; da una realtà di forte disagio sociale sia in termini di reddito *pro capite* che di tasso di disoccupazione (tra il 20% e il 50%); da difficoltà economiche strutturali il cui superamento è drammaticamente limitato da ingenti deficit interni e da un crescente indebitamento con l'estero (dal 40% a oltre il 100% del Pil)².

La complessità di queste problematiche fa comprendere che, nell'avviare il futuro processo di stabilizzazione e di rivitalizzazione economica dei Balcani (e nell'aprire la fase del dopo Dayton), la variabile tempo sarà fortemente condizionante e scarsamente influenzabile. Non sembra infatti che, nella situazione attuale, o in una prospettiva di breve-medio periodo, possano esistere scorciatoie per i processi di democratizzazione, di ricostruzione della società civile,

1. Questi punti sono stati approfonditi dall'autore in uno studio svolto su incarico della Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana: *L'area balcanica: evoluzione della situazione e prospettive di stabilizzazione nel medio periodo. Le implicazioni economiche per l'Italia*, Trieste, maggio 1999, pg. 113. Su questi temi si veda inoltre R. J. Smith, "Outside Efforts do Little to Mend fractured Bosnia" *The Washington Post*, January 23, 2000; International Crisis Group, *Minority Return or Mass Relocation?*, Icg Crisis Report, Washington, May 1998 e Unhcr, *Statistics Report*, New York, 1998 e 1999.
2. Si vedano tra gli altri: Balkan Task Force, European Investment Bank, *Long-term Development Issues for South-Eastern Europe*, Luxembourg, 28 July 1999, pg. 26, 1 Map; "Dossier Isdee sulla situazione economica e sociale dei paesi dell'Europa Orientale", *Est-Ovest*, 3, 1999, pg. 240; V. Gligorov, M. Kaldor and L. Tsoukalis, *Balkan Reconstruction and European Integration*, The Ellenic Observatory, The European Institute, (Lse), The Central for the Study of Global Governance, Lse, The Vienna for International Studies (Wiiw), Vienna, October 1999, pg. 56; C. Campobasso, W. Goruppi, "L'evoluzione della situazione economica nell'Europa centro-orientale e sud-orientale", *Est-Ovest*, 5, 1999, pg. 22-31.

di formazione di nuove classi dirigenti, di riduzione entro limiti ragionevoli della criminalità, di sviluppo economico in grado di autosostenersi. Né appare realistico ipotizzare che, come in alcune fasi storiche del passato, possano emergere autorità nazionali o internazionali in grado di imporre, nell'area, il ripristino della convivenza multi-etnica esistente prima della guerra. È lecito piuttosto ritenere che si tratterà di un processo che richiederà tempi lunghi anche dal punto di vista dell'attuazione dei nuovi assetti politico-istituzionali e dell'eventuale assimilazione delle regole di comportamento (*acquis communautaire*) all'interno di un quadro di integrazione europea. Di conseguenza sarà molto importante che le priorità e l'intensità delle condizioni che verranno poste nella fase iniziale di questo processo tengano conto della situazione reale e della sua evoluzione.

2. Approccio parziale e legami multilaterali

Il fatto che oggi ci si trovi in una obiettiva difficoltà ad operare attraverso un approccio globale nei confronti delle problematiche esposte, finché non si saranno avviate a soluzione le due questioni summenzionate, sembra quindi costringere, in questa fase, ad un "approccio parziale" attraverso rapporti con i singoli stati e/o le entità dell'area, utilizzando, in alcuni casi, vie di intervento differenziate.

L'approccio parziale, tuttavia, potrebbe non essere disgiunto dal tentativo di costituire una prima fase coerente e utile al futuro approccio globale. Esso, in particolare, potrebbe cercare di vincolare, fin dall'inizio, il "rapporto bilaterale" a una serie di "legami multilaterali" in grado di influenzare, nel tempo, le relazioni tra i paesi coinvolti.

Com'è noto, infatti, uno dei problemi che rende complessa la realizzazione di un programma di stabilizzazione dell'area è quello della frammentazione dei Balcani. Abbiamo già ricordato che la guerra e la conseguente "catastrofe etnica" hanno dato luogo a un insieme di entità separate, prevalentemente mono-etniche e di entità e stati diffidenti gli uni verso gli altri³. Questa situazione, soprattutto nei suoi termini politici, dovrà probabilmente superare la fase dell'affermazione delle singole identità (ed eventualmente del loro riconoscimento) per poter evolvere verso nuove forme di relazioni multilaterali che potranno trovare un adeguato incentivo anche nella formazione di un quadro di progressiva integrazione europea. Tuttavia, il fatto che, per l'avvio di nuovi rapporti politici stabili, si debba probabilmente attendere la definizione di nuovi assetti politico-istituzionali nell'area, non impedisce che tale problema di carattere prioritario venga affrontato, nei limiti delle possibilità attuali, cercando almeno di individuare alcuni strumenti in grado di attenuare e ricollegare la frammentazione esistente.

Come dimostrano alcune esperienze del dopoguerra nelle aree orientali di Germania, Austria e Italia, ma, più recentemente, anche negli stessi Balcani, è soprattutto il riavvio dei rapporti economici ad offrire una possibilità realistica di creare nuovi legami nel medio periodo, mentre il ripristino delle relazioni politiche ed inter-etniche è molto più complesso e incerto e può richiedere anche tempi molto lunghi. Le stesse esperienze evidenziano che a volte l'influsso dei rapporti economici può divenire, con il tempo, rilevante e incidere sensibilmente sul miglioramento dei rapporti interstatali.

In questo senso, già l'approccio parziale (cioè bilaterale), potrebbe essere organizzato in modo da produrre legami economici multilaterali tra i paesi coinvolti, così da formare, gra-

3. Su questi aspetti oltre alle fonti citate nella nota 1, si vedano in particolare i contributi di J. Lampe e L. Sell in: *Kosovo & Nato: Impending Challenges*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 1999, pg. 48; S. Wagstyl and S. Fidler "Under the Vulcano", *The Financial Times*, June 28, 1999; C. Krauthammer, "Multi-Ethnic Folly," *The Washington Post*, September 17, 1999.

dualmente, un primo quadro regionale di relazioni economiche, allargabile, in seguito, ad altri partecipanti. La realizzazione di questo quadro regionale risulterebbe inoltre ancora più incentivata se, contemporaneamente, nei confronti dei paesi che ne fanno parte, l'UE aprisse, in via unilaterale, un primo livello di integrazione europea, in attesa di poter sviluppare legami più complessi, ma di non immediata attuazione, quali gli accordi di cooperazione, di stabilità e di associazione o quelli europei di associazione⁴.

3. Legami multilaterali e fasi dell'integrazione europea

Se l'obiettivo di un'apertura multilaterale tra i paesi interessati, pur limitata ai legami economici, fosse ritenuto di valenza strategica per l'avvio del processo di stabilizzazione, questa prima fase di approccio al problema balcanico dovrebbe essere organizzata ad un livello di condizionalità molto basso, sotto il profilo politico, e, al contrario, molto definito dal punto di vista del quadro "mercantile" che si vuole favorire.

I termini di ogni accordo bilaterale potrebbero stabilire che la concessione:

- di aiuti, assistenza e, se del caso, finanziamenti per la ricostruzione;
- della definizione di un programma di nuove infrastrutture di comunicazione in quei mercati;
- di una liberalizzazione unilaterale del regime di importazione dell'UE, totale per i prodotti industriali provenienti da quei paesi (in base alle norme UE sull'origine dei prodotti) e parziale per quelli agricoli (attraverso strumenti e agevolazioni simili, a seconda delle situazioni, a quelli previsti per i paesi in transizione associati all'UE);

è condizionata all'impegno dei singoli paesi a operare:

- a. un processo di liberalizzazione degli scambi (totale per i prodotti industriali, parziale per quelli agricoli) con gli altri soggetti dell'area interessati dagli accordi, al massimo in un quinquennio, con la realizzazione di una zona di libero scambio tra di loro;
- b. una riattivazione e uno sviluppo dei collegamenti energetici, delle telecomunicazioni, dei collegamenti viari e ferroviari con i paesi interessati all'accordo, fornendo specifiche garanzie sulla libertà di traffico e di transito e sulla non discriminazione in termini di tasse e tariffe.

Circa le condizioni elencate, si può osservare che il punto 1) non preclude altre eventuali condizionalità di carattere bilaterale (sia di tipo politico che economico) per gli interventi specifici previsti, o di carattere più generale, come ad esempio il "codice degli investimenti" (Investment Compact) proposto recentemente dal Tavolo economico del Patto di stabilità, e che il punto 2) potrebbe riguardare i progetti settoriali da sottoporre al G8.

Il punto 3), invece, risponde ad una doppia esigenza: offrire in tempi rapidi un primo inserimento nel quadro di integrazione europea ai paesi disponibili ad aprire relazioni economiche tra di loro secondo scadenze programmate; creare, contemporaneamente, maggiori opportunità di esportazione a questi paesi, consentendo loro di rivitalizzare (anche attraverso la cooperazione internazionale) alcuni settori della loro economia.

Dal punto di vista comunitario tale apertura unilaterale non dovrebbe far emergere eccessive preoccupazioni, essendo debole la capacità industriale residua di questi paesi dopo la crisi dell'ultimo decennio (come si può sinteticamente vedere nella Tab. 1).

4. Soprattutto gli ultimi due, al di là delle specifiche condizioni politiche possono richiedere, per l'avvio della loro attuazione (tra fase negoziale, firma, ratifica), un tempo variabile tra i tre e i quattro anni.

Tab. 1 – Produzione industriale lorda reale in alcuni paesi dell'area balcanica (indice 1989=100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Albania	100.0	86.7	50.4	35.2	31.7	25.8	23.9	27.2	25.7	28.2
Macedonia	100.0	89.4	74.0	62.3	53.7	48.0	42.9	44.3	45.0	47.0
Jugoslavia	100.0	88.0	72.5	57.0	35.7	36.2	37.6	40.4	44.2	45.8
Bosnia-Erzegovina	100.0	101.8	76.9	25.5	2.0	1.7	2.8	5.2	7.0	8.7
Croazia	100.0	88.7	63.4	54.2	51.0	49.6	49.7	51.3	54.8	56.8

Fonte: Ece/Onu, *Economic Survey of Europe*, 3, 1999.

D'altra parte sarebbero previste le usuali clausole di salvaguardia e potrebbero essere introdotte specifiche clausole di sospensione temporanea delle importazioni nel caso di carenze, irregolarità o frodi rispetto all'origine dei prodotti.

Analogamente, per i prodotti agricoli, l'adozione di un sistema di prelievi, contingenti quantitativi e tariffari, secondo il modello adottato per gli altri Peco in corso di associazione, non dovrebbe creare problemi insormontabili al sistema agricolo europeo, mentre questa pur parziale liberalizzazione risulterebbe di grande importanza per questi paesi tenuto conto della rilevanza del loro settore agricolo sul Pil e, per contro, della a volte modesta incidenza delle loro esportazioni rispetto alle importazioni sul totale degli scambi (si vedano le tab. 2 e 3).

Tab. 2 – Quota del settore agricolo (agricoltura, pesca e foreste) sul Pil¹ in alcuni paesi dell'area balcanica nel 1997 e nel 1998 (in %)

	1997	1998
Albania	56	54,4
Macedonia (Fyrom)	14,2	12,9
Repubblica federale jugoslava	21,3 ²	19,9 ²
Kosovo	50 ³	50 ³
Federazione croato-musulmana	12	-
Republika Srpska	32,7	-
Croazia	10,2	10,1

Fonti: statistiche nazionali e World Bank.

1. Quote percentuali del valore aggiunto totale.
2. Partecipazione del settore socializzato e privato al Prodotto sociale (Pil meno servizi governativi).
3. Stima. Nel 1988, prima della soppressione dell'autonomia della provincia e dell'espulsione di circa 130.000 lavoratori kosovari dai settori agricolo (socializzato), industriale e minerario, dalla Pubblica amministrazione, dalla Sanità e dal settore scolastico (con successivo forte aumento dei lavoratori privati, in particolare nell'agricoltura, oltre che nell'artigianato, commercio, trasporti), la partecipazione del settore agricolo al Pil del Kosovo (solo attività socializzate) era stimata pari al 25%; Centre for Strategic and Theoretical studies of Development, Institute of Economic Sciences, *Kosovo-Economic, Social and Demographic Causes of the Crisis*, (memoria dattiloscritta), aprile 1999. La stima indicata viene riportata ovviamente solo per memoria essendo la situazione risultata completamente stravolta dopo la recente guerra.

Tab. 3 – Esportazioni ed importazioni di prodotti agroalimentari sul totale dell'interscambio di alcuni paesi dell'area balcanica nel 1998 (in %)

	Esportazioni	Importazioni
Albania	4,9	22,5
Macedonia	11,9	9,9
Fed. Jugoslava	13,6	11,1
Fed. Croato-musulmana	11,5	22,9
Rep. Srpska	...	...
Croazia	10,9	8,9

Fonte: elaborazione su statistiche nazionali.

Passando agli impegni richiesti ai paesi dei Balcani con cui verrebbero stipulati questi accordi, si può rilevare che la programmazione della liberalizzazione degli scambi all'interno dell'area, prevista al punto a), di fatto organizzerebbe, incentiverebbe e in parte riuscirebbe a sincronizzare tendenze all'apertura che cominciano già ad affiorare (accordi tra la Macedonia, la Croazia, la Bulgaria e la Turchia; richiesta da parte dell'Albania di una liberalizzazione degli scambi con Macedonia e Bulgaria ecc.).

Più complessa, e quindi di grande rilevanza per la formazione di un quadro multilaterale di relazioni economiche, risulterebbe invece la richiesta di cui al punto b), soprattutto sotto il profilo della libertà di transito da e per i paesi terzi e della garanzia di non discriminazione dei traffici e dei transiti in termini di tasse e tariffe.

Questi tipi di accordi sviluppati con gli stati e le entità con i quali oggi risultano possibili, potrebbero avviare un processo in cui produzione, scambi e trasporti risulterebbero gradualmente organizzati in un contesto regionale coerente di liberalizzazione dei dazi e del movimento delle merci, sia bilaterale che multilaterale, mentre la concessione unilaterale da parte dell'UE di un primo quadro di liberalizzazione europeo costituirebbe, oltre che un incentivo allo sviluppo anche un segnale per l'area nel suo complesso.

Ambedue le liberalizzazioni, inoltre, creerebbero condizioni sostanziali per un maggiore interesse alla presenza di operatori economici esteri.

L'UE, infine, nell'ambito di un'evoluzione positiva di questi accordi, potrebbe proporre la realizzazione di una zona di libero scambio attraverso una liberalizzazione molto graduale delle importazioni dei prodotti comunitari da parte di questi paesi, consentendo, per un periodo adeguato, una tutela doganale alle più importanti produzioni interne (quanto a potenziale di esportazione e di occupazione), in modo da favorire una loro rivitalizzazione, anche con l'apporto di capitale estero, e una progressiva capacità di autosostenersi e di competere sul mercato.

L'approccio parziale delineato, caratterizzato in questa prima fase da rapporti bilaterali condizionati da legami e rapporti economici multilaterali e da un primo quadro di riferimento di integrazione europea, potrebbe essere collegato, anche contestualmente, ad una seconda fase simile a quella sviluppata finora dall'UE nei confronti dei Peco (e recentemente innovata per quanto riguarda alcuni paesi balcanici, con l'aggiunta degli accordi di stabilità e associazione), che riguarderebbe ogni singolo paese e la sua volontà e possibilità di rispettare le condizioni politiche (sistema democratico, diritti dell'uomo e stato di diritto) ed economiche (riforme e regole di concorrenza per la formazione di un'economia di mercato), necessarie per intraprendere un processo di integrazione europea a tappe. Il forte contenuto di condizionalità politica di questa fase (in questo caso prettamente bilaterale, paese per paese), consentirebbe di sviluppare in modo non discriminatorio (criteri di valutazioni uniformi), ma realisticamente differenziato (quanto a possibilità effettive e tempi), vari livelli di accordo (da quelli di cooperazione, a quelli europei di associazione e di stabilità e di associazione) fino alla domanda di adesione all'UE.

Del resto già oggi, se facciamo riferimento ai Balcani occidentali, esistono esempi anche recenti di differenti prospettive dei singoli paesi nei confronti del processo di integrazione europea: dall'avvio a breve termine dei negoziati per un accordo di stabilità e associazione con la Macedonia (Fyrom), alle difficoltà finora rilevate dalla Commissione Europea circa la "fattibilità" dell'apertura di un negoziato per un accordo di questo tipo con l'Albania (che ha già in atto un accordo di commercio e cooperazione con l'UE, peraltro meno esteso di quello già vigente con la Macedonia-Fyrom). Particolare, in questo contesto, potrebbe poi risultare il caso della Croazia dopo l'avvento del nuovo governo democratico. Questo paese che per caratteristiche culturali, politiche ed economiche (nonostante le difficoltà attuali) presenta notevoli differenze rispetto alla situazione degli altri paesi dei Balcani occidentali, potrebbe, a buon diritto

to, dopo la firma in tempi brevi di un accordo di cooperazione, di un accordo sui trasporti, di un protocollo finanziario e il ripristino del programma Phare, accedere, con le condizioni politiche del caso, ad un Accordo europeo di associazione, seguendo nel processo di integrazione gli altri paesi in transizione dell'Europa centro-orientale.

4. La priorità delle infrastrutture di base

Ritornando alla prima fase di approccio al problema balcanico che abbiamo delineato in precedenza, è intuibile che essa sarebbe notevolmente rafforzata se l'impegno finanziario internazionale nei singoli paesi fosse concentrato in modo prevalente su quelle infrastrutture di base (acquedotti, reti di distribuzione dell'energia, comunicazioni viarie e ferroviarie, telecomunicazioni)⁵ che, in molti casi, vista la dimensione di stati e entità, potrebbero costituire altrettanti veicoli di relazioni e legami multilaterali. Non dovrebbero inoltre essere trascurati altri servizi essenziali quali ospedali, scuole, università, che, come i primi, potrebbero influire in modo fondamentale sulle condizioni di vita delle popolazioni.

La possibilità di disporre di finanziamenti a fondo perduto e doni internazionali per investimenti in infrastrutture di base la cui eventuale redditività, tenuto conto della situazione dell'area, non potrà che risultare molto differita nel tempo, costituisce, in effetti, un'occasione unica per far operare ai Balcani un salto di qualità rispetto ad uno stato di sottosviluppo fortemente accentuato dagli ultimi dieci anni di conflitti.

In questo campo, se lo sforzo internazionale (anche per l'entità della spesa prevedibile) risulta essenziale ed insostituibile per intervenire nei settori indicati e per predisporre un alveo in cui possano, a certe condizioni (incentivi, strumenti di attenuazione del rischio ecc.) affluire le imprese private, di non minore rilievo potrà essere l'apporto di singoli stati, di regioni o enti locali degli stessi.

Tra i paesi vicini, l'Italia intende attivare strumenti finanziari per 400 miliardi di lire destinati alla ricostruzione nei Balcani e all'adeguamento ai rischi presenti di strumenti a disposizione degli operatori economici. Anche la Grecia sta approntando un programma di interventi e di aiuti pari a circa 580 miliardi di lire, aumentabili di altri 460 qualora la ricostruzione prenda avvio anche in Serbia. La stessa Turchia sta programmando sostanziali interventi nell'area. La speranza è che il Patto di stabilità attraverso i suoi strumenti sia in grado di coordinare al meglio l'utilizzazione di queste risorse, concertando le priorità.

5. Il problema dell'accesso ai mercati dell'area

Infine, tra le priorità, accanto al programma di modernizzazione e costruzione di infrastrutture di base all'interno dei paesi dell'area, dovrebbe essere considerato anche il problema di un sostanziale miglioramento dell'accesso dall'Unione Europea a questa parte dei Balcani.

Attualmente le vie terrestri da nord (sulle direttrici attraverso l'Italia e l'Austria) necessiterebbero oltre che di un ammodernamento degli itinerari ferroviari, della realizzazione, a ovest, del tratto autostradale tra Trieste e Rijeka (direttrici per la Dalmazia e per Zagabria), a est

5. In questo senso sembrano essere orientati i principali progetti che verranno presentati dalla Bei nel quadro degli incontri previsti dal Patto di stabilità e dalla conferenza internazionale di donatori. Si veda anche l'analisi preliminare: Balkan Task Force, European Investment Bank, *Basic Infrastructure Investment in South-Eastern Europe*, Luxembourg, 28 september 1999, pg. 15.

(di quello tra Maribor e Zagabria) ma, soprattutto, di un rapido completamento dell'itinerario autostradale tra Lubiana e Zagabria (direttrici per la Bosnia Erzegovina e la Serbia). Per quanto riguarda gli accessi dal mare, che potrebbero offrire molte vie di penetrazione nell'area, la mancanza o l'insufficienza dei collegamenti terrestri dai porti verso l'interno rendono la situazione alquanto problematica.

L'accesso dall'Egeo (Salonicco) è l'unico che può disporre di un discreto collegamento ferroviario verso la Macedonia e la Serbia. Anche il sistema stradale sulle stesse direttrici è discreto, e attraverso i crediti previsti dal protocollo finanziario annesso all'accordo di cooperazione tra l'UE e la Macedonia (Fyrom) si sta provvedendo a completare l'itinerario autostradale dal confine greco a Skopje. Carente risulta invece il sistema stradale tra la Grecia e l'Albania.

Le possibilità di raggiungere i Balcani dall'Adriatico sono molteplici; ma quasi tutti gli itinerari terrestri che dai porti penetrano nell'area risultano, soprattutto dall'Adriatico meridionale, difficoltosi o attualmente impediti.

Dal punto di vista ferroviario la situazione può essere così sintetizzata: dal porto di Ploče, il collegamento Sarajevo – Tuzla – Samac non è ancora completamente attivato; dal porto di Bar la linea con Belgrado risulta interrotta o comunque agibile con difficoltà; dal porto di Durazzo, la rete ferroviaria, attualmente inagibile, non ha comunque collegamenti con quella Macedone mentre è ancora interrotta la connessione con la rete del Montenegro.

Le comunicazioni stradali sono migliori ma in ogni caso insufficienti (collegamenti appena accettabili da Ploče e da Bar, inadeguati da Durazzo verso l'interno). Mentre un miglioramento della viabilità stradale e ferroviaria da Ploče verso la Bosnia Erzegovina e dal Montenegro (Bar) verso il Kosovo e la Serbia, risponderebbe alle crescenti necessità del traffico, il problema di una riattivazione della ferrovia albanese (uno studio di fattibilità dovrebbe essere in corso) e di una modernizzazione della rete stradale appaiono urgenti per la stessa possibilità di sviluppo dell'economia albanese.

Tuttavia, nel quadro prospettato di una rete di comunicazioni regionali nell'area, uno degli obiettivi più importanti da raggiungere sarebbe quello di poter instradare anche da Durazzo i traffici all'interno dei Balcani, realizzando almeno parte del corridoio europeo n. 8. Un impegno finanziario internazionale (e anche italiano) sarebbe necessario per un primo miglioramento sostanziale dell'itinerario stradale da Durazzo al confine tra Albania e Macedonia e, in quest'ultimo paese, fino a Gostivar (il resto dell'itinerario fino a Tetovo e Skopje è di discreta agibilità e in alcune sue parti in ammodernamento), per un totale di circa 280 km (in questo caso non si tratta di realizzare un'autostrada ma di garantire una buona viabilità ordinaria). Analogo impegno sarebbe richiesto per la costruzione dei 65 km di tratta ferroviaria dal confine albanese alla rete macedone (Kafasan-Kičevo) e la modernizzazione della linea fino a Skopje. Questi due interventi, oltre ad eliminare il quasi isolamento dell'Albania, consentirebbero, in futuro, nuovi flussi di traffico tra l'Adriatico, l'Albania, la Macedonia, la Serbia e la Bulgaria fino alla Turchia (il collegamento ferroviario tra Macedonia e Bulgaria è già stato progettato e in parte finanziato nel quadro del protocollo finanziario annesso all'accordo di cooperazione tra l'UE e la Macedonia (Fyrom)⁶.

6. Si vedano: Gibb Ltd, *Balkan Transport Study*, London, 1997, (studio eseguito per la Commissione Europea, D.G.1, relazioni economiche esterne, nel quadro del programma Phare); T. Favaretto, "The Access Wars and Italy's Interests in the New Adriatic", in *Italy and the Balkans*, Limes and Center for Strategic and International Studies, Washington, 1998, pp. 18-30; inoltre, per la parte dei corridoi europei che riguarda l'area balcanica: A. Vinci Giacchi, "Il disegno di una rete transeuropea di trasporto"; V. Calogero, S. Martino, "La Bers e i corridoi di trasporto Pan-europei: il contributo dell'InCE"; W. Cernoia, M. Cingolani, "Prestiti Bei per lo sviluppo dei trasporti in Europa centrale e orientale: il Corridoio V", in *Est-Ovest*, 6, 1999.

Questo progetto, valutabile anche sotto il profilo delle telecomunicazioni e del trasferimento di energia, può ben esemplificare la connessione esistente tra necessità di comunicazioni all'interno dell'area e di accesso alla stessa dall'esterno, con interessanti sinergie economiche tra le due realizzazioni.

Anche queste, come altre possibili opzioni viste in precedenza, dipenderanno dal quadro strategico che emergerà nei prossimi appuntamenti internazionali sulla ricostruzione dei Balcani e dalle conseguenti e a volte divergenti valutazioni e priorità che verranno adottate.

La dimensione economica dell'integrazione regionale nei Balcani¹

Loukas Tsoukalis

I tentativi di dar vita a una cooperazione regionale non sono un fenomeno nuovo nei Balcani. Nel periodo fra le guerre, la cooperazione regionale venne promossa attraverso una serie di Conferenze Balcaniche, focalizzate su temi economici e tese a creare un'Unione Balcanica.

Questo processo si rivelò tuttavia infruttuoso, in quanto non vennero risolti alcuni problemi politici, quali la questione delle minoranze e l'affermarsi all'interno della regione di blocchi fra loro in competizione. Durante la Guerra Fredda, alcuni paesi balcanici si fecero promotori di iniziative di cooperazione regionale, principalmente nel settore della sicurezza, ma ancora una volta l'impresa fallì per il prevalere della logica della contrapposizione fra blocchi.

Dopo la fine della Guerra Fredda si è assistito a una ripresa dell'interazione regionale nei Balcani a vari livelli come strumento per promuovere la stabilità, la sicurezza e la prosperità. Sin dall'inizio degli anni novanta, alcuni paesi balcanici entrarono a far parte di più ampie strutture di cooperazione regionale, quali l'Iniziativa centroeuropea (Ince) e la Black Sea Economic Cooperation (Bsec). A partire dalla metà degli anni novanta, vennero stabilite o riattivate alcune strutture regionali specificamente rivolte all'Europa Sudorientale, grazie a un sostegno esterno - come la Southeast European Cooperative Initiative (Seci) o il processo Royaumont - o su iniziativa degli attori regionali (Balkan Conference for Stability and Cooperation).

L'Unione Europea è stata, senza dubbio, il principale attore esterno nella promozione della cooperazione regionale nei Balcani. Oltre a firmare molteplici accordi bilaterali in materia di commercio e cooperazione economica con paesi della subregione balcanica, nel 1996 l'UE ha lanciato la politica dell'"approccio regionale" nei confronti dei paesi della ex-Jugoslavia, della ex Repubblica jugoslava di Macedonia (Fyrom) e dell'Albania. Tale politica stabilisce alcune condizioni cui questi paesi devono adempiere per ottenere relazioni commerciali più avanzate con i mercati dell'UE, aiuti finanziari e rapporti istituzionali rafforzati con l'Unione. Fra le condizioni stabilite dall'UE figura anche la capacità di questi paesi di aprirsi a reciproche cooperazioni transfrontaliere.

1. Un necessario legame con l'integrazione europea

Alcuni segnali concreti indicano già ora come l'UE possa essere pronta a sostenere un ruolo centrale nella ricostruzione dei Balcani, fra cui l'iniziativa che ha portato all'adozione del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale e le proposte relative al "Processo di stabilizzazione e associazione" per i paesi dei Balcani occidentali. Ci si aspetta che la nuova Commissione agisca come forza trainante del processo.

Permane tuttavia un grande scollamento fra le generali dichiarazioni d'intenti e l'impegno effettivo, per quanto riguarda sia le risorse finanziarie erogate che le prospettive di una politica di inclusione a livello istituzionale.

Scomparse dagli schermi televisivi le immagini dei rifugiati e dei bombardamenti, c'è in

1. Traduzione a cura di Giovanni Gasparini.

effetti il pericolo che i politici dei ricchi paesi europei spostino la loro attenzione verso altre priorità interne, lasciando così i Balcani ancora una volta intrappolati in un circolo vizioso di miseria economica, democrazia instabile e insicurezza, che, peraltro, è stato ripetutamente aggravato in passato da interventi esterni destabilizzanti.

L'UE, per poter giocare un effettivo ruolo di stabilizzazione e modernizzazione nella regione, dovrà dimostrare d'avere:

- volontà politica
- risorse finanziarie
- idee innovative.

L'UE dovrà offrire una convincente strategia per la progressiva integrazione nel sistema europeo di tutti i paesi interessati, anche se dovrà rendere ben chiaro che occorrerà del tempo per l'entrata a pieno titolo nell'Unione.

L'Unione dovrà allargarsi in più fasi, giungendo infine ad includere tutti i paesi europei che desiderino entrarvi, senza sacrificare l'obiettivo di rafforzare l'integrazione. Generosità e flessibilità dovranno combinarsi con condizionalità e monitoraggio continuo. Ciò a sua volta significa che un approccio regionale è compatibile con un trattamento differenziato dei singoli paesi che incentivi i risultati positivi da essi conseguiti, a patto che tale trattamento sia basato su regole applicabili in misura generalizzata. Pertanto, un approccio regionale dell'UE alla realtà post-comunista dei Balcani non dovrebbe in alcun modo essere interpretato come un modo per ritardare l'ingresso nell'UE di paesi come Bulgaria e Romania che sono assai più avanti di qualunque altro paese della regione, sebbene si trovino ancora a una certa distanza dall'obiettivo finale dell'adesione.

Un importante problema generale riguarda la relazione fra una crescente partecipazione dei paesi balcanici al processo di integrazione europea, da un lato, e la cooperazione e integrazione a livello regionale dall'altro. Sicuramente non vi è incompatibilità fra i due processi. Al contrario, i due processi devono essere considerati come strettamente correlati e tali da potersi sostenere reciprocamente; ed è compito dell'UE fare in modo che rimangano tali.

La cooperazione ed integrazione regionale è desiderabile per ragioni economiche, politiche e di sicurezza. Ma, data la storia della regione, potrebbe procedere a velocità ridotta, almeno inizialmente, e fino a quando non saranno trovate soluzioni politiche comunemente accettate, specialmente per quanto riguarda una parte del territorio della ex Jugoslavia. L'esperienza passata sembra suggerire che, almeno nelle prime fasi, occorra concentrarsi su politiche di basso profilo, in ossequio al vecchio "metodo Monnet". Va comunque chiarito che la cooperazione e l'integrazione regionale non possono mai essere un sostituto per l'integrazione nel più ampio sistema europeo. La regione è troppo piccola dal punto di vista economico e troppo periferica in termini geografici, perché i paesi possano accettare tale alternativa. La tabella 1 mostra l'importanza relativa degli scambi commerciali dei singoli paesi balcanici con l'UE (Germania e Italia vengono messi in evidenza in quanto i principali partner commerciali) e con la Russia. La tabella 2 raccoglie dati sul commercio intraregionale. Il contrasto è veramente molto forte: il commercio intraregionale dovrà partire da un basso livello.

Tabella 1 – Esportazioni verso e importazioni da alcuni principali partner commerciali in % sul totale (1998)

	UE		Germania		Italia		Russia	
	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.
Albania	89.7	75.4	8.3	8.5	59.5	41.8	0	0.3
Bosnia - Erzegovina	51.6	41.8	19.0	14.9	22.7	11.9	0	0.5
Bulgaria	49.7	45.0	10.4	13.7	12.7	7.7	5.5	20.1
Croazia	47.6	59.4	16.9	19.3	17.7	17.9	3.6	4.8
Grecia	52.6	63.0	15.4	14.1	10.1	17.4	1.0	1.3
Ungheria	73.0	64.1	36.6	26.2	5.8	7.6	2.8	6.5
Macedonia	47.6	55.5	20.5	15.1	10.4	9.4	2.2	0.1
Romania	64.5	57.7	19.6	17.4	22.0	17.4	1.0	9.0
Slovenia	65.5	69.4	28.4	20.7	13.9	16.8	2.6	1.8
Turchia	49.9	47.4	20.5	16.9	5.7	8.8	1.7	4.2
Rep. Fed. jugoslava	35.0	40.0	11.7	13.5	12.8	12.1	5.7	11.3

Fonte: IMF, Direction of Trade Statistics; WIIW data base

Tabella 2 – Commercio intraregionale: esportazioni ed importazioni in % sul totale (1998)

	Albania		Bosnia - Erzegovina		Bulgaria		Croazia		Grecia		Ungheria		Macedonia		Romania		Slovenia		Turchia		Rep. Fed. jugoslava	
	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.
Albania	-	-	0	0	0	3.4	0	0.8	1.3	23.5	0	0.9	1.8	1.6	0	0.6	0	0.8	0	0	0	0
Bosnia - Erzegovina	0	0	-	-	0	0.4	29.0	29.5	0	0	0	5.5	0	0	0	0.6	8.6	14.0	0	1.6	..	..
Bulgaria	0.6	0	0.3	0	-	-	0.2	0.1	8.8	5.9	0.8	0.7	2.3	0.8	1.2	1.2	0.7	0.4	7.9	2.6	2.2	0.8
Croazia	0	0	14.4	1.9	0	0.1	-	-	0.2	0.2	1.1	2.5	1.4	0.7	0.2	0.2	9.5	8.6	0.2	0.3	0	0
Grecia	1.6	0	0	0	2.4	1.4	1.7	0	-	-	0.5	0.3	0	0.4	1.7	0.7	0.2	0.1	4.1	1.2	0.8	0.1
Ungheria	0.1	0	0.6	0	0.2	0.1	0.9	0.2	0.3	0.2	-	-	0.1	0	2.5	0.7	1.1	0.6	0.4	0.3	0.6	0.2
Macedonia	1.0	0.3	0	0	2.6	5.4	3.6	4.2	1.6	2.1	0.3	1.3	-	-	0.3	0.3	3.3	9.0	2.4	4.9	9.6	12.0
Romania	0.1	0	0	0	0.9	0.4	0.2	0	2.4	1.7	2.6	4.6	0.1	0	-	-	0.4	0.4	3.9	2.3	0	0
Slovenia	0	0	3.5	0.5	0.2	0.5	9.0	4.3	0.3	0.2	1.6	2.4	1.8	0.5	0.5	0.2	-	-	0.6	0.4	1.1	0.7
Turchia	0.2	0	0.1	0	0.4	0.7	0.1	0	0.1	0.1	0.5	0	0.3	0	0.9	6.9	0	0	-	-	0	0
Rep. Fed. jugoslava	0	0	18.9	5.9	1.4	1.8	2.5	0.5	4.3	4.2	..	..	9.3	6.0	1.7	1.7	1.6	1.6	0	1.5	-	-

2. Commercio e finanza

La liberalizzazione commerciale dovrebbe essere una componente chiave della nuova politica dell'UE verso i Balcani. Un accesso più ampio ai mercati europei può essere più importante degli aiuti economici.

Alcuni provvedimenti immediati dovrebbero includere:

- Come minimo, l'UE dovrebbe offrire un accesso non soggetto a tariffe per le esportazioni industriali di tutti i paesi della regione. Questa proposta è in realtà molto simile alla situazione attuale, e una decisione in tal senso potrebbe essere presa presto.
- Sarà più difficile ottenere il libero accesso per le esportazioni agricole dei paesi della regione, dato il carattere protezionistico della Politica agricola comune (Pac). La liberalizzazione del commercio agricolo è molto importante, in quanto l'agricoltura rappresenta larga parte della produzione totale di molti paesi della regione. La liberalizzazione in questo settore dipenderà dalla velocità del processo di riforma interna della Pac. Come primo passo, ci dovrebbe essere un generoso aumento delle quote di export agricolo offerte ai paesi balcanici.
- Attualmente c'è una forte asimmetria nelle relazioni commerciali fra l'UE e singoli paesi dei Balcani, come mostra l'ampio deficit che grava su questi ultimi. Si può inoltre sostenere che vi sia un rapporto asimmetrico in termini di libertà commerciale tra le due parti, ancora una volta a spese dei paesi balcanici, a cause delle restrizioni imposte dalla Pac. Almeno questa asimmetria deve essere ribaltata, per poter tenere conto dei differenti livelli di sviluppo delle due controparti. Pertanto, il programma di liberalizzazione commerciale dovrebbe consentire qualche momento di pausa per consentire la ristrutturazione nei paesi partner dell'UE. È bensì vero che i periodi di transizione previsti per l'adeguamento non sono di solito impiegati in modo proficuo; al contrario, spesso servono come facile scusa per rimandare dolorose decisioni. Tuttavia, la liberalizzazione immediata del commercio estero nei Balcani aggraverebbe ancor di più il già serio problema della disoccupazione, portando allo stesso tempo alla chiusura definitiva di molte imprese inefficienti, alcune delle quali potrebbero invece sopravvivere se sottoposte ad una ristrutturazione adeguata. Si dovrebbe adottare un chiaro programma per portare a compimento, entro cinque anni, la liberalizzazione tariffaria.
- A partire dal 2000, si dovrebbe attuare in modo più agile la liberalizzazione del commercio intraregionale, in vista della creazione di un'area di libero scambio nei Balcani, che dovrebbe poi diventare parte della più ampia area di libero scambio europea. In ogni caso, data la struttura e il peso dei singoli paesi dei Balcani, le prospettive immediate di crescita del commercio intraregionale sono relativamente modeste (vedi tabella 2). Nel contesto del commercio interregionale, un miglioramento nelle relazioni fra le repubbliche nate dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia dovrebbe permettere un recupero almeno parziale degli scambi che una volta si svolgevano all'interno della Federazione. Tuttavia, la crescita del commercio intraregionale, così come del commercio verso il resto dell'Europa, dipende largamente dallo sviluppo delle reti di trasporto.

In una realtà di economie "miste", e in particolar modo nel contesto e dei preparativi per l'ingresso nell'UE, la liberalizzazione del commercio deve essere strettamente legata al processo di omogeneizzazione legislativa. Buona parte degli sforzi compiuti per preparare gli undici paesi candidati al pieno ingresso nell'Unione si è concentrata sul progressivo adeguamento delle legislazioni nazionali all'*acquis* del mercato unico, in base al Libro Bianco del 1995.

Ai paesi candidati si è chiesto di realizzare la maggior parte degli adeguamenti legali prima del loro ingresso, talora a costi non indifferenti (per quanto riguarda, ad esempio la protezione dell'ambiente). La saggezza di questa politica è dubbia.

Sebbene l'armonizzazione regolamentare sia una componente essenziale per l'appartenenza all'UE – e vada vista senza dubbio come l'obiettivo di lungo periodo per tutti i paesi dei Balcani – un'eccessiva enfasi su questo aspetto in uno stadio prematuro sarebbe controproducente, dato il basso grado di sviluppo economico ed istituzionale dei paesi balcanici. Bisogna anteporvi un vasto processo di ricostituzione delle istituzioni.

L' "euroizzazione" potrebbe assumere un profondo valore simbolico come modo per legare i Balcani all'Unione Monetaria e all'euro. La sostituzione delle valute nazionali con l'euro non dovrebbe però essere affrettata; si rischierebbe infatti di introdurre un ulteriore elemento di rigidità. Si dovrebbe adottare un programma di circa dieci anni, permettendo diverse velocità d'adesione, che tengano conto delle caratteristiche specifiche dei singoli paesi. La progressiva "euroizzazione" delle economie balcaniche deve essere accompagnata dall'assistenza tecnica, da aiuti finanziari e da un ampio ventaglio di riforme interne, specialmente nel settore finanziario.

3. Priorità degli aiuti economici

Gli aiuti economici devono costituire parte integrante del complessivo pacchetto di sostegno che l'UE offre ai paesi dell'area. All'avvio del Patto di stabilità deve seguire un considerevole impegno finanziario da parte dell'UE e di altri potenziali donatori. Le somme impegnate sinora sono quasi esclusivamente rivolte alla ricostruzione materiale in Kosovo. L'Agenzia europea per la ricostruzione dovrebbe perciò essere responsabile dell'intera regione balcanica, adottando un'interpretazione non restrittiva del termine "ricostruzione".

La decisione politica di intraprendere un piano onnicomprensivo per la ricostruzione e la cooperazione regionale nei Balcani richiederà un sostanziale impegno finanziario per un periodo di alcuni anni. L'UE dovrà operare entro il limite di bilancio dell' 1,27% del Pnl fino al 2006. Tenuto conto dell'attuale piano di spesa, questo limite lascia comunque ampi margini di manovra. Data la ridotta dimensione economica della regione, anche stanziamenti che possono apparire limitati per gli standard dell'UE possono rappresentare un sostanziale trasferimento per il paese ricevente; vi è, d'altra parte, un limite alla capacità di assorbimento. A prezzi di mercato e tassi di cambio attuali il Pil complessivo di Albania, Bulgaria, Romania e dei paesi che formavano la ex Jugoslavia (escluse Slovenia e Croazia), è minore di quello greco e rappresenta circa l'1% del Pil dell'Europa dei Quindici. Pertanto, trasferimenti annui nell'ordine di 3-5 miliardi di euro verso l'intera area dei Balcani dovrebbe rimanere entro il limite dell' 1,27% nel periodo 2000-2006; questi fondi, se correttamente impiegati, potrebbero realmente fare la differenza per la regione. D'altra parte, vi è ampio spazio per fondi aggiuntivi sotto forma di sovvenzioni da parte di singoli donatori o di prestiti attraverso l'European Investment Bank (Eib) e le istituzioni finanziarie internazionali.

L'uso efficiente dei fondi richiede che il loro impiego sia sottoposto a regole severe e ad un continuo monitoraggio. Ciò a sua volta implica flessibilità delle strutture di *management* e un tipo di operatività che richiede un intenso uso delle risorse umane da parte dei donatori. Il denaro non sarà pertanto l'unico vincolo. Bisognerà tenere conto delle lezioni dell'esperienza della Bosnia-Herzegovina: il grande ammontare delle risorse impiegate sinora, se non fossero state drenate dalla corruzione, avrebbe potuto essere impiegato per costruire nuovi ponti e scuole; inoltre, gli aiuti hanno contribuito ben poco alla creazione delle condizioni per uno sviluppo economico sostenibile. La Commissione potrà inoltre trarre alcuni utili insegnamenti dalla

sua esperienza nell'erogazione degli aiuti strutturali. Occorre, in particolare, tener conto dei difetti riscontrati nell'attuazione dei programmi Phare e Tacis rivolti ai paesi dell'Europa centrale e orientale e all'ex Unione Sovietica.

L'UE dovrebbe identificare una lista di priorità per le azioni di sostegno economico. Dovrebbe essere innanzitutto data la più alta priorità allo sviluppo di infrastrutture pubbliche, in particolare trasporti e telecomunicazioni; la liberalizzazione dei commerci sia all'interno della regione che con l'UE dipende da queste strutture. I piani per i corridoi pan-europei, estensioni delle reti transeuropee (Trans-European Networks, Tens), sono già pronti: bisogna però che vi vengano coinvolti tutti i paesi dell'area. I finanziamenti dovrebbero combinare sussidi ufficiali, prestiti e ogni altro programma che si basi in misura prevalente sul settore privato. Oggi nei Balcani gli investimenti in infrastrutture potrebbero rivelarsi un potente fattore d'integrazione, probabilmente l'equivalente del carbone e dell'acciaio per l'Europa Occidentale degli anni cinquanta.

La responsabilità principale per gli aiuti alle bilance dei pagamenti dovrebbe toccare alle istituzioni finanziarie internazionali. D'altronde, i trasferimenti attraverso il bilancio dell'UE dovrebbero essere direttamente connessi con la progressiva "euroizzazione" e con la ristrutturazione del settore finanziario, elemento assolutamente vitale per lo sviluppo economico. Bisognerebbe inoltre dare adeguato peso al ruolo che l'UE può assumere nel sostenere parte della spesa per la sicurezza sociale, specialmente se legata ad un'ulteriore ristrutturazione e alla riduzione della manodopera. Inoltre, bisognerebbe prestare un'attenzione speciale agli investimenti privati e alla creazione di nuovi posti di lavoro, ponendo particolare enfasi sulle nuove tecnologie e sulle piccole e medie imprese. I finanziamenti dell'UE in questo settore dovrebbero essere principalmente volti a ridurre l'alto rischio che i nuovi investimenti nei Balcani comportano.

Un'importante priorità degli aiuti dell'UE dovrebbe riguardare l'intero processo di costituzione delle istituzioni. Istituzioni deboli e regole non trasparenti spiegano buona parte della gravosa e ampiamente fallimentare transizione dei paesi post-comunisti dei Balcani. La costruzione delle istituzioni richiede un'ampia assistenza tecnica da parte degli altri paesi europei. Alla costruzione delle fondamenta dovrebbe seguire una progressiva armonizzazione delle regole in vista dell'ingresso nell'UE.

Date le particolari caratteristiche dei Balcani, buona parte degli aiuti dell'UE non dovrebbero passare per governi centrali, ma piuttosto mirare a rafforzare il settore privato, la società civile e le organizzazioni non governative. È necessario consolidare le forze democratiche nelle società balcaniche, che possono controbilanciare le tendenze autoritarie e centralizzatrici degli stati e aiutare a gettare ponti attraverso le frontiere.

Bisognerebbe porre in primo piano anche i progetti che si estendono al di là delle frontiere di un singolo stato, aiutando così a gettare le fondamenta della cooperazione balcanica. Trasporti, energia, telecomunicazioni, risorse idriche, ma anche visti, controlli alle frontiere, droga e crimine organizzato sono alcuni esempi dei settori in cui vi sono notevoli prospettive per lo sviluppo della cooperazione balcanica e l'UE potrà agire come forza catalizzatrice. Bisognerebbe inoltre dare priorità agli sforzi di formazione e addestramento e ai programmi di supporto alle imprese.

4. La dimensione istituzionale

Giustizia e Affari interni rappresentano già una parte significativa della legislazione dell'UE. La fine graduale delle restrizioni al libero movimento delle persone tra l'UE e i paesi dei Balcani dovrà essere direttamente collegata a una collaborazione sempre più stretta tra le due parti, in cui dovrebbe rientrare anche la lotta contro la criminalità organizzata e il traffico di droga.

Tutto ciò richiama infine la necessità di relazioni istituzionali, che dovrebbero mirare a conciliare il nuovo approccio regionale dell'UE con la tradizionale relazione tra l'Unione e i singoli stati associati. I nuovi accordi da stabilire con i paesi dei Balcani che non godono ancora dello status di membro associato e/o candidato, dovrebbero comprendere i benefici istituzionali o di altro tipo, compreso il dialogo istituzionalizzato a diversi livelli e il graduale accesso e partecipazione a diverse politiche europee. La velocità del processo d'integrazione di ciascun membro associato ovviamente varierà a seconda dell'abilità di soddisfare criteri economici e politici ben definiti. Allo stesso tempo, i nuovi membri associati, insieme ai vecchi, saranno invitati a partecipare attivamente a diverse iniziative di cooperazione regionale, alle quali parteciperà anche l'UE. La dimensione regionale delle relazioni istituzionali non dovrebbe limitarsi alle sole politiche di basso profilo; dovrà anche includere riunioni periodiche a livello ministeriale e incontri annuali dei capi di stato e di governo.

5. Conclusioni

Gli anni novanta hanno visto sollevarsi il velo di un nuovo processo di balcanizzazione, caratterizzato da conflitti apparentemente senza fine e stati e unità politiche sempre più piccole in questa tribolattissima area dell'Europa.

In contrasto con le tendenze verso l'integrazione, dominanti in Europa occidentale e centrale, i Balcani sono caratterizzati da frammentazione, conflitti e declino economico. Il processo di balcanizzazione genera un significativo rischio per la sicurezza della comunità internazionale. La violenza che caratterizza la regione ha la tendenza a diffondersi, attraverso i rifugiati, le reti criminali, e attraverso forme ripugnanti di nazionalismo. In particolare, questo processo priva i cittadini della regione di sistemi politici reattivi e responsabili, così come di vitali opportunità economiche.

C'è una crescente consapevolezza del fatto che il processo di balcanizzazione non potrà mai sfociare in un sistema stabile. Nel contempo, si è fatta più evidente la necessità di una maggior assunzione di responsabilità nei confronti della regione da parte della comunità internazionale e dell'UE in particolare. Più precisamente, si avverte il bisogno di trovare modalità atte a fronteggiare il processo di frammentazione, integrando l'intera regione nel resto d'Europa.

Aspetti di sicurezza del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale

Maurizio Cremasco

Introduzione

Appare evidente che il progressivo e drammatico deteriorarsi della situazione di endemica instabilità interna in Kosovo e l'espandersi della violenza fino al punto da provocare l'intervento militare della Nato, abbiano agito prima da catalizzatore e poi da acceleratore della politica dell'Unione Europea (EU) verso l'Europa sudorientale.

Era una politica che aveva dimostrato, durante tutto il corso delle crisi nella ex Jugoslavia, ma anche dopo la conclusione degli accordi di Dayton, - desiderati e al tempo stesso subiti come sostanziale successo della diplomazia americana - di non riuscire a operare concretamente né per la prevenzione né per la gestione dei conflitti, con il risultato di subire l'evolversi degli eventi e di rispondere, politicamente e militarmente, con ritardo, scarsa incidenza e pochi risultati.

Ed era una politica che, pur puntando a consolidare la stabilità attraverso gli strumenti del supporto politico ed economico, appariva scarsamente coordinata e priva di un disegno strategico globale che comprendesse tutti i paesi della regione e disponesse di tutti gli strumenti necessari a conseguire gli obiettivi prefissati.

In effetti, vi è stata una stretta correlazione tra lo sviluppo della crisi del Kosovo e le decisioni politiche che l'Unione Europea ha progressivamente adottato dal 1998 in poi nei riguardi dell'area balcanica.

Al crescere della violenza in Kosovo, e all'*escalation* della repressione militare serba a partire dalla primavera del 1998, rispondeva il summit dell'Unione Europea a Vienna, nel dicembre dello stesso anno, con la decisione di elaborare una "Common Strategy on the Western Balkans": una chiara indicazione della preoccupazione con cui gli europei seguivano la situazione e della scarsa fiducia nei risultati a lungo termine dell'accordo raggiunto tra il Presidente Milošević e l'ambasciatore Holbrooke due mesi prima.

Il massacro di Racak del 15 gennaio 1999 contribuiva certamente a spingere la Presidenza tedesca dell'UE a porre la questione balcanica al centro dell'attenzione politica dell'Unione, tanto che le prime bozze del testo di quello che poi sarebbe diventato il Patto di stabilità erano elaborati proprio nelle prime settimane del nuovo anno¹.

Il periodo tra il fallimento dei colloqui di Rambouillet (6-23 febbraio 1999) e di Parigi (15-19 marzo 1999), il parallelo schieramento della maggioranza delle forze aeree della Nato in Italia e l'inizio dell'operazione Allied Force, ossia la campagna aerea contro la Repubblica federale di Jugoslavia, corrispondeva grosso modo alla fase di completamento della prima versione "tedesca" del Patto di stabilità. Il documento era presentato e discusso alle riunioni del Consiglio dell'UE di Lussemburgo dell'8 e del 26 aprile, nel pieno della guerra aerea, e dopo che il summit della Nato a Washington, il 23 aprile, aveva confermato sia la coesione dell'Alleanza e la sua determinazione a proseguire ed intensificare i bombardamenti, sia le condizioni che Belgrado avrebbe dovuto accettare per porre fine al conflitto.

1. Vedi R. Biermann, "The Stability Pact for South Eastern Europe – Potential, Problems and Perspectives", *Discussion Paper C 56, Zentrum für Europäische Integrationsforschung*, Bonn, 1999, p. 14.

Il 14 maggio 1999, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottava la Risoluzione 1239 nella quale esprimeva la sua profonda preoccupazione per la catastrofe umanitaria che si stava verificando in Kosovo e nei paesi confinanti. Il 17 maggio, a Bruxelles, il Patto di stabilità era discusso a lungo insieme a una "posizione comune" presentata dalla Commissione Europea. E il 27 maggio, alla riunione a Petersberg dei direttori politici dell'UE, il documento era sostanzialmente finalizzato.

Il 3 giugno, lo stesso giorno in cui il Presidente Milosevic accettava i principi del G-8 per una soluzione politica della crisi, il Consiglio Europeo riunito a Colonia si compiaceva dei progressi fatti nella definizione del Patto - di cui prevedeva l'approvazione nell'incontro ministeriale che si sarebbe svolto, sempre a Colonia, dopo una settimana - e riaffermava "the readiness of the European Union to draw the countries of this region closer to the prospect of full integration into its structures. This will be done through a new kind of contractual relationship, taking into account the individual situations of each country, including progress in regional cooperation, and with a prospect of European Union membership on the basis of the Amsterdam Treaty and fulfilment of the criteria defined at the Copenhagen European Council in June 1993"².

Se si era lontani dall'iniziale, meno vincolante, formulazione tedesca³, in quanto la prospettiva di ingresso nell'UE era ora subordinata alla capacità dei paesi di soddisfare i criteri di Copenhagen, il riferimento esplicito a un nuovo tipo di relazione contrattuale con l'EU apriva spazi di manovra, anche se limitati. D'altra parte, il secondo esplicito riferimento ai progressi nella cooperazione regionale, come criterio che l'UE avrebbe preso in considerazione nell'esame della situazione di ogni singolo paese, poteva rappresentare un forte incentivo alla stabilizzazione dell'area, ossia l'obiettivo primario che il Patto si proponeva di conseguire.

Il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale sembrava quindi affondare le proprie radici in un duplice sentimento: il senso di colpa degli europei per non essere stati capaci di impedire - o per non aver voluto, con sufficiente determinazione e forza, impedire - la tragedia jugoslava; e la loro consapevolezza che, dopo l'esplosione della crisi kosovara, non fosse più possibile continuare ad adottare una difficile politica di rimessa, ma fosse assolutamente necessaria un'articolata e visibile iniziativa, condivisa e appoggiata internazionalmente, sul piano politico ed economico, per evitare nuove situazioni di crisi e nuovi conflitti, con il loro lascito di distruzione e morte.

Sullo sfondo dello schematico quadro di riferimento appena tracciato, questo breve testo, a completamento degli altri interventi che compongono il Quaderno, intende analizzare soprattutto gli aspetti del Patto di stabilità che si riferiscono alle questioni di sicurezza.

Nel primo capitolo si valuta come tali questioni siano state incorporate nel contesto generale del Patto. Il secondo capitolo esamina il ruolo di alcuni di quegli attori internazionali (alleanze, organizzazioni e singole nazioni) che per ragioni geostrategiche e geopolitiche sono in grado e intendono svolgere un ruolo nella regione dell'Europa sudorientale. Il terzo capitolo analizza gli elementi di rischio, quelli presenti oggi e quelli che potrebbero emergere dall'evolversi del quadro di sicurezza regionale verso situazioni di instabilità e tensione. Il quarto capitolo, tocca rapidamente il complesso degli interessi italiani in gioco e le linee di politica estera ed economica sulle quali si sviluppa il contributo italiano nell'ambito del Patto. Nel quinto e ultimo capitolo vengono svolte una serie di considerazioni e di riflessioni sui problemi e le prospettive di questa complessa e difficile iniziativa europea di stabilizzazione.

2. Vedi "Presidency Conclusions", Cologne European Council, 3-4 giugno 1999, *Press Release*, Nr: 150/99, Colonia, 4 giugno 1999, para 72, p. 12.

3. Vedi R. Biermann, op. cit., pp. 16-17.

1. I meccanismi del Patto. Il Tavolo di lavoro sui problemi della sicurezza

Il Patto si propone di portare pace, prosperità e stabilità all'Europa sudorientale attraverso forme di cooperazione che i paesi si impegnano a perseguire, con il coinvolgimento diretto e il supporto economico delle organizzazioni politiche e finanziarie internazionali. Come appare ovvio, il primo e più importante obiettivo di stabilizzazione prevede la prevenzione dei conflitti e la conclusione, tramite accordi, di tutte quelle vertenze ancora aperte che rendono difficili le relazioni politiche e militari tra i paesi della regione. Si chiede quindi il pieno rispetto dei principi dell'Atto Finale di Helsinki, l'adozione di misure destinate ad accrescere la reciproca fiducia, puntando soprattutto alla trasparenza delle attività militari e la creazione di meccanismi di cooperazione nel campo della sicurezza. Inoltre, e si tratta di un punto molto significativo per essere stato inserito in un documento approvato dopo la crisi del Kosovo, si ribadisce che l'impegno al rispetto dei diritti umani, preso con l'adesione all'Osce, costituisce un legittimo interesse di tutti gli Stati, che partecipano al Patto di stabilità, e non può essere considerato esclusivamente un affare interno di ciascun Stato⁴.

L'annesso al testo esplicita l'organizzazione, le responsabilità e le procedure operative del Tavolo Regionale e dei tre Tavoli di lavoro (Working Tables - WT) destinati a far funzionare i meccanismi del Patto.

Il Patto prevede che il WT per i problemi della sicurezza (il III) debba interessarsi direttamente della sicurezza interna⁵ e indirettamente dei problemi militari e di difesa, ossia proprio quelli che potrebbero maggiormente incidere sulla stabilità regionale. Infatti, si prevede che il WT riceva regolari informazioni dai *competent bodies* sulle misure di trasparenza, di reciproca fiducia e di cooperazione su questioni di difesa, tese ad accrescere la stabilità nella regione, ma si specifica anche che il lavoro del WT dovrà essere complementare e coerente con le iniziative e le attività di sicurezza adottate dalle organizzazioni europee e euroatlantiche. Inoltre, il WT dovrà considerare se, al momento opportuno, ulteriori misure di controllo degli armamenti e di *confidence building* potrebbero essere discusse, ma ancora una volta dai *competent bodies*, considerando gli impegni assunti con il Trattato Cfe (Conventional Forces Europe)⁶.

L'impressione è che, nell'elaborazione del Patto, l'EU abbia dovuto fare i conti con due precise realtà: da una parte, la presenza nella regione di organizzazioni di sicurezza (come per esempio la Nato e l'Ueo) che hanno già stabilito con molti paesi legami organici di dialogo e di cooperazione – sarà questo un punto su cui tornerò più avanti – e, d'altra parte, gli impegni già presi (per esempio nel campo del controllo degli armamenti e delle misure di fiducia) nel contesto di accordi di pace o di trattati internazionali (Dayton e Cfe).

4. Le implicazioni di questa affermazione appaiono evidenti in termini di sicurezza e di razionalizzazione e giustificazione di un intervento in caso di crisi in cui il mancato rispetto dei diritti umani sia l'elemento predominante.
5. Il testo in inglese del punto (i) recita: "The Working Table on security issues will address justice and home affairs, as well as migratory issues; focus on measures to combat organized crime, corruption, terrorism and all criminal and illegal activities, transboundary environmental hazards; other related questions of interest to the participants". *Annex to the Stability Pact for South Eastern Europe*, Colonia 10 giugno 1999. Vedi <http://www.seerecon.org/KeyDocuments>.
6. I punti (ii) e (iii) per il WT III recitano; (ii) "...receive regular information from the competent bodies addressing transparency and confidence-building measures in the region. This Table will also encourage continued implementation of the Dayton/Paris Article IV Arms Control Agreement and progress of the negotiations of Article V and should consider whether, at an appropriate time, security and confidence-building measures might be addressed, by the competent bodies, taking into account existing obligations and commitments under the Cfe Treaty". (iii) "...receive regular information from the competent bodies addressing cooperation on defence/military issues aimed at enhancing stability in the region and among countries in the region, and facilitate the sustained engagement of all concerned to ensure regional security, conflict prevention and management. The work of this Table will complement and be coherent with efforts for the security of this region undertaken by various European and Euro-Atlantic initiatives and structures". Vedi *Annex to the Stability Pact*, cit.

In effetti, il Trattato Cfe, recentemente rinegoziato, prevede per i paesi della regione che ne fanno parte (Bulgaria e Romania) non solo dei limiti al personale militare e alle quantità di alcuni sistemi d'arma in dotazione alle forze armate (carri armati, veicoli blindati per il trasporto truppa, artiglieria con calibro superiore ai 100mm, velivoli da combattimento ed elicotteri d'attacco), ma anche misure riguardanti lo scambio di informazioni⁷, che sono state ulteriormente ampliate, per accrescere la trasparenza delle attività militari e di *confidence-building* (Csbms), e un sistema di verifiche molto complesso e articolato, reso oggi ancora più intrusivo con l'aumento delle ispezioni in loco⁸.

Inoltre, altri paesi (la Croazia, la Bosnia Erzegovina e la Serbia) hanno accettato, sulla base dell'accordo di pace di Dayton, di ridurre i loro effettivi e la stessa gamma di sistemi d'arma del Trattato Cfe, e di adottare un sistema di Csbms simile a quello degli accordi sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa.

Vi erano quindi buone ragioni per la complementarità dei lavori del terzo WT sulle reali questioni di sicurezza con le attività dei cosiddetti *competent bodies*. Tuttavia, questo aspetto, legato al fatto di aver posto sullo stesso tavolo sicurezza interna e sicurezza esterna, potrebbe portare il III WT a concentrarsi quasi esclusivamente sulla prima, perdendo i vantaggi che la rappresentatività politica ed economica del Patto presenta in termini di convergenze e interazioni tra organizzazioni di sicurezza internazionali.

2. Il ruolo delle organizzazioni e dei maggiori attori internazionali

È al di fuori dello scopo e dei limiti di spazio di questo intervento analizzare il ruolo di quelli che sono stati definiti *facilitator* - ossia attori in grado di "facilitare" il successo del Patto, siano essi stati, organizzazioni e Istituzioni finanziarie internazionali (Ifi), o iniziative regionali - e che sono inclusi e discussi nei Capitoli V e VI del Patto, anche perché molti di essi non si interessano di problemi di sicurezza. Mi limiterò quindi al ruolo della Nato e dell'Ueo, per quanto riguarda le organizzazioni politico-militari, e al ruolo degli Stati Uniti e della Russia: due paesi con precisi interessi strategici nell'Europa sudorientale e che hanno gestito le crisi balcaniche su posizioni politiche e diplomatiche opposte durante il loro corso, ma su posizioni di sostanziale cooperazione militare - anche se sofferta e difficile nelle sue fasi di negoziazione - quando si è trattato di creare forze multinazionali alle quali affidare la missione di applicare e far rispettare gli accordi di pace.

2.1 Il ruolo della Nato

La Dichiarazione sul Kosovo diffusa il 23 aprile 1999 nel corso del Summit Nato di Washington affermava che la stabilità dell'Europa sudorientale era un obiettivo prioritario dell'agenda dell'Alleanza per il 2000⁹. Due giorni dopo, i capi di stato e di governo della Nato, dell'Albania, della Bulgaria, della FYROM, della Romania e della Slovenia e i ministri degli Esteri della Bosnia Erzegovina e della Croazia riconoscevano la necessità di sviluppare

7. Senza precedenti per un accordo sul controllo degli armamenti firmato tra le due alleanze (Nato e Patto di Varsavia) il 19 novembre 1990. Sulla Cfe, vedi M. Cremasco, "Il futuro della Cfe: il passaggio alla seconda fase di riduzione dopo la conclusione della prima", *Edizioni Informazioni Della Difesa*, Roma, dicembre 1996.

8. Vedi "Adapted Cfe Treaty Addresses Nato and Russia Security Concerns", <http://www.nato.int/usa/info/cfe-2.htm>.

9. Vedi "Statement on Kosovo", *Press Release S-1(99)62*, 23 aprile 1999.

una strategia di ampio respiro per assicurare stabilità e prosperità alla regione¹⁰. In quella sede, la Nato lanciava la proposta di un "Consultative Forum on Security Matters" che avrebbe riunito, a livello appropriato, tutti i membri dell'Alleanza e i paesi della regione¹¹.

Il vantaggio della Nato rispetto alle altre organizzazioni che operano nel contesto del Patto di stabilità - a cui l'Alleanza dava il suo pieno appoggio, credendo giustamente nella sinergia tra diversi processi di coordinamento e di cooperazione¹², - è rappresentato dal già collaudato funzionamento dei meccanismi dell'Euro-Atlantic Partnership Council (Eapc)¹³ e dal complesso delle attività militari ed esercitazioni regionali svolte nell'ambito della Partnership for Peace (PfP) e dei suoi programmi di potenziamento. Questi ultimi, lanciati fin dal 1997 sulla base delle esperienze dell'Ifor e della Sfor in Bosnia, sono stati definitivamente approvati, proprio al Summit di Washington, sotto forma di un dettagliato pacchetto di misure intese ad accrescere l'operatività del partenariato¹⁴.

Ora, considerando che tutti i paesi dell'Europa sudorientale fanno parte dell'Eapc e della PfP, ad eccezione della Repubblica federale di Jugoslavia e, per ora, anche della Croazia¹⁵, appare evidente l'incidenza della South Eastern Europe Initiative (Seei)¹⁶ della Nato in tutte le questioni che toccano il quadro di sicurezza della regione, e, in particolare, le relazioni militari bilaterali o multilaterali, i programmi di cooperazione e le esercitazioni in ambito PfP. Inoltre, non va dimenticato che sia la Sfor in Bosnia che la Kfor in Kosovo sono forze il cui controllo operativo dipende dalle autorità della Nato.

Tale incidenza è destinata a crescere se gli Stati Uniti dovessero decidere di trasferire parte dei rapporti bilaterali con i paesi della regione, in particolare quelli che aspirano a entrare nell'Alleanza, nell'ambito dell'attività della Nato nel Patto di stabilità.

Se, come appare probabile, anche se in una prospettiva di medio periodo, la seconda fase di allargamento della Nato dovesse includere la Slovenia, la Romania e la Bulgaria, allora almeno una parte dei problemi di stabilità e di sicurezza della regione sarebbero risolti.

In questo contesto, i contenuti del Membership Action Plan (Map)¹⁷, sono un ulteriore strumento della Seei della Nato e appaiono destinati a fornire altri elementi di positiva interazione con il lavoro del terzo WT del Patto.

2.2 Il ruolo dell'Unione europea occidentale (Ueo)

Il ruolo dell'Ueo è soprattutto, ma non solo, di immagine e di raccordo: in parte, per le funzioni di braccio armato dell'Unione Europea, codificate dall'organico inserimento delle missioni di Petersberg nel Trattato di Amsterdam, e di espressione dell'Identità europea di sicurezza e difesa (Iesd) in seno alla Nato; e, in parte, per essere l'organizzazione a cui partecipano, come *associate partner*, tre paesi dell'Europa sudorientale (Bulgaria, Romania e Slovenia) e, come membri effettivi, membri associati e osservatori, tutti i paesi che, per vicinanza geo-

10. Vedi "Chairman's Summary. Meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government with Countries in the Region of the Federal Republic of Yugoslavia", *Press Release, NAC+7-S(99)70*, 25 aprile 1999.

11. La prima riunione del Forum a livello ambasciatori si svolgeva il 21 maggio 1999.

12. Vedi "Washington Summit Communiqué", *Press Release Nac-S(99)64*, 24 aprile 1999, paragrafo 20.

13. Vedi "Further Development of the Eapc", *Nato Basic Fact Sheets*, aprile 1999.

14. Vedi "Partnership for Peace - An Enhanced and more Operational Partnership", *Nato Basic Fact Sheets*, aprile 1999.

15. Dopo la morte del Presidente Tudjman, la chiara vittoria dell'opposizione di centro-sinistra nelle elezioni politiche del 3 gennaio 2000 e l'elezione a nuovo presidente di Stipe Mesic la Croazia appare decisa a cambiare il clima dei suoi rapporti con l'Occidente e a perseguire una politica di integrazione nella Nato e nella UE.

16. La Seei della Nato include il Foro di Consultazione e i meccanismi dell'Eapc e della PfP.

17. Sul Map, approvato al Summit di Washington, vedi "Washington Summit Communiqué", cit., paragrafo 7.

grafica, sono i maggiormente esposti alle ripercussioni strategiche di ogni nuova crisi che si dovesse aprire nella regione.

I temi della sicurezza dell'Europa sudorientale fanno certamente parte dell'agenda del Consiglio dell'Ueo che si riunisce normalmente a 21 e 28 membri. È proprio in questa sede che possono svilupparsi quelle proposte di cooperazione, tese a promuovere la stabilità regionale, che potrebbero diventare oggetto del lavoro portato avanti dal Patto.

Inoltre, l'Ueo può mettere a disposizione del Patto la sua capacità di sorveglianza e di *mapping* satellitare, già utilizzata nel 1998 per il controllo dell'applicazione da parte di Belgrado degli accordi di ottobre e, dal luglio del 1999, per la mappatura digitale del territorio kosovaro (il cosiddetto Geographic Information System - Gis), molto utile come supporto alle attività di ricostruzione e di sminamento della regione. Ora, in una più ampia prospettiva regionale, le capacità di raccolta di dati e informazioni via satellite, e la loro analisi ed elaborazione presso il Centro Satellitare dell'Ueo a Torrejon, potrebbe essere utilizzata come supporto alla verifica di eventuali accordi di controllo degli armamenti e di disarmo.

Infine, meglio della stessa Nato, proprio perché proietta un'immagine esclusivamente europea, l'Ueo è in grado di provvedere il riferimento istituzionale e il supporto finanziario dell'Unione Europea di quelle attività di sicurezza, svolte insieme ai paesi della regione, che potrebbero positivamente inserirsi nel quadro delle iniziative del Patto. La Demining Assistance Mission dell'Ueo, che ha cominciato ad operare nel maggio del 1999 in Croazia, ne costituisce un buon esempio¹⁸.

2.3 Il ruolo degli Stati Uniti

Il ruolo degli Stati Uniti è per molti aspetti determinante per il conseguimento degli obiettivi del Patto.

Basterebbe considerare:

- che gli Stati Uniti hanno strettamente lavorato con l'UE per il lancio del Patto;
- che la *leadership* di Washington all'interno della Nato e l'attività della diplomazia americana hanno fatto sentire tutto il loro peso nella gestione delle crisi balcaniche;
- che la politica dell'Amministrazione e l'atteggiamento del Congresso sono fondamentali per i modi e i tempi della seconda fase di allargamento della Nato, una prospettiva a cui punta, e su cui spera, la maggior parte dei paesi della regione;
- che l'Amministrazione Clinton ha adottato, fin dal febbraio del 1998, il South East Europe Action Plan, come strumento della politica americana di aiuto al consolidamento delle riforme, allo sviluppo della cooperazione regionale e all'inserimento dei paesi dell'Europa sudorientale nella comunità euroatlantica¹⁹;
- che contingenti militari americani fanno parte della Sfor in Bosnia e della Kfor in Kosovo;
- e che la capacità di *intelligence* americana appare fondamentale, ancora più di quella europea, non solo per il monitoraggio della situazione, ma anche come supporto al conseguimento degli obiettivi del Patto nel campo della sicurezza interna ed esterna dei paesi della regione.

Appare quindi difficile immaginare che, chiunque sia il presidente che sarà eletto alla Casa Bianca nel novembre del 2000, gli Stati Uniti possano disinteressarsi della stabilità e sicurezza dell'Europa sudorientale.

18. L'UE ha finanziato la missione con 424.197 euro. Sulla Weudam, vedi il sito web dell'Ueo in <http://www.weu.int>.

19. Per maggiori dettagli, vedi "Fact Sheet on South East Europe Action Plan", *Usis Washington File*, 10 febbraio 1998.

2.4 Il ruolo della Russia

Gli interessi strategici della Russia nella regione appaiono ancora più evidenti di quelli degli Stati Uniti, se non altro per questioni di geografia, di vecchi legami politici e militari, di affinità culturali e religiose, di riferimenti ideologici legati al panslavismo, di riaffermazione di una presenza in un'area che fino alla fine degli anni ottanta era inclusa nella sfera di influenza dell'Unione Sovietica. E Mosca ha dimostrato di esserne pienamente consapevole, facendo sentire il peso della sua politica di sostanziale opposizione alla gestione occidentale delle crisi balcaniche, ma anche giocando un ruolo importante, come nel caso del Kosovo, nella ricerca di una loro soluzione diplomatica.

La partecipazione di contingenti militari russi sia alla Sfor che alla Kfor è una chiara indicazione che, al di là di come, e attraverso quali difficoltà e compromessi, essa si sia alla fine realizzata, la Russia intende "esserci": se non alla pari con i paesi occidentali²⁰, almeno come risultato di una decisione che sottolinei l'indispensabilità della sua presenza.

D'altra parte, il ruolo della Russia è importante perché non è possibile immaginare la stabilità della regione, e un nuovo sistema di sicurezza europeo, senza la sua fattiva partecipazione e collaborazione; perché il voto russo al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è indispensabile per l'approvazione di quelle risoluzioni destinate a offrire il quadro di legittimità internazionale a ogni tipo di intervento; perché sarebbe difficile e rischiosa una gestione militare di una nuova crisi balcanica "contro" la Russia; e perché l'apporto diplomatico di Mosca potrebbe alla fine rivelarsi prezioso, come nel caso del Kosovo.

Come per gli Stati Uniti, è ben difficile pensare che chiunque sieda al Cremlino dopo le elezioni presidenziali di marzo non intenda riaffermare, e possibilmente espandere, il ruolo della Russia nella regione, soprattutto se la piattaforma politica vincente sarà stata proprio quella di un esplicito impegno alla difesa degli interessi nazionali e alla riappropriazione della posizione di grande potenza sulla scena internazionale, a cui la Russia aspira, e di implicito disegno di ricreare, se non il vecchio impero, almeno quei legami e quelle dipendenze che sono i simboli riconosciuti di una reale sfera di influenza.

Vi è, e vi sarà anche per il futuro, la presenza russa nella gestione del Patto di stabilità, con i soli limiti imposti da un'economia in crisi e quindi con l'intrinseca debolezza di un paese che non può porre alla base delle proprie proposte e iniziative politiche e di sicurezza un significativo contributo finanziario.

3. I fattori di rischio

Il quadro di sicurezza della regione presenta, nel suo complesso, pochi e concentrati fattori di rischio e diverse aree di consolidata stabilità.

Nella ex Jugoslavia, la Slovenia rappresenta il migliore esempio di un graduale e progressivo passaggio dall'incerto e difficile periodo seguito alla dichiarazione di indipendenza alla situazione attuale dove gli elementi di democrazia e di economia di mercato si sommano a una politica estera e di sicurezza responsabile, tesa alla piena integrazione del paese nell'UE e nella Nato. La Croazia ha dimostrato, con il risultato delle recenti elezioni politiche e presidenziali, di aver superato la sindrome del nazionalismo, e sembra puntare a una politica di stabilità, e di buoni rapporti con tutti i paesi della regione, e a un suo inserimento nelle strutture economiche e di sicurezza europee ed euroatlantiche²¹. L'Albania non è ancora riuscita a trovare

20. In Kosovo, il contingente russo non è responsabile di un intero settore come avviene per i contingenti Nato.

21. Vedi "Croatia President-Elect Says He'll Push Effort to Join EU and Nato", *Iht*, 9 febbraio 2000, p. 2.

stabilità e ordine all'interno, e a combattere con efficacia contro crimine organizzato e corruzione, e continua a presentare una difficile situazione economica, nonostante la cooperazione e gli aiuti dei paesi europei, in particolare l'Italia, e delle istituzioni finanziarie internazionali.

La Romania ha praticamente chiuso sia il contenzioso con Budapest sui diritti della minoranza ungherese in Transilvania, sia quello con l'Ucraina riguardante la questione dei confini e dei diritti di pesca nel Mar Nero. Inoltre, l'impegno della Russia a completare il previsto ritiro delle sue truppe dalla Moldavia entro il 2002 dovrebbe rappresentare un ulteriore elemento di stabilità e un incentivo sulla strada della riduzione regionale degli armamenti, anche oltre i limiti fissati dal rinnovato Trattato Cfe, soprattutto se la questione del superamento dei livelli di forze russe in Caucaso dovesse essere risolta con la fine delle operazioni belliche in Cecenia. La Romania ha appoggiato gli sforzi della comunità internazionale nella gestione delle crisi balcaniche, nonostante le ripercussioni economiche delle misure di embargo decise dall'Onu contro la Serbia, e truppe romene hanno partecipato alle operazioni di *peacekeeping* in Bosnia e Albania e operano nella Sfor. D'altra parte, la Romania è uno dei più probabili candidati regionali al prossimo allargamento della Nato, salvo il verificarsi di sviluppi interni e internazionali per ora imprevedibili.

Dopo le elezioni politiche dell'aprile 1997, la Bulgaria ha adottato una politica di stabilità e sviluppo economico e di maggiore apertura verso gli Stati Uniti e la Nato²². Il viaggio del Presidente Petar Stoyanov a Washington all'inizio del 1998 era l'occasione per aprire quella che veniva definita una nuova era nelle relazioni tra i due paesi, nel contesto del già citato piano d'azione americano, e per consolidare l'impegno della Bulgaria nella PfP e il dialogo e la cooperazione nell'Eapc²³. Anche Sofia, come Bucarest, applicava le risoluzioni dell'Onu nei Balcani, nonostante gli elevati costi economici che ne derivavano, appoggiava gli interventi della Nato e decideva di partecipare alla Sfor.

In effetti, rischi reali possono nascere solo da sviluppi della situazione interna in Bosnia Erzegovina che vanifichino i risultati finora raggiunti – e la mancata approvazione del Parlamento bosniaco della nuova legge elettorale non è un segnale confortante – da sviluppi in Kosovo che, come gli eventi alla fine di febbraio del 2000, siano suscettibili di portare a una ripresa del conflitto, ponendo la Kfor di fronte a un difficile compito e la Nato e la comunità internazionale di fronte a difficili scelte; e da un deterioramento dei rapporti tra la Serbia e il Montenegro che porti i due paesi a un confronto militare.

In Kosovo, l'inasprirsi del conflitto tra serbi e kosovari nella città di Mitrovica e il possibile inizio di una endemica pulizia etnica nella Serbia meridionale sono la più evidente indicazione di quanto siano ancora lontani quegli obiettivi di stabilità e convivenza etnica che la presenza della Kfor avrebbe dovuto aiutare a raggiungere. Il crescere della violenza, e l'emergere di una partizione etnica che Mitrovica sembra così emblematicamente rappresentare, riapre le questioni della gestione del territorio da parte della forza multinazionale, della mancanza di sufficienti e addestrate forze di polizia, dell'enorme difficoltà di riuscire a far vivere assieme comunità che non lo vogliono e nelle quali il peso dell'odio, i ricordi della violenza e la voglia di rivalsa ancora prevalgono sugli appelli alla pacificazione.

22. Sul desiderio di Sofia di entrare nella Nato vedi l'articolo del presidente bulgaro P. Stoyanov "The New Bulgaria Deserves and Wants to Join the West", *Iht*, 11 febbraio 1998, p. 8.

23. Gli Stati Uniti si impegnavano a finanziare in parte la riforma dello strumento militare bulgaro. Vedi M. Cremasco, "Nato Enlargement in the Light of the Madrid Decision", in *Nato Enlargement – Situation and Perspectives*, Proceedings of the Conference jointly organized by Isds and CeMiSS, Budapest, 11-15 luglio 1998, *Informazioni Difesa*, febbraio 1999, p. 211.

Tutto questo riporta in primo piano il dibattito sul futuro “possibile” del Kosovo e riapre gli interrogativi sull’esigenza di riconsiderare gli assetti politici, istituzionali e di sicurezza della provincia, senza dimenticare le eventuali ripercussioni che le scelte di modificare il quadro istituzionale di riferimento della Risoluzione 1244 dell’Onu – che prevede l’autonomia del Kosovo, ma all’interno dei confini della Rfj – potrebbero avere sui paesi vicini, non solo il Montenegro, ma la stessa Fyrom. Un Kosovo a nord del fiume Ibar totalmente serbo non risolverebbe la questione dell’indipendenza della provincia e non muterebbe l’atteggiamento di Belgrado di decisa rivendicazione della sovranità su tutto il suo territorio.

D’altra parte, altrettanto incerto appare il futuro del Montenegro schiacciato tra le sue aspirazioni di maggiore autonomia, se non indipendenza, dalla Serbia e la realtà dei veri rapporti di forza tra i due paesi, con la certezza che lo strappo da Belgrado porterebbe ad una violenta reazione serba e l’incertezza sul sostegno delle potenze occidentali.

Sullo sfondo resta ed agisce l’immutato e ancora solido regime di Milošević²⁴, che non sembra aver rinunciato alla sua politica di destabilizzazione e confronto, ben consapevole delle sue capacità di pressione e di intimidazione e delle difficoltà di risposta da parte della Nato e dell’Europa.

Per questi rischi, il Patto di stabilità non ha molto da poter offrire. Tuttavia, rimangono aperte tutte le opportunità offerte dalle iniziative di supporto ai paesi della ex Jugoslavia, Montenegro compreso, che servano a consolidare situazioni politiche di democrazia e di convivenza, e a contribuire allo sviluppo economico e sociale.

4. L’Italia e l’Europa sudorientale

Per evidenti motivi di contiguità geografica, interessi di sicurezza, legami politici ed economici, prospettive commerciali e ruolo internazionale da giocare all’interno e all’esterno delle organizzazioni di appartenenza, l’Italia deve necessariamente occuparsi in modo diretto degli sviluppi dell’Europa sudorientale e partecipare attivamente a tutte quelle iniziative tese ad accrescere la stabilità e il progresso economico dell’area.

Infatti, era proprio la diplomazia italiana a dare vita a quello schema di rapporti regionali culminato, nel novembre del 1989, nella firma dell’atto di creazione della “Quadrangolare”, un ambizioso tentativo di sviluppare tra Austria, Federazione jugoslava, Italia e Ungheria concrete iniziative di cooperazione, in particolare nel campo delle infrastrutture²⁵.

Per l’Italia, la “Quadrangolare” doveva conseguire l’obiettivo di evitare la marginalizzazione dei paesi dell’area danubiana e adriatica in un momento di rapida trasformazione del quadro politico e di sicurezza europeo. E doveva operare come esplicito contrappeso all’influenza tedesca nel centro Europa.

La cooperazione era intesa come un mezzo per rafforzare la coesione economica e sociale della regione, come contributo alla sua stabilità e come strumento pragmatico e flessibile, capace di superare la logica dei blocchi e delle diversità ideologiche, per la realizzazione di specifici progetti in ben definite aree di comune interesse.

24. Vedi sull’argomento, S. Erlanger, “Milosevic Tightens His Rein on Opposition and the Press”, *Iht*, 23 febbraio 2000, p. 5.

25. La “Quadrangolare” era il risultato di una serie di colloqui, nella primavera del 1989, tra i primi ministri di Austria, Italia e Ungheria, allargati a giugno al primo ministro della Federazione jugoslava nel corso di un seminario dell’Aspen Institute italiano svoltosi a Castelporziano. Rivoluzionario appariva il progetto di far collaborare insieme un paese della Nato come l’Italia, membro della Ce, un paese del Patto di Varsavia come l’Ungheria, membro del Comecon, un paese neutrale come l’Austria, membro dell’Efta e uno Stato comunista di tipo federale politicamente ed economicamente non allineato.

Anche se poi la “Quadrangolare” si trasformava in “Pentagonale” con l’ingresso della Cecoslovacchia, quindi in “Esagonale” con l’ingresso della Polonia e infine in Iniziativa centro europea (Ince) con il coinvolgimento di altri paesi come la Bulgaria e la Romania, e, dopo la fine della Federazione jugoslava, la Slovenia, la Croazia e la Bosnia Erzegovina, la logica e le ragioni della sua creazione erano sostanzialmente le stesse che si ritrovano oggi alla base del Patto di stabilità.

L’interesse italiano, e la volontà di giocare un ruolo significativo nella soluzione dei problemi politici, economici e di sicurezza della regione erano ampiamente dimostrati, all’inizio del 1997, con l’operazione multinazionale a guida italiana Alba, determinante contributo alla stabilità dell’Albania; con la partecipazione e l’appoggio fornito all’operazione Allied Force della Nato in Kosovo; con la partecipazione alla Sfor e alla Kfor; con l’adesione alla South-Eastern Europe Brigade (Seebrig) - nata nel contesto dell’accordo sulla Multinational Peace Force South-Eastern Europe (Mpfsee);²⁶ con il fattivo contributo alla Sedmi (Southern Europe Defence Ministerial Initiative); con l’iniziativa trilaterale con Slovenia e Ungheria, concretizzata sul piano militare nella creazione di una forza multinazionale; con la collaborazione con Francia Spagna e Portogallo nella Eurofor e nella Euromarfor, due forze di intervento in grado di poter operare nell’area del Mediterraneo e dell’Europa sud orientale.

A una dichiarata disponibilità politica si sommava una aperta disponibilità a finanziare progetti di assistenza, ricostruzione e di sviluppo²⁷. Inoltre, considerando che la maggior parte delle forze politiche italiane sono consapevoli dell’importanza della stabilità del sudest Europa è logico ritenere che la partecipazione e il sostegno italiano al Patto non dovrebbero troppo risentire della lotta politica interna e di un eventuale cambio di governo alla guida del paese.

5. Conclusioni

Concludiamo questa breve e schematica analisi con alcune considerazioni e riflessioni, senza alcun ordine di priorità, ma cercando, dove possibile, di avanzare alcune proposte.

- a. Se vi è la volontà della comunità euroatlantica e delle organizzazioni e istituzioni internazionali di assistere i paesi della regione nel loro processo di trasformazione politica, di progresso economico e sociale e di integrazione nelle strutture di sicurezza della Nato e politico-economiche dell’UE, deve esservi, ancora più evidente, la volontà di quei paesi di adottare per primi tutte quelle misure necessarie a facilitare quella trasformazione e integrazione. In altre parole, se il Patto di stabilità è il primo tentativo di affrontare in modo coordinato i deficit politici, economici e strutturali dei paesi della regione, quegli stessi paesi devono sentirsi partner a tutti gli effetti e operare come concreto volano del loro stesso processo di stabilizzazione.

26. Alla Mpfsee, il cui accordo è stato firmato a Skopje il 26 settembre 1998, partecipano: Albania, Bulgaria, Fyrom, Grecia, Italia, Romania e Turchia. Paesi osservatori sono la Slovenia e gli Stati Uniti. Sulla base di tale accordo è stata creata la Seebrig (South Eastern Europe Brigade), attivata a Plovdiv, in Bulgaria, il 31 agosto 1999. Sull’argomento, vedi Brig. Gen. Hilmi Akin Zorlu, “The Role of the South-Eastern Europe Brigade for Military Cooperation in the Region and the Multinational Peace Force South-Eastern Europe Initiative’s Potential for Crisis Management”, *PfP Planning Symposium 2000*, Oberammergau, 20-21 gennaio 2000.

27. In una intervista al quotidiano *Il Sole 24 Ore* nel giugno del 1999, il ministro degli Esteri Lamberto Dini indicava in oltre 400 miliardi di lire la cifra fino a quel momento spesa per i programmi umanitari in favore della popolazione kosovara, stimava che altrettanto avrebbe dovuto essere speso per la prima fase di ricostruzione e faceva riferimento alla creazione di uno speciale Fondo per i Balcani. Vedi *Il Sole 24 Ore*, 12 giugno 1999.

- b. Una delle più urgenti esigenze di sicurezza nell'Europa sudorientale riguarda la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. La corruzione impedisce lo sviluppo di istituzioni compiutamente democratiche e inquina il tessuto sociale. La criminalità contribuisce all'uno e all'altro di questi effetti negativi e, inoltre, costituisce la collaudata cinghia di trasmissione dei traffici di armi, di droga e di persone, che sono, soprattutto il primo, elementi che incidono direttamente sulla stabilità.
- c. Nell'attuale momento di attuazione del Patto, la proposta di riflettere su come articolare l'intero sistema di sicurezza dell'Europa sudorientale per il periodo di tempo tra la prima e la seconda fase dell'allargamento della Nato, appare molto opportuna. I paesi della regione potrebbero operare in stretto coordinamento tra di loro e in cooperazione sinergica con le organizzazioni internazionali per la prevenzione e la gestione di nuove, eventuali crisi. In questo sistema, dovrebbe ovviamente essere considerato il ruolo oggi svolto dalla Sfor in Bosnia e dalla Kfor in Kosovo, ma, al tempo stesso, valutato e programmato, in termini di piani di contingenza, l'impiego in missioni di supporto alla pace della Seebrig alla quale dovrebbe essere data una più elevata capacità operativa, non solo in termini di interoperabilità dei sistemi e di dotazione di armamenti moderni, ma anche di addestramento congiunto. La Seebrig dovrebbe potersi servire delle capacità di *intelligence* dei sistemi aerei e satellitari europei e Nato. In quest'ambito, dovrebbero essere considerate non solo il progetto francese di istituire un *air observation center* regionale, ma anche la possibilità di usare la struttura istituzionale, organizzativa e operativa, mezzi compresi, del Trattato Open Skies, soprattutto se si dovesse trattare del controllo di misure di prevenzione, o di accordi di Csbms. Infine, la dovuta attenzione dovrebbe essere dedicata, nel sistema regionale, all'estensione del Trattato Cfe "modificato" ai paesi della regione che ancora non ne fanno parte. In effetti, la più estesa applicazione del nuovo Trattato Cfe, e la sua effettiva entrata in vigore dopo l'accordo raggiunto al summit dell'Osce a Istanbul nel novembre del 1999, dovrebbero essere obiettivi prioritari del Patto.
- d. Il WT sulle questioni di sicurezza dovrebbe contribuire a dare ulteriore impulso ai negoziati sull'articolo V degli accordi di Dayton per la creazione di una stabile architettura di sicurezza regionale, in grado di inserirsi nella più ampia struttura del sistema di sicurezza europeo. Inoltre, la riduzione degli armamenti, la non proliferazione, il controllo delle esportazioni di armi, il controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (Small Arms and Light Weapons - Salw), e la trasparenza delle attività e dei bilanci militari sono obiettivi che il Patto di stabilità deve perseguire con coerenza e determinazione, e in rapporto sinergico con i progetti e le iniziative dell'Osce, della Nato e dell'EU/Ueo.
- e. Se le priorità del Patto sono, giustamente, quelle della crescita delle istituzioni; della lotta alla corruzione e alla criminalità; degli interventi finalizzati alla ricostruzione e al potenziamento delle infrastrutture di base, ciò non significa che le questioni della "difesa e sicurezza" debbano necessariamente essere considerate terreno per iniziative di basso profilo.
- f. Nei settori particolari delle operazioni di sminamento, del controllo delle Salw, e delle misure di *confidence-building* è opportuno considerare:
 - che è previsto un contributo dell'Eapc al Global Humanitarian Mine Action indirizzato all'Europa sud-orientale, mentre la questione delle Salw è entrata a far parte del suo Action Plan 2000-2002²⁸;

28. Vedi "Euro-Atlantic Partnership Council (Eapc) Action Plan 2000-2002", *Press Release M-2-EAPC(99)169*, 16 dicembre 1999.

- che dovrebbe essere possibile estendere a livello regionale l'iniziativa europea per lo smi-
namento attualmente in corso in Croazia;
 - che la Nato intende svolgere un suo ruolo nel controllo degli armamenti regionale, al di
là di quanto può essere fatto per accelerare la conclusione del processo negoziale porta-
to avanti nell'ambito degli accordi di pace di Dayton²⁹;
 - che per le Salw la sicurezza dei depositi è fondamentale (basterebbe ricordare ciò che è
avvenuto in Albania all'inizio del 1997); che il loro controllo passa anche, come già det-
to, attraverso la lotta contro la criminalità organizzata; che la loro riduzione può essere
realizzata solo con la piena cooperazione di tutti i paesi esportatori; e, infine, che si do-
vrebbe cominciare ad operare su concreti progetti, avvalendosi delle risorse del previsto
Trust Fund e riducendo il numero dei seminari, convegni e *workshops* – ben sei già pro-
grammati per l'anno 2000.
- g. È necessario evitare i rischi della duplicazione degli sforzi condotti da organizzazioni di-
verse nello stesso settore per il conseguimento degli stessi obiettivi, della moltiplicazione
delle iniziative, soprattutto di quelle che non sono ragionevolmente fattibili, o che non ab-
biano il necessario sostegno politico e finanziario, e della sovrapposizione delle compe-
tenze e delle responsabilità, con il loro carico di inutile burocratizzazione.
- h. Al summit di Sarajevo nel luglio del 1999, il presidente finlandese Ahtisaari ha parlato del
Patto di stabilità come di una maratona. Ora, come in tutte le maratone, è necessario evi-
tare di perdersi o di fermarsi lungo la strada per mancanza di volontà, o di risorse. La sta-
bilità che il Patto si pone come obiettivo prioritario è difficile da raggiungere in una re-
gione, come quella balcanica, in cui i fattori di tensione e di confronto sono ancora così
presenti e numerosi. Occorrerà molta pazienza e soprattutto molta determinazione da par-
te di tutti i paesi e le organizzazioni che hanno accettato di condividere gli impegni del Pat-
to affinché la visione di un futuro dell'Europa sudorientale basato sulla pace e sullo svi-
luppo possa realizzarsi.

29. Nella riunione ministeriale del dicembre 1999, la Nato ha previsto di valutare attentamente le sue opzioni in supporto al-
le Csbms, alla non proliferazione, al controllo degli armamenti e al disarmo in modo da inserirle in un contesto organi-
co e coordinato. Vedi "Final Communiqué", Ministerial Meeting of the Nac, Brussels, *Press Release M-NAC2(99)166*,
15 dicembre 1999.