

SERBIA E L'UNIONE EUROPEA

– Prospettive nel 2010 –

MIHAILO CRNOBRNJA

Serbia non ha delle prospettive buone per quanto riguarda all'adesione all'Unione Europea. È andato tanto tempo fino a quel punto quando la Serbia e l'Ue hanno potuto firmare l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione. Serbia ha presentato la domanda di adesione che non è stata approvata ancora, ed è molto difficile a predire quando cominceranno le trattative. Sia i fattori esterni che quelli interni lasciano a concludere che questa strada sia molto lunga. I fattori interni sono la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY), le questioni d'identità della Serbia, la questione di Kosovo, le riforme da effettuare e quegli effetti causati dal periodo dell'integrazione. Mentre i fattori esterni sono la crisi finanziaria ed economica dell'Ue, 'l'approfondimento' causato dal Trattato di Lisbona e l'esaurimento causato dall'aumento del numero dei paesi alleati.

Parole chiavi: integrazione europea, Accordo di Stabilizzazione e Associazione, riforme provvisorie, cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY), la questione di Kosovo, la crisi finanziaria ed economica, svogliatezza causata dalla crescita

*

Due eventi notevoli sono successi nel 2010 che possono causare l'avvicinamento dell'Unione Europea e della Serbia: 1. l'abolizione del visto necessario ai paesi membri di Schengen¹, 2. l'inizio della ratificazione di Accordo di Stabilizzazione e Associazione nei paesi dell'Ue. Nelle altre regioni, che sarebbero importanti all'adesione della Serbia, non sono successi dei cambiamenti, o, che è il caso migliore, sono provviste poche delle progressioni.

Dall'altro lato, infatti, anche l'Unione Europea è subita tanti cambiamenti, ed è cambiata, e così è presente fra i piani di Serbia, non come uno scopo strategico da raggiungere, ma come un'altra entità.

Questi due eventi avvenuti parallelamente ci fa pensare a conclusioni meno ottimiste, per quanto riguarda all'adesione di Serbia, nel 2010 che due anni fa quando l'attuale governo serbo è arrivato al potere.

Serbia è uno dei paesi dei balcanici occidentali a cui il Vertice di Thessaloniki nel 2003 ha promesso una 'prospettiva europea'. Sono passati 7 anni da allora e la prospettiva non sembra di essere più vicina. E non solo per la Serbia. Con altre parole, i paesi dei balcanici occidentali, salvo certamente la Croazia, non si sono sviluppati né velocemente, né molto.

Il Vertice attuale fra l'Ue ed i paesi dei balcanici occidentali, mantenuto il 2 giugno scorso a Sarajevo, non era una rivoluzione nella questione, e non ha mostrato un nuovo meccanismo che potrebbe far accelerare l'integrazione dei paesi dei balcanici occidentali. Il vertice ha rafforzato di nuovo la prospettiva già conosciuta, cioè 'la prospettiva europea'. Questi paesi, salvo la Croazia che ininterrottamente apre e chiude i capitoli durante le trattative d'adesione, sembrano così lontani dall'Ue che lontano c'è la Serbia ora ed apparentemente l'andamento più notevole non è avvenuto rispetto alla situazione durante il vertice di Thessaloniki.

Sono passati sette anni dalla promessa della prospettiva europea fatta per i paesi dei balcanici occidentali. Per far sentire, in questo conteso, la lunghezza di questo periodo, si deve ricordare che, nel caso dei numerosi paesi centro-europei e dell'Europa Orientale, già membri dell'Ue, sono passati la stessa quantità d'anni (oppure un anno di più) per chiudere le trattative d'adesione. I paesi dei balcanici occidentali, salvo Croazia, non hanno cominciato ancora queste trattative.

Sembra che il futuro porti 'qualcosa simile' un lento andamento verso lo scopo finale – che è l'adesione.

Penso che ci siano più fattori della lentezza aspettata del processo dell'integrazione. Queste ragioni possono essere divise in due gruppi; ci sono le cause interne, cioè le cause provocate in Serbia, e ci sono i fattori esterni la cui provenienza è l'Unione Europea.

¹ Questo è successo nel dicembre di 2009, ma è in vigore dal 1 gennaio 2010.

FATTORI INTERNI:

1. *La cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY).* L'ostacolo maggiore era sempre, ed è anche oggi, la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia. Una cooperazione completa si è resa necessaria se la Serbia volesse andar avanti nel processo dell'adesione all'Ue. Serbia ha citato tanti ufficiali di concetto davanti al Corpo, inclusi alcuni ex-presidenti. Ma l'Olanda, e poco anche il Belgio, hanno rifiutato la cooperazione completa in un altro senso, salvo il caso che il generale Ratko Mladić è stato citato davanti al Tribunale Penale di Aia. La cooperazione con l'ICTY, in Serbia, resta un elemento importante sulla strada verso l'integrazione europea.

Si deve notare che la citazione del generale Ratko Mladić davanti al Tribunale non gode ad una grande popolarità nel paese. Appunto il contrario, molto di più sono quei serbi che ragionano contro l'udienza che sostengono la necessità dell'udienza. Allora, il fascino dell'Ue è stato ridotto in Serbia dal fatto che l'Ue ci tiene molto a qualcosa che è abbastanza impopolare in Serbia. Negli ultimi anni si è registrato un alquanto aumento fra quelli che sostengono l'udienza del generale, ma, anche così, la maggioranza contrastano.

2. *Il problema dell'identità.* L'altra causa dell'andamento lento dell'integrazione si vede in quello che alla Serbia non è riuscito ancora a determinare i confini precisi. Nel 2001 le trattative erano cominciate fra l'Unione Europea e la Repubblica Federale di Jugoslavia, sono continuate fra l'Unione Europea e Serbia-Montenegro, con uno stato unitario per la cui costituzione l'Ue e Javier Solana, alto rappresentante, hanno fatto molto. Durante la riforma dello stato le trattative sono state ostacolate dall'Ue e ha insistito che i due paesi creassero un'unione doganale e qualche istituto comune che non esistevano prima, ma sarebbero stati necessari se la Serbia ed il Montenegro avessero voluto aderire all'unione doganale dell'Ue. Questo ultimo non è avvenuto ancora, ed è passato più di un anno rivoltosi a costruire una base stabile allo stato unitario. Tre anni dopo della costituzione della federazione si è disgregata, in conseguenza di un referendum dell'indipendenza durante il quale il 55% della popolazione chiamata alle urne ha votato con un voto favorevole alla disgregazione. Ora la Serbia fa delle trattative da sola con l'Ue, ma la questione d'identità non sembra ad essere chiusa a causa di Kosovo. Questa è una questione così importante che ritorneremo a parlarne.

Finché la Serbia ha perso il tempo, dieci dei paesi ex-communisti sono diventati paesi membri dell'Unione Europea, per esempio la Bulgaria e la Romania. Quello che questi ultimi due paesi convengano alle esigenze dell'Ue è molto incerto, e contribuisce a quel parere diffuso secondo il quale, per l'adesione all'Ue è richiesta l'adeguatezza più geostrategica e politica che l'adempimento dei criteri di Copenhagen.

3. *La questione di Kosovo.* Questo è la continuazione del problema spiegato nel punto 2°. È legato all'identità. Kosovo fa parte della Serbia o no? De facto no. Sul territorio dominato dagli albanesi di Kosovo non si trova le tracce della sovranità serba. Kosovo non fa parte ad un sistema istituzionale che compone lo stato. Non esiste il tribunale, l'arma, la polizia, la dogana o la posta serba, solo per citare alcuni di quegli istituti che compongono lo stato. Kosovo ha un parlamento e governo autonomo.

La comunità internazionale (l'Onu e l'Ue) ha un gran ruolo nel mantenimento di pace in Kosovo da quando la contrarietà delle forze serbe ed albane, nel 1998 e nel 1999, ha causato una tenzone così sanguinata che, nel marzo del 1999, la NATO ci è intervenuta. Ma sarebbe ingenuo credere, come tanti fanno in Serbia, se la creazione dello status quo è il dovere della comunità internazionale. Soprattutto ora, quando gli Stati Uniti ed le grandi potenze dell'Ue hanno consentito l'indipendenza degli albanesi di Kosovo proclamata dagli stessi.

Serbia combatte per mantenere de iure la foglia di fico della sovranità. Per un certo tempo, il punto di vista era quello che la questione sensibile andava trattata in quadro giuridico, al posto di politico. In conseguenza di questo, Serbia ha fatto una domanda alla Corte Internazionale di Giustizia nel caso dell'indipendenza proclamata dagli serbi, cioè che questo fatto fosse in linea al diritto internazionale (o, al contrario, ci contrasta). Secondo la decisione, la proclamazione d'indipendenza non contrasta alle leggi internazionali! Cioè, la Serbia è dovuta ritornare alla scena politica rappresentata dell'Onu per provare ad ostacolare che i paesi membri riconoscessero l'indipendenza di Kosovo.

Tutto questo è culminato al lobby dei Paesi Non-Alleati che costruiscono il più grande gruppo di votanti dentro l'Onu. Serbia, anche se fosse un membro di stato di Jugoslavia, nel 1961 era il paese fondatore del movimento. Per tanti anni, dopo la morte di Tito, i politici serbi non sono interessati al movimento. Ora è risuscitato l'interesse al movimento, soprattutto per trovare alleati nel caso di Kosovo.

²Il primo vertice dei Paesi Non-Alleati è stato mantenuto nel settembre di 1961 a Belgrado.

Allora, come andrà avanti la Serbia sulla strada dell'adesione all'Ue, con o senza il Kosovo? Fino adesso i politici serbi, i paesi membri della commissione ed alcuni paesi membri dell'Ue hanno gestito la questione diversamente, dicendo che i due casi non si collagassero. Io non ci credo. Soprattutto dopo di aver partecipato ad una conferenza in Germania, dove tutti i partecipanti tedeschi (i deputati del Ministero degli Affari Esterni, i membri di think tank) hanno affermato che la Serbia dovesse occupare un altro punto di vista, per quanto riguarda il Kosovo, se volesse diventare paese membro dell'Ue.

In Serbia è indicato tante volte quel fatto che nell'Ue non esista un punto di vista unitario per quanto riguarda il Kosovo, perché l'indipendenza di Kosovo non è stata riconosciuta da cinque stati. Alcune volte la gente del posto pensa che in Serbia la politica è più rigida, perché sia nella questione di Kosovo che rispetto all'Ue segue direttive determinate e inequivocabili. Questo è una conseguenza falsa. L'adesione della Serbia all'Ue non dipende da quello se riuscirà a trovare un atteggiamento unitario, ma da quello che se gli altri paesi membri riconosceranno o no che la Serbia adempia le condizioni d'adesione. L'Olanda e la cooperazione con l'ICTY sono richiami. Qualsiasi paese che ha riconosciuto il Kosovo indipendente può richiedere questo da Serbia, che vuole aderire all'Ue, come una condizione per l'adesione. Ho dei dubbi che qualsiasi paese richiami il riconoscimento dell'indipendenza, però, ci sono modi più sottili per stringere i muscoli politici e per far collaborare la Serbia alle autorità kosovare.

Per quanto riguarda gli stati di membro dell'ex-Jugoslavia, questi paesi sono d'accordo per chiedere pace, stabilità e cooperazione per la prosperità e per promuovere l'integrazione europea.

Il presidente ed il ministro degli affari esterni serbo hanno dichiarato che, se Serbia dovesse scegliere fra Kosovo e l'Unione Europea, sceglierebbe Kosovo. Secondo le indagini la popolazione serba, salvo una piccola quantità, deciderebbe nello stesso modo. Ho dei dubbi se questa scelta accadrà una volta, quello farebbe il Kosovo più serbo. Tutto questo indica bene quanto non è attraente l'Unione Europea nel rapporto che anche il controllo nominale di Kosovo è più importante per i politici e per la popolazione. Quello che è più sorprendente di questo fatto è ciò che questi due alti rappresentanti rispondono la domanda poetica senza la domanda essere fatta da qualcuno.

4. *Le riforme necessarie.* Le riforme ed il cambiamento sono cominciati durante il periodo del primo governo dopo il rovesciamento di Slobodan Milosević. La Serbia è stata valutata bene dagli organismi osservatori (la Banca Europea per gli Investimenti, FMI, BIRS). La fase delle riforme è rallentata la seconda metà del secolo scorso. In Serbia, alcuni settori vanno riformati ed alcuni problemi notevolmente importanti vanno risolti prima che il paese potrà sperare l'adesione all'Ue. Nel campo economico la vendita, la ristrutturazione di alcune aziende statali e la procurazione della stabilità finanziaria sono sui primi posti dell'elenco. In più, la competitività del paese va migliorata, perché ora si occupa il 93° posto nella classificazione del Forum Economico Internazionale fatta per 134 paesi. Il foro giuridico è in processo, ma ci sono delle controversie. I critici dichiarono che le riforme facciano allontanare il paese dall'adesione piuttosto che facciano avvicinarcelo. La corruzione locale è un problema grave la cui eliminazione ci vuole delle sforze grandi prima di diventare paese membro.

5. *Il fattore di tempo.* È passato tanto tempo fino adesso senza poter mostrare uno sviluppo notevole. È da 10 anni che le trattative preparative sono cominciate con l'Ue. Durante questo periodo la Serbia ha fatto solo un piccolo passo avanti che significa che sia riuscito a far funzionare l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che non è stato verificato, e il visto necessario per entrare la zona di Schengen sia stato abolito.

Durante questo periodo i politici serbi, che sostengono l'Ue, hanno fatto tante delle promesse se una o l'altra cosa sarebbe successa. Il leader serbo nel 2003 era sicuro che il paese sarebbe diventato un paese di membro dell'Ue fino al 2007?! Poi, alcuni alti rappresentanti hanno auspicato che l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione sia entrato in vigore fra poco tempo, però, hanno indicato sempre delle date più tarde. In realtà, sia la presa della firma del consiglio ministri che l'avviamento del processo di ratificazione hanno preso un paio d'anni. Ora le promesse riguardano all'accetto della richiesta d'adesione. Alla fine del 2009 si diceva che la richiesta sarebbe stata accettata all'estate del 2010. Nel tempo della nascita di questo articolo³ il politico competente predice che tutto questo accadrà alla 'seconda metà del 2010, alla presidenza belga'. I più prudenti lo mettono all'inizio del 2011, ecc.

³ l'estate del 2010

Le dichiarazioni fatte al posto del miglioramento della moralità comune e della sollecitazione di far lavorare più velocemente i responsabili per l'amministrazione, hanno contribuito a quello che l'Ue non è considerata tanto attraente che fa rallentare, in modo implicito, l'integrazione. Perché le spiegazioni e le scuse di quelli che hanno invitato questi presagi sono basate sull'(in)attività dell'Ue, la gente pensa che l'Ue l'abbia abbandonata. I più ostinati parlano di congiura contro la Serbia, ecc. Quello che la gente dimentica spesso è che questi presagi non sono stati detti dai deputati dell'Ue o/e di paesi membri, però dai politici serbi. 4

FATTORI ESTERNI:

1. *La crisi finanziaria ed economica.* Non è ancora finita. Dalla Grecia ne sa tutti, ma nella retroscena forse ci sono altri paesi che sono rischiate dal fallimento dello stato? Gli esperti richiamano se una crisi simile a quella greca colpisse per esempio la Spagna, probabilmente l'eurozona si sarebbe disintegrata. E non la Spagna è l'unico paese che rasenta il limite del fallimento di stato e della crisi economica. Il parere comune è quello che il Portogallo, l'Italia, l'Irlanda, la Grecia e la Spagna sono minacciati. 5

Negli ultimi mesi il tasso di cambio dell'euro è sceso notevolmente rispetto al dollaro. La domanda principale non è quello che succederà ancora qualcosa di simile, ma quello che l'euro ha un futuro senza una coordinazione o cooperazione finanziaria? Oggi è un fatto evidente che l'irresponsabilità dei singoli paesi ha cacciato in guaio tutto il gruppo. Allora, una qualsiasi responsabilità sarà inevitabile se, nel futuro, vorremmo evitare gli eventi simili. Però, ci sono alcuni paesi membri dell'Ue i quali si rifiutano a rinunciare dall'indipendenza o da una parte dell'indipendenza nel campo della politica finanziaria, come l'hanno già fatto quando l'euro è stato introdotto.

L'Unione Europea può solo perdere dal suo fascino negli occhi di terzi e di ben informati se a) la responsabilità non sarà sanzionare in qualsiasi modo, b) altri paesi dovranno aiutare quelli irresponsabili nel punto di vista finanziario, c) non c'è accordo come evitare nel futuro un fatto simile.

Queste questioni rimarranno sull'ordine del giorno dell'Ue nel quasi futuro e così altre questioni, come per esempio l'integrazione dei paesi dei balcanici, diventano meno importanti. I paesi dei balcanici, anche la Serbia, non hanno il privilegio di occupare un posto primario sull'ordine del giorno dell'Ue, come l'hanno occupato i 10 paesi dell'Europa Occidentale e Centrale i quali hanno partecipato all'estensione scorsa dell'Unione.

2. *L'approfondimento causato dal Trattato di Lisbona.* Si deve chiarire che lo scopo del Trattato di Lisbona sia rendere più attraente l'Unione Europea. Cioè, questo trattato è la seconda miglior soluzione (di compromesso) per realizzare la forma mirata dell'Unione Europea dopo che il referendum dalla costituzione dell'Ue è fallito in Francia e in Olanda. Lo scopo principale del trattato è di rendere l'Ue più forte, più funzionale e così più attraente e più credibile. La mancanza dell'attraenza dell'Ue, soprattutto nel punto di vista dei paesi dei balcanici occidentali, diventerà evidente quando l'accento finirà all'approfondimento al posto dell'estensione. Il campione scritto dal Trattato di Lisbona deve essere implementato per quello ci vogliono risorse, soprattutto tempo, riducendo e facendo rallentare così queste risorse nel processo dell'estensione.

3. *Stancarsi dell'estensione.* Si parla tanto di quello se esista veramente lo stancarsi dell'estensione o non esista. È sicuro che la larghezza dell'Ue è quasi raddoppiata nel 2004 (e nel 2007) e che l'estensione dell'Ue di 12 paesi va digerita. Gli indagini lasciano a dedurre che in molti paesi non ci sarebbe vista un'estensione nuova. Certamente questo non significa che non sarà mai una nuova estensione. Però, è chiaro che il nave dell'estensione sia navigato più difficilmente controvento che col buon vento. Soprattutto quando i candidati nuovi o possibili vengono da regioni confuse come i paesi dei balcanici. Nel passato, i paesi dei balcanici furono presenti sulla prima pagina dei giornali solo con notizie negative.

⁴ Ora sono stati fatti dei presagi che l'adesione di paesi dei balcanici all'Ue avverrà nel 2014. Questo sarebbe il modo di ricordare all'anniversario 100° dell'uscita della prima guerra mondiale il cui motivo fu l'assassino del principe Francesco Ferdinando avvenuto al Balcano.

⁵ Questi paesi sono i cosiddetti 'PIIGS' che viene dalle prime lettere dei loro nomi inglesi (Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain).

Si può collegare qui anche la delusione l'espansione che poteva essere notata dopo l'adesione di Romania e di Bulgaria. Il comportamento negligente, con il quale questi paesi hanno gestito l'adempimento delle condizioni, aveva l'effetto agli altri paesi dell'Ue. I paesi membri si sono delusi sia alle condizioni che al processo d'adesione. Questo conduce a quello che l'adempimento dei criteri sarà controllato più rigidamente nel caso dei futuri membri. Ora si può già notare che la Croazia è esaminata molto più scrupolosamente dalla commissione avvicinandosi alla fine delle trattative. Ed il processo sarà sempre più rigido da paese a paese.

In Serbia, per esempio, entrambi aspetti, la stanchezza e la delusione, sono usati dai politici contro l'Ue per mostrare quanto inutile l'attesa all'Ue perché '(noi, la Serbia) non serviamo a nessuno nell'Ue' e altri rappresentanti farebbero meglio se altrove, soprattutto in Russia, cercassero partner strategici. La credenza diffusa in Serbia è quello che la Russia è un 'vero' amico e che, da questa amicizia, ne potrebbero profittare. I serbi pensano questo malgrado che, poco tempo fa, il Gasprom russo abbia privatizzato l'azienda petrolifera nazionale di Serbia, tutto questo fatto in un modo non tanto 'amichevole'.

Riassumendo, si può dire che le condizioni esterne, o per usare una termine economica, 'l'offerta dell'adesione' non sarà tanto popolare nel prossimo decennio quanto era negli ultimi due decenni. Dall'altro lato 'la domanda verso l'adesione' si sta abbassando con la diminuzione dell'attraenza dell'Ue. La calamita non è così forte come lo era, ma ciò nonostante resterà un'opzione dominante e riflettante del futuro della Serbia.

La traduzione è stata fatta da Lia Pajtás

*

Prof. Mihailo Crnobrnja, Ph.D, Preside di Facoltà
Facoltà di Economia, Finanziaria e di Amministrazione
Università di Singidunum
Belgrado

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2010.