

Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa Sudorientale secondo la Ue

di Rosa Balfour e Roberto Menotti*

Il fallimento dei negoziati di Rambouillet e l'intervento della Nato in Kosovo nella primavera del 1999 hanno sottolineato ancora una volta la profonda inadeguatezza istituzionale e politica dell'Unione europea di fronte alle crisi acute al di là delle proprie frontiere. Proprio sotto l'impulso dell'ultimo dei conflitti verificatisi nell'area incentrata sulla ex-Jugoslavia, che si sono susseguiti dalla fine della guerra fredda, l'Ue sta finalmente compiendo alcuni passi decisivi verso la messa a punto di una strategia di ampio respiro che potrebbe contribuire ad una democratizzazione e pacificazione della vasta regione dell'Europa sudorientale. Una serie di decisioni e iniziative in rapida successione ha intensificato in misura sostanziale il grado di coinvolgimento internazionale nella regione: la repentina designazione di Romano Prodi alla presidenza della Commissione europea dopo le dimissioni del presidente Santer e dei suoi commissari nel marzo 1999; alcuni elementi innovativi contenuti nel Concetto strategico adottato dalla Nato nell'aprile 1999; la proposta e approvazione del Patto di stabilità per l'Europa Sudorientale a Colonia il 10 giugno scorso; la nomina di Javier Solana ad Alto rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) nel giugno 1999; e infine l'accordo raggiunto tra i paesi Ue per la creazione di una forza di intervento rapido per missioni «a sostegno della pace» sotto comando dell'Ue (Helsinki, dicembre 1999). Si tratta, in ognuno dei casi suddetti, di elementi che indicano non solo una volontà di individuare strategie a lungo termine per favorire l'integrazione della regione balcanica nel continente, ma anche un tentativo da parte dell'Ue di colmare il divario esistente tra il suo ruolo indiscusso di grande potenza economica e la sua assai più limitata capacità di influire sull'ambiente «macroregionale» esterno dal punto di vista prettamente politico e militare.

Per quanto riguarda l'Europa balcanica, l'iniziativa di più grande significato politico è certamente l'approvazione del «Patto di stabilità per l'Europa sudorientale», da parte di una vastissima schiera di governi nazionali e organizzazioni internazionali sia governative che non, compresi i paesi dell'area, avvenuta in coincidenza con il Consiglio europeo di Colonia il 10 giugno 1999. Il Patto è in primo luogo e sostanzialmente un impegno politico a «sostenere i paesi dell'Europa sudorientale nei loro sforzi per sviluppare la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e il benessere economico, con l'obiettivo di raggiungere la stabilità nell'intera regione». Ciò implica offrire in prospettiva ai paesi dell'area la possibilità di integrarsi nell'Ue (oltre che genericamente nelle «istituzioni euro-atlantiche») in un futuro più o meno prossimo: questo è un incentivo non indifferente per i paesi balcanici, ma anche un impegno a costruire un'Europa certamente ben più ampia di quanto potessero immaginare i padri fondatori della Comunità. Nel medio termine l'obiettivo, comunque ambizioso, è di agganciare un'area politicamente ed economicamente dilaniata alle democrazie e alle economie di mercato occidentali. Per citare un'ambigua espressione di Prodi, allora non ancora confermato presidente della Commissione, si tratta di stabilire «una più stretta cooperazione con tali paesi, magari consentendo loro una 'partecipazione virtuale' (*virtual membership*) in alcuni settori

* Rosa Balfour è ricercatrice in Studi Europei presso il CeSPI; Roberto Menotti è coordinatore di ricerca in Studi Transatlantici presso il CeSPI.

specifici, quale premessa ad una loro piena adesione in un futuro molto più lontano»¹. Sebbene il concetto di *virtual membership* non sia entrato a far parte della politica ufficiale dell'Ue verso la regione dell'Europa sudorientale, questo artificio retorico riflette comunque il tentativo di trovare un punto di equilibrio tra prospettiva di integrazione e difficile realtà del dopo-conflitto nell'area.

Le problematiche poste dagli obiettivi del Patto di stabilità, e i primi effetti della strategia complessiva, sono l'oggetto di questo capitolo.

Le difficoltà strutturali

Oltre ad essere un significativo impegno politico, il Patto di stabilità si propone come un contenitore, una cornice entro cui sviluppare e coordinare le varie politiche di molteplici attori verso la regione. Gli esiti auspicati – certamente ambiziosi ma piuttosto imprecisi – sono concepiti come un processo di lungo termine, il quale richiede un vero radicamento delle politiche avviate dagli attori internazionali che si sono fatti promotori del Patto.

È opportuno premettere che il Patto non è un'istituzione le cui attività vanno finanziate in base a un impegno assunto dai paesi membri, ma una cornice il cui contenuto sarà più o meno corposo a seconda dell'efficacia delle iniziative volontariamente intraprese dagli enti firmatari – tanto governi nazionali quanto organizzazioni internazionali e non-governative. Il Patto non ha dato vita a un'agenzia, come nel caso dell'Agenzia per la ricostruzione dell'Europa Sud-Est (creata dall'Ue e dalla Banca mondiale), e non si configura come un'istituzione «forte».

Sotto la guida del Coordinatore speciale Bodo Hombach, i tre *Working Tables* del Patto («democratizzazione e diritti umani»; «ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione»; e «sicurezza, giustizia e affari interni») hanno il compito di formulare politiche e progetti che saranno finanziati, sponsorizzati e realizzati dagli enti e organizzazioni ritenuti più idonei. Sino ad ora, quasi 500 proposte di progetti sono state sottoposte, di cui «118 sono oggetto di un esame più attento, 89 di questi ultimi provengono dai paesi dell'Europa Sudorientale nel contesto del Patto di stabilità, e molti sono stati sviluppati sulla base di una reciproca collaborazione»². Alcuni esempi di iniziative che si stanno concretizzando a seguito della Conferenza dei donatori tenutasi a Sarajevo a fine luglio 1999, comprendono la promozione dell'*Investment Compact* (un impegno da parte dei paesi dell'area a migliorare il proprio contesto favorendo investimenti esteri), e la Carta per la libertà dei media, entrambe sponsorizzate dai britannici. Per quanto riguarda lo sviluppo economico, il secondo tavolo ha affidato alla Bers il compito di valutare i progetti relativi allo sviluppo del settore privato e delle piccole e medie imprese, e alla Bei di valutare i progetti infrastrutturali. Nell'ambito del primo tavolo, l'Osce mantiene un ruolo cruciale nella gestione di molti progetti relativi ai media, il buon governo e i diritti umani, ma anche singoli paesi stanno assumendo un ruolo-guida, come l'Austria nell'elaborazione di progetti relativi all'istruzione all'interno del «Processo di Graz». Ai sotto-tavoli su «giustizia e affari interni» e «sicurezza e difesa» del terzo tavolo è in corso di definizione una vasta gamma di progetti per favorire riforme legislative, *institution-building*, per combattere la corruzione, la criminalità organizzata e il traffico d'armi, la non proliferazione di armi, per facilitare il controllo delle frontiere, la riduzione e trasparenza dei bilanci militari, e per proseguire con lo sminamento. Inoltre, data la

¹ Discorso di Romano Prodi, presidente designato della Commissione europea, dinanzi al parlamento europeo, 14 settembre 1999.

² Intervento di Bodo Hombach al Consiglio permanente dell'Osce, Vienna, 20 gennaio 2000.

stretta relazione tra democratizzazione, sviluppo economico e sicurezza, sono in corso di sviluppo iniziative e progetti interdisciplinari come l'Iniziativa anticorruzione e il Tavolo regionale, mentre una strategia regionale per i rifugiati dovrebbe essere pronta per aprile. Questo complesso di azioni multilaterali vede anche il coinvolgimento dell'opposizione serba e del Montenegro, alla ricerca di formule che scavalchino il problema politico delle sanzioni contro la Rfj quale base per lo sviluppo di tutta la regione.

Nonostante il fermento di iniziative – che comunque in molti casi necessitano ancora di finanziamenti e non hanno ancora prodotto risultati macroscopici concreti – è nel concepimento e nella struttura del Patto che emergono alcune delle debolezze più preoccupanti: il ruolo del Coordinatore speciale e del suo ufficio (limitato a una trentina di persone) è solo vagamente definito; non sono chiari il significato di «coordinamento» e il suo rapporto con le politiche regionali esistenti, in termini di reale autorità conferita al Coordinatore, come anche le effettive responsabilità di implementazione. Inoltre, mentre un obiettivo fondamentale del Patto è quello di evitare le duplicazioni fra politiche intraprese da organizzazioni diverse e la proliferazione di funzionari o ulteriori «tavoli» negoziali, il rischio inverso è quello di creare antagonismo e competizione tra gli attori coinvolti nel timore di essere emarginati, soprattutto da parte delle organizzazioni che dispongono di risorse meno ingenti.

Un problema più complessivo è quello delle aspettative generate dal varo di un «mega-progetto» come il Patto: a scorrere l'impressionante lista degli attori coinvolti, nessun obiettivo sembra precluso purché esista la volontà politica. In effetti, guardando invece agli impegni – soprattutto finanziari – realmente assunti finora dai potenziali contributori, le aspettative della regione sono già incommensurabili rispetto alle capacità e soprattutto alle disponibilità immediate dei *donors*. Una certa insoddisfazione rispetto alla tempistica del Patto è già stata espressa da vari esponenti di spicco – governativi e non – di più paesi dell'Europa sudorientale, mentre si attende la seconda Conferenza dei donatori prevista per fine marzo 2000 la quale, secondo Hombach, sarà «il momento della verità» per valutare la serietà dell'impegno internazionale e per trasformare i progetti in «realità concreta». Nella conferenza dei donatori si gioca, in sostanza, la credibilità del Patto.

È un dato oggettivo che i problemi e i limiti più evidenti emersi nei primi dieci mesi dal varo del Patto sono stati essenzialmente legati al divario fra le aspettative dei paesi dell'area (probabilmente irrealistiche) e l'esborso finanziario da parte dei maggiori paesi e delle grandi agenzie economiche internazionali. Tuttavia, vi è anche stata un'attenzione eccessiva al caso specifico – e chiaramente il più problematico nel breve termine – del Kosovo, cioè alle effettive carenze dell'azione internazionale a sostegno dell'amministrazione speciale dell'Onu (Unmik). Alcuni osservatori sembrano vedere in ogni singolo evento destabilizzante o conflittuale, a qualsiasi livello e ovunque nei Balcani, un segno evidente del fallimento dell'impianto complessivo, cioè del Patto di stabilità. È quanto si è registrato su parte della stampa internazionale a seguito degli episodi a Mitrovica e lungo lo pseudo-confine serbo-kosovaro nei primi mesi del 2000.

Appare invece più corretto analizzare i risultati fin qui conseguiti nell'ottica di un processo che si sta tentando di innescare, nel quale i tre *Working Tables* dovrebbero agire in modo non soltanto coordinato ma addirittura *mutuamente costruttivo* sotto forma di *circolo virtuoso*. In altri termini, ciascuno dei tre tavoli è trasversale dal punto di vista delle istituzioni che devono contribuire alla sua realizzazione, e nessuno dei tre può avere un durevole successo in caso di fallimento degli altri due.

Elemento unificante dell'intero esercizio e vero polo di attrazione rimane la capacità integrativa e inclusiva dell'Ue. L'azione dell'Unione europea nel quadro del Patto costituisce dunque il pilastro fondamentale delle politiche internazionali verso la regione. La strategia europea ha i due obiettivi principali di promuovere contestualmente la cooperazione regionale e, sulla base di quella precondizione, un'ulteriore fase di integrazione comunitaria per favorire la transizione verso «le strutture e i valori europei»³. Mentre la strategia per la cooperazione regionale si basa sul rafforzamento dell'Approccio regionale sviluppato nel 1996 – una cooperazione e integrazione tra i paesi dell'area considerate condizione *sine qua non* dell'integrazione delle strutture europee –, per il secondo obiettivo la Commissione ha adottato un nuovo strumento ad hoc: il Processo di stabilizzazione e associazione per i paesi dei Balcani occidentali (Albania, BiH, Croazia, Rfj e Macedonia), cioè un accordo da stipulare con i singoli paesi sulla base di criteri politici ed economici. Il primo paese ad aprire i negoziati per firmare un Accordo di stabilizzazione e associazione è la Macedonia nel marzo 2000; è probabile che la Croazia potrà seguire a breve grazie all'esito delle ultime elezioni, mentre l'Albania non ha finora soddisfatto i criteri di base per iniziare i negoziati. L'annunciata «Strategia comune verso i Balcani», strumento del pilastro intergovernativo della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), invece non ha ancora visto la luce.

Approccio regionale ma al contempo differenziazione tra paesi per il Processo di stabilizzazione e associazione sono quindi le due strategie dell'Ue verso l'Europa sudorientale basate, in entrambi i casi, sul principio di condizionalità (soddisfazione di principi di democrazia, rispetto dei diritti umani, *rule of law*, rispetto e tutela delle minoranze, riforma economica verso un'economia di mercato), uno strumento cardine della politica europea estera che viene utilizzato come criterio guida nelle relazioni con paesi terzi e che, in particolare, costituisce una delle basi del processo di allargamento⁴. L'applicazione del principio di condizionalità viene considerata dalla Commissione europea come valore imprescindibile per sostenere i rapporti con i paesi balcanici e come criterio di equo trattamento nei confronti dei paesi dell'Europa centroorientale. In parole povere, si tratta di offrire «carote» (incentivi) oltre ai «bastoni» (sanzioni): più i paesi della regione saranno in grado di proporre iniziative volte a svilupparsi democraticamente e in cooperazione tra loro, più assistenza internazionale riceveranno. E più saranno in grado di assorbire l'assistenza, più potranno essere integrati nelle strutture euro-atlantiche.

La capacità di assorbire assistenza finanziaria e tecnica è infatti un aspetto importante su cui vale la pena soffermarsi brevemente. Il rapporto sul Patto al Consiglio europeo di Helsinki stima che dal 1991 l'Ue ha dato alla regione 4,5 miliardi di Euro in finanziamenti e 17 miliardi di Euro tra assistenza umanitaria e contributi dai paesi membri, equivalente ad una percentuale del loro Pil ben superiore ai contributi che hanno ricevuto i paesi europei nel dopoguerra attraverso il Piano Marshall. Ma, dal momento che il Sud-Est europeo è più povero oggi che nel 1989, si può dedurre che i finanziamenti internazionali hanno aiutato i paesi a sopravvivere, non a svilupparsi. Diventa quindi cruciale che i 5,5 miliardi di Euro per ora destinati dalla Commissione europea alla regione per il periodo 2000-2006 vengano utilizzati per sviluppare economie sostenibili e capaci di integrarsi con le economie di mercato europee.

Alla luce di queste considerazioni, diventa quindi necessario domandarsi anche se la condizionalità potrà avere gli effetti desiderati laddove le strutture statuali sono così

³ «Report to the European Council on EU action in support of the Stability Pact and South-Eastern Europe», presentato al Consiglio europeo dalla presidenza finlandese e la Commissione europea, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

⁴ Allegato III, Conclusioni del Consiglio di Lussemburgo, 29 e 30 aprile 1997.

deboli e la prospettiva di integrazione nelle strutture europee è, in molti casi, obiettivamente lontana. Mentre l'applicazione della condizionalità ha probabilmente contribuito ad incoraggiare i prossimi candidati all'adesione Ue - dove però le premesse di base per una transizione democratica erano già esistenti grazie a processi endogeni giunti a maggiore maturazione - ad adeguare le proprie istituzioni e i propri sistemi economici secondo le aspettative occidentali, i paesi dell'area balcanica provengono da esperienze di crolli delle strutture statuali, lacerazioni del tessuto sociale e conflitti violenti, tali da far dubitare del successo del modello che l'Ue ha utilizzato per gestire le transizioni europee dell'ultimo decennio. Quantunque strumento incentivante, è dubbio se una stretta condizionalità sarà sufficiente ed efficace nel contesto balcanico.

Tre criteri di valutazione

Per dare una prima valutazione complessiva del Patto e delle politiche verso il Sud-Est europeo, si rende necessaria una riflessione lungo tre assi: innanzitutto è opportuno valutare in quale misura esso produce un «valore aggiunto» rispetto all'approccio della comunità internazionale verso la regione; in secondo luogo se lo strumento del Patto può effettivamente coordinare i numerosi paesi e istituzioni coinvolti per attuare una linea politica unitaria e coerente della comunità internazionale; infine occorre analizzare l'effettiva capacità del Patto di rispondere ai problemi e alle esigenze immediate della regione, combinando l'ottica di lungo periodo (che contraddistingue il Patto) con l'urgenza di produrre risultati tangibili nel breve termine.

Il valore aggiunto consiste, almeno potenzialmente, soprattutto nell'incentivo alla cooperazione regionale che viene attivato attraverso i programmi del Patto. Il Coordinatore speciale Hombach ha dichiarato che il suo compito è di «incoraggiare la cooperazione regionale in aiuto a coloro che aiutano se stessi e in modo da promuovere la 'europeizzazione'». Ha inoltre sottolineato come normalmente i progetti che ottengono un sostegno sono quelli che coinvolgono almeno due o tre paesi. In varie occasioni Hombach ha d'altra parte insistito sul concetto che l'integrazione regionale non deve essere vista come una sorta di «corsia lenta» verso l'aggregazione con l'Europa comunitaria o con le istituzioni euro-atlantiche, ma al contrario come un percorso necessario e una vera qualifica imprescindibile⁵.

Analogo approccio, dal punto di vista della funzione che contraddistingue il Patto, è stato adottato, ad esempio, nell'ambito più settoriale del tavolo sulla sicurezza: in occasione dell'incontro inaugurale del *Working Table*, tenutosi a Oslo il 13-14 ottobre 1999, il presidente Jan Eliasson ha sottolineato come uno dei «valori aggiunti» del Patto sia la capacità di fare passi avanti sulla base di progetti o accordi già esistenti ed esperienze già in atto. In particolare, l'applicazione integrale degli accordi di Dayton, soprattutto riguardo alla riduzione dei bilanci della difesa, è tuttora considerata un'esigenza prioritaria; al contempo, si riconosce fra l'altro la valenza positiva della avvenuta creazione di una *South Eastern Europe Peacekeeping Force* come strumento di *confidence building* e approccio innovativo alla gestione delle crisi. Si tratta di due esempi in cui evidentemente la funzione del Patto consiste soprattutto nel consolidamento e coordinamento dei vari canali e fori di cooperazione esistenti.

A fronte di questi segnali positivi, è innegabile tuttavia che esiste una certa diversità di accenti fra i promotori occidentali del Patto, da un lato, e i potenziali beneficiari

⁵ Intervista a Bodo Hombach in *Stability Pact Watch*, Vol. 2, Issue 1, 15 gennaio 2000.

diretti dei nuovi progetti: non a caso, da parte dei massimi rappresentanti governativi di vari paesi dell'area, si sono registrate ripetute espressioni di disappunto per i tempi lunghi necessari alla messa in opera di progetti o, forse più correttamente, alla soddisfazione delle aspettative. Il primo ministro bulgaro, Ivan Kostov, ha affermato che «sette primi ministri dei Balcani hanno dimostrato una crescente insoddisfazione rispetto ai ritmi a cui il Patto di stabilità sta sviluppando le sue attività»; una posizione poi parzialmente rettificata dal primo ministro macedone, che ha ribadito insoddisfazione rispetto ai finanziamenti per il Patto ma ha espresso apprezzamento per l'accresciuto grado di attenzione politica verso la regione⁶.

Quanto all'obiettivo di conferire unitarietà e dunque coerenza all'insieme delle iniziative internazionali, il Patto rappresenta indubbiamente un tentativo di rendere l'azione della comunità internazionale meno sporadica e contraddittoria di quanto sia stata in passato. In sostanza, si intende realizzare qualcosa in più della somma delle posizioni o iniziative ad hoc dei vari governi occidentali e delle stesse organizzazioni internazionali – che spesso finiscono per competere fra loro invece di perseguire «economie di scala». Il valore principale del Patto, in questa fase di attesa di ulteriori finanziamenti e dell'implementazione dei vari progetti già avviati, sta nell'impegno a dare continuità alla presenza e alle politiche internazionali nella regione, offrendo una prospettiva credibile di impegno a lungo termine. Un primo effetto estremamente positivo si può già riscontrare nel risultato delle elezioni in Croazia: il Patto è stato un tema importante nella campagna elettorale, dando alle formazioni alternative alle politiche di Tudjman un forte sostegno internazionale – quantomeno indirettamente – spendibile con l'elettorato. Se la comunità internazionale riuscirà concretamente a mantenere le sue promesse e i suoi impegni, la Croazia potrà costituire un modello positivo per gli altri paesi, soprattutto la BiH e la Serbia/Montenegro. Vi sono già alcuni segnali incoraggianti in tal senso, dal momento che il gruppo serbo di opposizione «G17» ha espresso un forte interesse a partecipare direttamente ad alcune delle attività coordinate dal Patto.

Ma la comunità internazionale non si è rivelata così compatta su altre questioni che in alcuni casi sono alla base della potenziale efficacia del Patto. In particolare, la politica verso la Serbia, e le differenze che sono emerse rispetto alla politica delle sanzioni contro il regime di Milosevic, costituiscono l'esempio più evidente dell'incertezza della comunità internazionale. Il regime di sanzioni in atto, basato su un sostanziale divieto di intrattenere rapporti economici con il paese, sul bando sui collegamenti aerei (poi revocato a metà febbraio 2000), sulla sospensione dei visti a circa 600 serbi considerati collaboratori di Milosevic, è oggetto di un dibattito tuttora assai aperto tra i paesi dell'Unione europea e il loro alleato americano, mentre la Russia, e in misura sempre più sostanziale anche la Cina, continuano a coltivare i propri rapporti con il regime. Il dibattito che divide non solo gli Usa dagli europei, ma anche gli europei, si concentra sull'utilità o meno delle sanzioni nell'indebolire il governo di Milosevic e sugli effetti che queste possono avere sulla popolazione, non solo riguardo al suo impoverimento ma anche rispetto al suo atteggiamento verso lo stesso presidente: despota da rovesciare, traditore della Serbia per aver perso il Kosovo (dopo aver fatto altrettanto con le porzioni etnicamente serbe della BiH e della Croazia), o vittima degli aggressori coalizzati nella Nato?⁷

È comunque un dato accertato che la ricostruzione, lo sviluppo e la trasformazione democratica dei paesi vicini sono severamente limitati dal «buco nero» della Serbia, se non altro per le ben note ragioni geoeconomiche legate soprattutto ai corridoi e alle

⁶ *Stability Pact Watch*, vol. 2, Issue 2, 1 febbraio 2000.

⁷ Si deve peraltro aggiungere che tutti i governi dei paesi confinanti con la Rfj si sono detti contrari alla prosecuzione dell'attuale regime di sanzioni, estremamente dannoso per le loro economie.

rotte commerciali lungo il Danubio. Ciò senza contare il problema del Montenegro, oscillante tra il desiderio di indipendenza da Belgrado e il rischio di essere il teatro di un'altra guerra balcanica, e comunque diviso tra gruppi serbi a favore della sovranità di Belgrado e indipendentisti montenegrini. Nel caso della Serbia la strategia sembra essere piuttosto attendista nella prospettiva di una caduta di Milosevic - nonostante il programma di aiuti umanitari (o semiumanitari, dato il loro carattere effettivamente misto) dell'Ue, denominato *Energy for democracy* e consistente nella consegna di carburante ad alcune città in mano all'opposizione a Milosevic, e nonostante i numerosi colloqui a più livelli con i leader di un'opposizione tuttora piuttosto divisa, anche se è stata raggiunta una piattaforma comune nel gennaio 2000. Nel caso del Montenegro, nonostante la presenza di truppe Nato in vari punti della regione, resta grande incertezza sulle reali probabilità di un intervento internazionale nel caso di un conflitto armato fra Podgorica e Belgrado.

Il tentativo di conferire unità di intenti e strumenti adeguati all'azione internazionale nell'ambito del Patto resta quindi severamente limitato in mancanza di un accordo sulle strategie da perseguire verso almeno due dei punti di potenziale crisi della regione. A lungo andare, alcune indecisioni - o perfino chiare divergenze - relative ai focolai di conflitto tuttora non estinti rischiano di minare l'efficacia della strategia complessiva che il Patto intende promuovere: la cooperazione regionale poggia su un terreno ancora fragilissimo ed è dunque assai vulnerabile a eventuali scosse conflittuali che la irrisolta «questione serba» (e naturalmente le altre questioni ad essa collegate) dovesse provocare.

La questione dei risultati tangibili nel breve periodo che si possono realisticamente attendere dal Patto pone un problema particolarmente delicato. Sul piano economico e della democratizzazione, il problema si presenta, in estrema sintesi, come un classico dilemma fra politiche di assistenza/aiuto da un lato e riforme economiche e politiche dall'altro; e al centro del dilemma troviamo il principio della condizionalità. Senza entrare nel merito della problematica definizione dei criteri di condizionalità e dell'impatto di tale strumento, la questione più controversa relativa a tale principio sta nell'individuazione del momento in cui iniziare ad applicarlo, cioè dello stadio al quale far scattare l'eventuale sanzione se le condizioni non vengono rispettate. L'Ue insiste sull'applicazione rigorosa della condizionalità in tutti i casi tranne quelli relativi ad un intervento umanitario, a prescindere dalla vaghezza della stessa definizione di aiuto umanitario, come dimostrato nel caso delle sanzioni alla Serbia accompagnate dal programma *Energy for democracy*. Nel condizionare l'assistenza finanziaria o l'accesso commerciale a verificabili riforme economiche e processi di democratizzazione, l'elemento decisivo sta nel rigore con cui si applica il principio.

Diversa, ma egualmente complessa, è la situazione sul piano della sicurezza. Molte critiche si sono recentemente concentrate sulla carenza di sufficienti strumenti di *law enforcement* e *policing* nel contesto estremamente rischioso dell'amministrazione Onu in Kosovo. Il vertice di Unmik, nella persona di Bernard Kouchner, ha manifestato duramente e in tutte le sedi ufficiali lo stato di grave difficoltà in cui versa la missione civile. Da più parti, vi è stato visto un segno sconcertante dell'effettivo disinteresse per la fase immediatamente post-conflitto da parte dei paesi occidentali, e la questione si è rapidamente tramutata in un oggetto del difficile negoziato euro-americano sulla divisione degli oneri e delle responsabilità - sia in ambito Nato che in vista del previsto ruolo crescente della Ue-Ueo-Pesc nel quadro della sicurezza continentale. Il tema ha assunto particolare centralità in ragione della duplice valenza del concetto di «sicurezza», che è al tempo stesso inter-statale (o internazionale) e intra-statale (o interna). Evidentemente, le minacce alla sicurezza nella regione sono sia militari (ad esempio la proliferazione delle piccole armi, uno dei problemi più importanti di cui si

occupa il terzo tavolo del Patto), sia non militari, che comprendono criminalità, traffici transfrontalieri di persone, droga e armi, disordini interni, migrazioni e flussi di rifugiati, danni ambientali ed altre ancora. Le forze di polizia sono evidentemente cruciali nel realizzare una transizione da una fase di conflitto violento e scarsa legittimità politica ad una di pacificazione, riconciliazione e rilegittimazione delle istituzioni in forme democratiche.

È chiaro che la Nato è impegnata in prima linea, con grande dispendio di risorse, nella gestione sul terreno di almeno due conflitti che vengono mantenuti allo stato latente – o meglio in uno stato di sospensione-: quello bosniaco fra le tre componenti della BiH, e quello kosovaro fra la componente serba e quella albanese, ma anche in certa misura fra le varie anime della «costellazione» etnicamente albanese. La Macedonia e il Montenegro sono poi le due aree di conflittualità potenziale più esposte, in seconda battuta, e anche qui la presenza, o quantomeno la prossimità, della Nato è probabilmente un fattore decisivo.

In termini più generali, è tuttavia scorretto porre la questione dell'efficacia del Patto in rapporto diretto con gli eventi in Serbia, Kosovo e Montenegro. Il ruolo della Nato è infatti chiaramente predominante rispetto a questi «tasselli» del *puzzle* regionale, mentre il Patto si concentra deliberatamente sui processi di più ampio respiro. È ambiguo il caso della BiH, dove la Nato svolge un ruolo tuttora insostituibile, sebbene lo stato più avanzato dei vari programmi di ricostruzione e democratizzazione inducano a ritenere che possa essere maggiore l'influenza del Patto anche nel breve e medio termine. Rimane naturalmente l'enorme limite della mancanza di una vera integrazione a livello locale, che è invece preconditione per l'attuazione dei programmi del Patto. In ogni caso, il Patto non può vedersi come una panacea per i mali della regione che possa garantire una radicale inversione di tendenza; si tratta piuttosto di una complessa e graduale operazione che registrerà alcuni successi e alcuni fallimenti, e che deve necessariamente massimizzare il ruolo specifico già assunto da ciascuna istituzione invece di stravolgere il quadro esistente degli interventi internazionali.

La Ue alla ricerca di una dimensione politico-militare.

La scelta dell'Unione di dotarsi anche di uno strumento militare comune specificamente europeo, da utilizzare «a sostegno della pace», si intreccia con gli obiettivi fissati per il Patto e per l'azione della Ue in Europa sudorientale. Questo introduce un elemento di novità – e imprevedibilità – nell'equazione dell'Europa sudorientale. È chiaro infatti che il quadro istituzionale di sicurezza è in movimento – per così dire – proprio mentre si attuano i principi sanciti dal *Table 3* del Patto. Anzi, l'impegno europeo nella regione balcanica è divenuto il primo grande test della reale volontà comune di assumere responsabilità crescenti nel settore multiforme della sicurezza: non a caso, è proprio in Kosovo che per la prima volta un comando militare multinazionale incentrato sulla Nato – Kfor – è stato attribuito a ufficiali europei. È evidente che, dato l'attuale peso relativo delle componenti americana ed europea nella Nato, le scelte e le priorità americane tendono tuttora a prevalere nell'ambito dell'Alleanza: tuttavia, vi sono per i paesi Ue – come mai prima d'ora – dei significativi margini di manovra rispetto all'Europa sudorientale, purché «senza pregiudizio per le azioni della Nato», secondo la formula ormai consolidata. Il tipo di impegno europeo sul piano militare e della sicurezza (intesa, di nuovo in senso ampio e multiforme, anche come sicurezza interna agli Stati) può in effetti orientare l'azione complessiva della «comunità internazionale» nella regione. Ciò è vero soprattutto in considerazione della scarsa disponibilità americana ad attribuire ai propri contingenti

militari (e dunque alla Nato) funzioni di polizia e di *law enforcement* sul posto nelle fasi post-crisi – come insegna la situazione di Kfor in Kosovo ma anche il precedente di Ifor/Sfor in BiH.

In queste condizioni, l'iniziativa spetta ai membri europei della Nato, che hanno l'opportunità di definire in modo più o meno intenso e intrusivo il ruolo della presenza internazionale a tutela della sicurezza: gli europei potrebbero perfino introdurre una sorta di principio della «sussidiarietà degli interventi a tutela della sicurezza», attribuendo alla Ue le funzioni di più lunga durata (legate dunque per loro natura all'estensione graduale nei paesi interessati dei meccanismi e delle regole comunitarie), e lasciando invece alla Nato un ruolo di sostegno ed eventualmente di intervento diretto soltanto nel caso in cui si presentino esigenze militari di livello più alto. È chiaro a tutti come una tale ipotesi di «divisione dei compiti» sia fortemente controversa, soprattutto se intesa in senso rigoroso, e sia stata anzi espressamente scoraggiata da parte americana in diverse circostanze a livello ufficiale. D'altra parte, vi sono serie perplessità anche da parte degli stessi europei, che esitano di fronte alla prospettiva di una «specializzazione funzionale» nel settore delle operazioni di polizia in contesti ad altissimo rischio. A dispetto di questi comprensibili segnali di disagio e incertezza, un ruolo europeo primario nel quadro politico complessivo dei Balcani – dunque anche nella dimensione politico-militare del *peacekeeping* dell'ultima generazione – è nella logica stessa del Patto.

In sintesi, non si deve dimenticare che la Ue sta anche giocando un'altra partita nella regione: quella con il tradizionale alleato e *senior partner* americano. Le esigenze, anche tattiche, di quella partita hanno già avuto un impatto sull'atteggiamento di tutti i maggiori paesi europei verso le crisi balcaniche, come ha dimostrato ad esempio la sofferta eppure attiva partecipazione dell'Italia alla missione *Allied Force* della primavera 1999.

Conclusioni

Di fronte a una regione complessa come l'Europa balcanica, che emerge da un decennio di lacerazioni e cambiamenti radicali, è evidente che vi sono difficoltà strutturali sulla strada di una ricostruzione politica, economica e sociale. Vi sono inoltre persistenti rischi endogeni che sfuggono in parte al controllo di qualsiasi attore esterno.

Il Patto di stabilità offre un valore aggiunto rispetto a iniziative sporadiche soltanto qualora esso venga coltivato nel tempo da tutti i suoi promotori, tanto governativi che non: in altri termini, i progetti che lo compongono non possono vivere di vita propria senza un costante impegno ai massimi vertici governativi e internazionali. La chiave di volta dell'intero progetto rimane l'Ue, il cui ruolo dovrebbe essere valutato non tanto come quello di un «mega-*donor* collettivo», bensì come quello di promotore di un vero programma di trasformazione dell'Europa sudorientale.

La sfida consiste nel far prevalere i modelli politici e culturali dell'Europa occidentale su tutto il continente, esportando gradualmente il benessere di cui hanno goduto i paesi europei occidentali dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi piuttosto che importando all'interno della Ue le instabilità presenti nella regione balcanica. Attraverso il Patto e le strategie comunitarie ad esso connesse, si metteranno alla prova, da un lato, la capacità dell'Unione di gestire crisi alla propria periferia attraverso gli strumenti già esistenti sul medio e lungo periodo, e dall'altro la capacità dell'Ue di costruire una dimensione di sicurezza e gli strumenti per mantenerla attraverso altri mezzi, tra cui quello militare, in grado in futuro di gestire altre crisi emergenti.

Persino nella migliore delle previsioni, queste sfide non sono prive di incognite. Anche in un futuro in cui l'Unione allargata corrisponda ad un'area *geopoliticamente* stabile, cioè postulando che i suoi obiettivi di fondo siano raggiunti, è chiaro che dovrà esservi un'Unione *politicamente ed istituzionalmente* più forte per poter gestire un'area tanto vasta e differenziata da incorporare l'Europa sudorientale.