

La presidenza italiana dell'OSCE e i Balcani occidentali: sfide e opportunità

di

Raffaella Coletti

Senior Researcher, CeSPI

Paper presentato alla Conferenza CeSPI-IAI

**Diritti umani e sicurezza nel Mediterraneo e nei Balcani: sfide e
obiettivi della Presidenza italiana dell'OSCE**

Lunedì 22 gennaio 2018
Circolo dei Lettori, Torino

La presidenza italiana dell'OSCE e i Balcani occidentali: sfide e opportunità

Raffaella Coletti, CeSPI

Introduzione

L'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) svolge un ruolo cruciale per sostenere pace, sicurezza e stabilità in Europa e nel mondo, come forum di cooperazione e dialogo ma anche attraverso le sue numerose attività sul campo. Nata nel 1995 come evoluzione della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE), l'OSCE fonda il suo operato sul concetto di sicurezza onnicomprensiva, introdotto nell'atto fondativo della CSCE del 1975 (Atto finale di Helsinki). Tale concetto si declina in un'attenzione a tutte le dimensioni della sicurezza (politico-militare, economico-ambientale e umana), che, a partire dagli anni '90, informa il dialogo e le attività sul campo dell'organizzazione.

La condivisione di pratiche che deriva da questa esperienza di lunga durata, unita all'adesione a obiettivi e valori comuni da oltre 40 anni, rappresenta uno dei principali valori aggiunti dell'operato dell'organizzazione. L'ampiezza della *membership* – da Vancouver a Vladivostock – rende inoltre l'OSCE la più grande organizzazione regionale per la sicurezza. Il ruolo paritario attribuito a tutti i 57 Stati partecipanti caratterizza ulteriormente il ruolo dell'OSCE come unico e prezioso nella prospettiva della *governance* globale.

D'altro canto, l'istituzione sconta una serie di limiti, anche legati a quelli che possono altrimenti essere considerati i suoi punti di forza. L'ampiezza della sua dimensione, ad esempio, può risultare limitante per la capacità dell'organizzazione di prendere decisioni, alla luce dell'eterogeneità degli Stati partecipanti. La mancanza di personalità giuridica implica che i termini operativi delle missioni devono essere negoziati con gli Stati ospitanti, il che se da un lato garantisce la loro *ownership* rispetto alle iniziative messe in campo dall'organizzazione, dall'altro può determinare il rischio di missioni poco critiche e troppo condizionate dalle politiche nazionali.

In occasione del quarantesimo anniversario dell'Atto finale di Helsinki, l'OSCE ha dato vita al progetto *Helsinki +40*, attraverso il quale esperti, diplomatici, accademici, studenti, parlamentari, hanno potuto condividere visioni ed esperienze sull'operato dell'organizzazione. Il documento finale del progetto, dal titolo *Helsinki +40: Building the OSCE of the future*, pubblicato nel 2015, identifica una serie di sfide che l'organizzazione è chiamata ad affrontare per migliorare la sua operatività e il suo impatto nel prossimo futuro. Le sfide riguardano sia i suoi meccanismi decisionali sia priorità e procedure operative, e si inseriscono in una fase di più generale riflessione in merito all'operatività dell'organizzazione nel quadro di un contesto politico e geopolitico profondamente mutato rispetto alle sue origini, e all'identificazione del suo specifico valore aggiunto rispetto ad altri organismi.

La presidenza italiana dell'OSCE nel 2018 si colloca in un periodo particolarmente delicato per l'organizzazione. Questo sia alla luce della prospettiva di riflessione e ripensamento dell'organizzazione di fronte alle sfide contemporanee appena richiamate, ma anche in considerazione delle numerose sfide alla sicurezza e stabilità dell'Europa poste ad esempio dalla diffusione dei movimenti populistici, dalla scarsa capacità di governare i flussi migratori, dalla radicalizzazione e dalla minaccia terroristica. D'altro canto, la presidenza dell'Italia rappresenta anche una importante occasione per contribuire a rispondere a queste sfide, in particolare in quelle regioni con le quali l'Italia vanta una relazione privilegiata alla luce della sua collocazione geografica e di profondi legami storici, economici e culturali.

È questo il caso dei paesi dei Balcani occidentali. Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Serbia sono Stati partecipanti dell'OSCE e, assieme al Kosovo, ospitano sedi operative dell'organizzazione, che svolgono diverse attività. Questo documento si propone di offrire una riflessione sul ruolo attuale e potenziale dell'OSCE nella regione, in particolare in occasione

della presidenza italiana. Nel prossimo paragrafo verranno sinteticamente richiamate le sfide che si trovano di fronte ai paesi dei Balcani occidentali in materia di diritti umani e sicurezza, mentre nella sezione successiva verranno richiamate le principali priorità e caratteristiche delle iniziative realizzate dall'OSCE nell'area. Nel paragrafo finale verranno infine discusse le specifiche priorità e opportunità per la presidenza italiana dell'OSCE.

Diritti umani e sicurezza nei Balcani occidentali

Il presente e il futuro dei paesi balcanici, situati geograficamente nel cuore dell'Europa ma esclusi dallo spazio dell'Unione Europea (UE), rappresentano un nodo cruciale per la sicurezza del continente. A seguito dei drammatici eventi bellici che hanno sconvolto la regione nel corso degli anni '90, la prospettiva di adesione all'Unione Europea – formalizzata a Salonicco nel 2003 - ha rappresentato un importante motore per il perseguimento di una serie di riforme istituzionali nei paesi della regione.

Tuttavia, negli ultimi dieci anni diverse problematiche hanno fortemente rallentato questo processo. Sul fronte dell'Unione Europea l'allargamento ad Est si è rivelato un processo faticoso (Szolucha 2010) sotto diversi profili: le difficoltà di gestione di un'Europa a 27 e il delicato equilibrio tra gli interessi di nuovi e vecchi Stati membri sono alcuni degli elementi che hanno reso la prospettiva di ulteriori adesioni sempre meno attraente. La crisi economica internazionale, che a partire dal 2008 ha fatto sentire i suoi effetti nel territorio dell'Unione così come nella regione balcanica (Bechev 2012), ha ulteriormente esasperato questa situazione, tanto che nel 2014 il neo-eletto presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker ha dichiarato che per i cinque anni del suo mandato non ci sarebbero stati ulteriori allargamenti¹. Negli anni successivi, il riemergere dei populismi e la Brexit non hanno contribuito a migliorare queste prospettive. Sebbene più di recente si siano diffuse aspettative per una svolta positiva nelle reazioni tra UE e Balcani Occidentali in particolare per il 2018², la situazione al momento attuale resta molto fumosa e incerta. D'altro canto, pur nelle differenze tra caso e caso, i paesi della regione hanno mostrato in questi anni anche criticità endogene di fronte al processo di allargamento, manifestando serie difficoltà nel rispondere adeguatamente alle richieste dell'UE anche a causa della loro debolezza istituzionale (Bieber 2011; Börzel 2011; Noutcheva e Aydin-Düzgüt 2012). L'indecisione del processo di allargamento ha di fatto reso i paesi della regione un'area isolata al centro dell'Europa, spesso confinata nel cono d'ombra dell'informazione internazionale, se non per quelle notizie e situazioni che riguardano l'Unione Europea più da vicino.

È questo il caso di una serie di fenomeni che hanno riaperto i riflettori della stampa internazionale sui paesi della regione nella prospettiva di una potenziale minaccia che questi rappresenterebbero nei confronti dei paesi dell'UE. L'intensificarsi degli attraversamenti irregolari di migranti lungo la rotta balcanica³, la violenta protesta sociale in Bosnia Erzegovina⁴, il timore di una crescente diffusione del radicalismo ed estremismo violento (Dentice 2016; Qehaja 2016) o il plateale attacco al parlamento della Macedonia da parte degli attivisti di destra⁵, sono alcuni degli episodi che negli ultimi anni hanno riportato la regione sulle prime pagine dei giornali europei. A queste questioni si

¹ Juncker ha inserito tra i suoi obiettivi prioritari di politica estera “una pausa nell'allargamento”
<http://juncker.epp.eu/node/153>

² Le aspettative sono legate a una serie di eventi imminenti, tra cui l'attesa presentazione da parte della Commissione Europea, il 6 febbraio 2018, di una nuova strategia per l'integrazione dei paesi dei Balcani occidentali. Per maggiori informazioni: <http://wb-csf.eu/year-chance-balkans-5-key-events-2018/>

³ Per maggiori informazioni: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>

⁴ Per maggiori informazioni: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-02-07/scontri-sarajevo-fiamme-palazzo-presidenziale-212123.shtml?uid=ABsynCv>

⁵ Per maggiori informazioni:

http://www.repubblica.it/esteri/2017/04/27/news/macedonia_irruzione_manifestanti_in_parlamento-164060121/

affiancano altre problematiche di sicurezza di lunga data, come il narcotraffico (soprattutto in Albania) e il traffico di esseri umani⁶, ultimamente enfatizzato dal maggiore controllo delle frontiere⁷ e secondo molti osservatori non adeguatamente contrastato dai governi della regione⁸. La crescente influenza nella regione da parte della Turchia, della Cina e soprattutto della Russia (NATO 2017, Wiersma 2017, Tcherneva 2017) – che opera principalmente con un *soft power* basato su alleanze con politici locali e una rappresentazione nei media locali come potenziale alternativa all'influenza occidentale (Bechev 2017) - viene percepita e spesso rappresentata come una minaccia alla stabilità e alla sicurezza dell'Unione Europea.

L'enfasi sui temi della sicurezza - con riferimento a minacce di ordine pubblico reali o percepite - ha ulteriormente contribuito all'emergere di una serie di criticità in materia di democrazia, sicurezza e diritti umani nei paesi della regione. Questo perché l'attenzione di molti organismi internazionali si è focalizzata su questi aspetti a scapito di altri. La stessa attività dell'Unione Europea si è ultimamente focalizzata più sul raggiungimento di stabilità e sicurezza, che non sulla creazione di condizioni adeguate per una riconciliazione tra società (Bonomi 2017). Politici opportunisti in tutta la regione hanno iniziato a sfruttare la paura dell'Unione Europea dell'instabilità a proprio vantaggio, ricominciando ad adottare toni e discorsi nazionalistici per mobilitare i propri sostenitori. Secondo alcuni osservatori la minaccia che ne deriva è che questo tipo di retorica possa trasformarsi in azione violenta, mirata a ridisegnare nuovamente i confini della regione (Freedom House Nation in Transit Report 2017).

L'emergere di questi (vecchi) nuovi nazionalismi e il diffondersi di tendenze autoritarie nella regione risvegliano fantasmi del passato, acutizzando le difficoltà nelle irrisolte dispute bilaterali (Džihic 2017). Un rapido sguardo alla situazione della regione mostra che le tensioni tra serbi, croati e musulmani in Bosnia Erzegovina sono aumentate anziché diminuire nel corso degli ultimi dieci anni, e le velleità indipendentiste del leader della fazione serba del paese, Milorad Dodik, hanno ulteriormente esasperato il clima. La tensione è aumentata tra Serbia e Macedonia da una parte e Albania dall'altra quando il primo ministro di quest'ultima, Edi Rama, ad aprile 2017 si è detto favorevole a un'unione tra Kosovo ed Albania in caso di una mancata integrazione dei Balcani nell'UE. Il Kosovo mantiene una relazione molto tesa con la Serbia che non ne riconosce l'indipendenza, e negli ultimi due anni ha rapporti difficili anche con il Montenegro, a causa della delimitazione del confine. Nella crisi politica attraversata dalla Macedonia⁹ un ruolo centrale è stato giocato dal primo ministro uscente Nikola Gruevski, che ha incentrato il suo lungo mandato (dal 2006 al 2016) sulla costruzione di una identità macedone e su un nazionalismo esasperato, provocando tensioni etniche all'interno del paese (Džihic 2017). La Serbia ha un rapporto molto teso con la Croazia in merito alla gestione dei flussi migratori (Džihic 2017) e con la Macedonia per il sostegno di quest'ultima all'indipendenza del Kosovo.

La diffusione dei nazionalismi e delle tensioni nella regione si accompagna inoltre ad una più generale involuzione democratica, che secondo diversi osservatori i paesi balcanici stanno attraversando nel loro complesso da dieci anni a questa parte (NATO 2017; Balkans in Europe Policy Advisory Group 2017, Shenkan 2016).

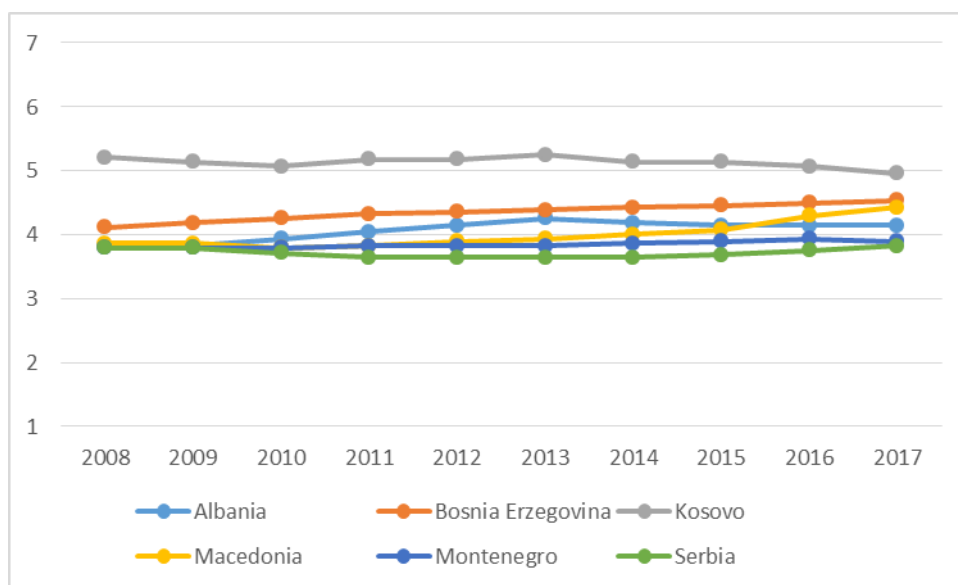
⁶ Per maggiori informazioni <https://www.occrp.org/en/investigations/1612-balkans-shifting-landscape-of-human-trafficking>

⁷ Per maggiori informazioni: <https://www.ft.com/content/cfa649da-e147-11e5-8d9b-e88a2a889797>;
<http://www.dw.com/en/closed-balkan-route-means-lucrative-times-for-human-traffickers/a-37308858>;
<https://www.theguardian.com/world/2015/aug/30/balkans-now-centre-of-europes-people-smuggling-web>;
<https://nexusinstitute.net/2017/06/16/trafficked-along-the-balkan-route/>

⁸ Si veda a questo proposito <http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-countries-shows-mixed-progress-in-fighting-against-human-trafficking>

⁹ Per maggiori informazioni <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/Macedonia-la-deriva>

Figura 1: Evoluzione del livello di democrazia nei paesi dei Balcani Occidentali secondo il Nation in Transit Report, 2008-2017 (Livello da 1 a 7: 1 migliore, 7 peggiore)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Freedom House 2017 – Nations in Transit Report.

L'indecisione del processo di allargamento – ma anche i problemi di democrazia interna - hanno ridotto di molto il potere di persuasione dell'UE nei confronti dei paesi della regione, chiamati ad affrontare difficili riforme istituzionali. Come sintetizzato nelle parole di un politico locale (riportate in Tcherneva 2017): “Noi mentiamo all'Unione Europea sul fatto che siamo seri sui processi di riforma, e loro mentono a noi su fatto che sono seri in merito alle prospettive di allargamento”.

Il momento di difficoltà vissuto dalle democrazie occidentali rappresenta un tema molto dibattuto a livello globale (Freedom House Nations in Transit Report 2017; Human Rights World Report 2017). E nei Balcani occidentali questi fenomeni debbono essere guardati con particolare attenzione. L'emergere dei nazionalismi allontana la prospettiva di democrazie stabili, a favore di forme di “autoritarismo competitivo” o “democrazie illiberali” (Kmezić e Bieber 2017). Questo stato di cose è ulteriormente aggravato da persistenti problemi di natura economica in tutti i paesi della regione, enfatizzati dalla diffusa disoccupazione, soprattutto giovanile (World Bank Group – WIIW 2017), che alimentano un profondo senso di sfiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini (Tcherneva 2017).

Un recente studio del Balkan in Europe Policy Advisory Group (Kmezić e Bieber 2017) individua le principali “tracce” di un declino democratico nei paesi della regione balcanica nella crescente mancanza di trasparenza e correttezza delle elezioni; nella non sufficiente capacità dei parlamenti, dei sistemi giudiziari e di altri organismi indipendenti di garantire equilibrio e controlli rispetto al potere politico nella regione; nel sensibile scadimento della libertà dei media¹⁰; nel diffuso atteggiamento clientelare.

Ad analoghe conclusioni giunge il Freedom House Nation in Transit Report 2017 (relativo a dati dell'anno precedente). Innanzitutto il report classifica solamente Serbia e Montenegro tra i paesi

¹⁰ Si veda a questo proposito anche Kmezić e Bieber, 2015.

della regione come “semiconsolidated democracy”, mentre Albania, Macedonia, Kosovo e Bosnia Erzegovina sono considerati “transitional government or Hybrid regime”¹¹.

Tabella 1: Livello di democrazia nei paesi dei Balcani Occidentali nel 2017

Paese	Democracy Score (Livello da 1 a 7: 1 migliore, 7 peggiore)	Rispetto all'anno precedente
Albania	4,14	Stabile
Bosnia Herzegovina	4,54	Peggiorato
Kosovo	4,96	Migliorato
Macedonia	4,43	Peggiorato
Montenegro	3,89	Migliorato
Serbia	3,82	Peggiorato

Fonte: Elaborazione dell'autore su Freedom House – Nation in Transit Report 2017

Secondo il report hanno peggiorato la propria posizione democratica nel corso del 2016 la Serbia, la Bosnia Erzegovina e la Macedonia. Il peggioramento della Serbia¹² si colloca in un trend negativo che la caratterizza già da qualche anno, e ha riguardato in particolare il processo elettorale, la governance democratica e la libertà dei media. Come conseguenza, l'indice complessivo di democrazia della Serbia ha raggiunto il livello più basso dal 2005. Il peggioramento della Bosnia¹³ è dipeso soprattutto dalle condizioni della governance democratica nel paese e da tutte le problematiche legate al referendum nella Repubblica Srpska¹⁴. Nel caso della Macedonia i problemi hanno riguardato soprattutto la governance democratica, il peggioramento del processo elettorale, della giustizia e dello stato della corruzione¹⁵. L'Albania si colloca in una posizione stabile rispetto agli anni precedenti¹⁶; il rapporto sottolinea come il 2016 abbia rappresentato un anno cruciale per il paese che, anche a seguito di numerose pressioni internazionali, ha adottato un ambizioso piano di riforma costituzionale in materia di giustizia, mirata in particolare a rendere più efficace la lotta alla corruzione, al crimine organizzato, l'ingerenza politica nella giustizia. La riforma è stata salutata positivamente dagli attori internazionali e soprattutto dall'UE, ma resta da valutarne l'implementazione. Il Montenegro¹⁷ ha visto un minimo miglioramento legato al tema della corruzione. Il report sottolinea comunque situazioni gravi come il piano (sventato) di attentato da parte di estremisti serbi in occasione delle elezioni¹⁸ e la critica situazione dei media. Il Kosovo, infine¹⁹, ha visto piccoli miglioramenti nel campo della giustizia, dell'indipendenza dei media e della corruzione nel corso del 2016. Non vi è stato comunque un cambiamento sistematico e gli attori politici continuano a mostrare tendenze autoritarie.

¹¹ Similarmente, il Democracy Index calcolato da The Economist nel 2016 individua solo la Serbia come una “democrazia imperfetta” mentre classifica Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia e Montenegro come “regimi ibridi”. Il Kosovo non è incluso nella lista.

¹² <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia>

¹³ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/bosnia-and-herzegovina>.

¹⁴ Il referendum è stato indetto a settembre del 2016 per confermare la festa nazionale dei serbi di Bosnia, nonostante questa fosse già stata dichiarata incostituzionale dalla Corte per il suo carattere discriminatorio verso le componenti non-serbe del paese. Per maggiori informazioni: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Republika-Srpska-lungo-la-strada-del-referendum-174377>

¹⁵ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/macedonia>

¹⁶ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/albania>

¹⁷ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/montenegro>

¹⁸ Per maggiori informazioni:

http://www.repubblica.it/esteri/2016/10/16/news/montenegro_nel_giorno_delle_elezioni_blink_anti-terrorismo_almeno_15_arresti-149907827/

¹⁹ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/kosovo>

In termini di democrazia e diritti umani fondamentali, la libertà dei media e di espressione rappresenta una preoccupazione particolarmente sentita a livello internazionale. La Tabella 2 mostra la situazione dei paesi della regione secondo il rapporto Freedom of the Press 2017 (elaborato su dati 2016).

Tabella 2: Libertà della stampa nei paesi dei Balcani occidentali, Freedom of the Press 2017

	Press Freedom Status	Press Freedom Score (0-100 points: 0 il più libero, 100 il meno libero)	<i>Legal environment (0-30 points)</i>	<i>Political environment (0-40 points)</i>	<i>Economic environment (0-30 points)</i>
Albania	Partly free	51	15	19	17
Bosnia Erzegovina	Partly free	51	11	23	17
Kosovo	Partly free	48	13	19	16
Macedonia	Not free	64	19	25	20
Montenegro	Partly free	44	13	19	12
Serbia	Partly free	49	15	21	13

Fonte: Elaborazione propria su rapporto Freedom of the Press 2017.

La situazione peggiore veniva individuata in Macedonia, dove nell'anno di rilevazione del report era ancora in atto la crisi politica che ha paralizzato la regione per due anni. La situazione critica era in particolare legata ad una mancanza di indipendenza dalla politica e a numerosi casi di intimidazione dei giornalisti (Macedonia Progress Report 2016)²⁰. Il rapporto Human Rights Watch 2017 per la Bosnia Erzegovina²¹ sottolinea come i giornalisti siano fatti continuamente oggetto di minacce e intimidazioni. Nei primi 9 mesi del 2016, l'associazione nazionale dei giornalisti ha segnalato 40 di questi casi, inclusi attacchi fisici, minacce di morte, intimidazioni, diffamazione e minacce verbali. In Albania, secondo il progress report della Commissione Europea²², pure in un quadro moderatamente soddisfacente in termini di libertà dei media, il 2016 non ha registrato nessun progresso in questo ambito; inoltre, al quadro generale sostanzialmente favorevole all'esercizio della libertà di espressione, non in tutti i casi corrisponde una adeguata implementazione delle norme. In Serbia, secondo il rapporto 2017 di Human Rights Watch²³, i giornalisti operano da alcuni anni in un ambiente ostile. Ne sono manifestazioni evidenti il fatto che, secondo l'Associazione indipendente dei giornalisti serbi, da gennaio a giugno si sono registrati 33 incidenti inclusi assalti, minacce e altre forme di pressione. In giugno è stato ucciso un giornalista radiofonico, anche se non è stato provato che l'assassinio fosse connesso al suo lavoro. Inoltre membri del governo e media filo-governativi hanno portato avanti, in continuità con gli anni precedenti, campagne contro il giornalismo indipendente. Il progress report della Commissione Europea per il 2016²⁴ sottolinea anche il mancato progresso nell'inchiesta relativa alla morte di tre noti giornalisti tra il 1999 e il 2001, e quello nell'indagine relativa a casi di attacchi contro il web avviati nel 2014. Il rapporto della Commissione sottolinea l'inadeguatezza della tutela della libertà dei media anche sul piano legislativo, dove per esempio la diffamazione è stata depenalizzata a

²⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

²¹ <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/bosnia-and-herzegovina>

²² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf

²³ <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/serbia/kosovo>

²⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

partire dal 2012, ed evidenzia inoltre come i bassi salari e la scarsa protezione del lavoro renda i giornalisti vulnerabili a pressioni e influenze. Il rapporto Human Right Watch 2017 per il Kosovo²⁵ segnala continui attacchi ai giornalisti per il 2016, a fronte di indagini molto lente. Secondo l'associazione dei giornalisti del Kosovo, tra gennaio e giugno vi sono stati otto casi di minacce e violenze contro giornalisti. Ad agosto l'ufficio pubblico della Radio TV Kosova (RTK) è stato attaccato con bombe a mano. Infine, in Montenegro²⁶, il progress report della Commissione Europea sottolinea come in un quadro sostanzialmente favorevole alla libertà di espressione, il 2016 non abbia offerto nessun miglioramento e le raccomandazioni precedentemente formulate siano state recepite solo parzialmente. Il paese continua a far registrare un numero molto alto di casi di diffamazione, il che evidenzia una difficoltà a comprendere il ruolo dei media. Durante le proteste antigovernative dell'ottobre 2015 gli uffici di una televisione commerciale sono stati pesantemente danneggiati e molti giornalisti fisicamente e verbalmente attaccati e minacciati. Vi è stato un progresso limitato nella risoluzione di casi pregressi di attacchi ai giornalisti, e vi è ancora un incompleto allineamento alle norme internazionali in materia.

Vi sono poi tutta una serie di altri ambiti riguardo i diritti umani fondamentali sui i quali questi paesi devono ancora fare dei passi avanti (Freedom House Nations in Transit Report 2017; Human Rights Watch World Report 2017; Progress Report della Commissione Europea). Tra questi, la tutela delle minoranze e dei gruppi vulnerabili, la non discriminazione, la tutela del diritto di proprietà, la responsabilità per i crimini di guerra, la gestione e l'accoglienza dei migranti, il contrasto della violenza domestica e di genere, la parità di genere, i diritti dei bambini. In molti casi appare necessario un rafforzamento delle normative e delle istituzioni demandate a proteggere le diverse categorie vulnerabili.

D'altro canto, le stesse fonti mettono in evidenza una importante nota positiva nel crescente attivismo e consapevolezza della società civile, che costituisce un attore sempre più rilevante praticamente in tutti i paesi della regione. È dunque evidente il ruolo chiave che questa è chiamata ad esercitare in termini di vigilanza, denuncia, monitoraggio per contrastare i fenomeni di indebolimento della democrazia in corso a vario titolo nei diversi paesi. Infine, una importante nota positiva proviene dal cambio di governo in Macedonia, ufficializzato nel maggio 2017, che offre importanti speranze per mettere in atto un reale processo di democratizzazione.

Il ruolo dell'OSCE nella regione

Nell'attuale situazione dei paesi balcanici, in cui le istituzioni democratiche sembrano vacillare di fronte alle diverse sfide che sono chiamate ad affrontare, l'OSCE svolge un ruolo fondamentale per diverse ragioni.

Ciò che rende unico l'operato dell'OSCE nella regione è, innanzitutto, lo stesso principio di sicurezza onnicomprensiva che ne ispira l'operato. In un momento e in un contesto in cui le prospettive di cooperazione e integrazione vengono spesso messe in ombra dalle preoccupazioni legate alla sicurezza in termini di ordine pubblico (e più specificamente alla scarsa capacità di governo dei flussi migratori o alla radicalizzazione), e in cui anche la posizione dell'UE in merito viene accusata di essere troppo focalizzata sulla sicurezza in senso unidimensionale a scapito dei diritti umani e della cooperazione (Bonomi 2017), l'esplicito riconoscimento del legame tra queste diverse dimensioni e dell'esigenza di sostenere democrazia e sviluppo economico anche al fine di garantire sicurezza pubblica appare particolarmente prezioso. Ancora, in termini di principio la *ownership* condivisa da tutti i paesi della regione e dalla Russia, la neutralità e la condivisione di

²⁵ <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/serbia/kosovo>

²⁶ [https://ec.europa.eu/neighbourhood-](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf)

[enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf)

obiettivi, valori e strumenti di lavoro rendono l'OSCE un soggetto particolarmente rilevante nel contesto attuale in quanto soggetto super-partes.

Inoltre l'OSCE è presente da molti anni con proprie missioni o delegazioni in tutti i paesi della regione. Si tratta in tutti i casi di missioni di lunga durata (si veda Tab. 3), che possono dunque vantare un importante radicamento sul territorio. Le missioni lavorano su tematiche cruciali per la sicurezza, la democrazia e i diritti umani, offrendo assistenza ed esperienza alle autorità e ai rappresentanti della società civile, in stretto raccordo con i governi locali. Sostengono un funzionamento efficace e adeguato delle istituzioni e l'implementazione imparziale delle leggi e contribuiscono alla definizione di politiche e strategie di lungo termine. Le missioni sul territorio lavorano inoltre a stretto contatto con diversi strati della società civile per garantirne rappresentatività e inclusione; la relazione con la società civile risulta particolarmente preziosa, in virtù di quanto menzionato nello scorso paragrafo in merito al positivo attivismo registrato anche nell'attuale momento di difficoltà della regione.

Più in particolare, le missioni sostengono le istituzioni e lavorano a stretto contatto con la società civile in interventi legati alla sicurezza quali il controllo degli armamenti, la lotta al traffico di esseri umani, la prevenzione e risoluzione dei conflitti, la cyber security, la lotta alla radicalizzazione e al diffondersi dell'estremismo violento, il controllo delle frontiere e il governo dei flussi migratori, il miglioramento della trasparenza e dell'efficacia nel settore della sicurezza pubblica, la formazione delle forze di polizia. Le missioni svolgono inoltre importanti attività volte a promuovere lo sviluppo di istituzioni democratiche, monitorando le procedure elettorali, sostenendo adeguate riforme legali e amministrative, contrastando la corruzione, favorendo il buon governo e lo stato di diritto e impegnandosi a favore della libertà dei media. Operano per un miglioramento del rispetto dei diritti umani, inclusi interventi specifici per l'uguaglianza di genere, la tolleranza e non-discriminazione e la tutela delle minoranze (incluse le minoranze Rom e Sinti). Svolgono un ruolo di sostegno alle istituzioni per l'approvazione e l'implementazione di adeguate normative a tutela dell'ambiente. Infine, nella consapevolezza del potenziale ruolo cruciale svolto dai giovani per il futuro della regione, si occupano di formazione e incoraggiano scambi a livello regionale (Tab. 3). È opportuno anche sottolineare che tutte le operazioni di campo balcaniche hanno mandati versatili e ampi e capacità di mobilitare risorse rapidamente; svolgono dunque un ruolo particolarmente prezioso.

Tabella 3: Attività svolte dall'OSCE nei paesi dei Balcani Occidentali

Paese	Anno di istituzione	Attività OSCE
Presence in Albania	1997	Arms control; Combating human trafficking; Democratization; Elections; Environmental activities; Gender equality; Good Governance; Human rights; Media freedom and development; Policing ; Rule of law; Youth
Mission to Bosnia Herzegovina	1995	Arms control; Combating human trafficking; Conflict prevention and resolution; Countering terrorism; Democratization ; Educations; Elections; Environmental activities; Gender equality; Good governance; Human rights; Media freedom and development; Reform and cooperation in the security sector; Roma and Sinti; Rule of law; Tolerance and non-discrimination; Youth
Mission in Kosovo	1999	Countering terrorism; Cyber/ICT security; Elections; Gender equality; Good governance; Human rights; Media freedom and development; Policing; Rule of law; Tolerance and non-discrimination; Youth
Mission to Montenegro	2006	Arms control; Combating Human trafficking; Elections; Environmental activities; Gender equality; Good governance; Human rights; Media freedom and development; Policing; Roma

		and Sinti; Rule of Law
Mission to Serbia	2001	Arms control; Education; Environmental activities; Gender equality; Good governance; Human rights; Media freedom and development; National minority issues; Policing; Reform and cooperation in the security sector; Roma and Sinti; Rule of law; Tolerance and non-discrimination; Youth
Mission to Skopje	1992	Arms control; Border management; Combating human trafficking; Conflict prevention and resolution; Countering terrorism; Education; Elections; Gender equality; Good governance; Human rights; Migration; National minority issues; Policing ; Roma and Sinti; Rule of law; Tolerance and non-discrimination; Youth

Fonte: Elaborazione dell'autore su informazioni www.osce.org

Il lavoro di campo svolto dall'OSCE è realizzato in stretto contatto anche con altre istituzioni internazionali o sovranazionali presenti nei paesi della regione. La relazione è molto stretta anche con l'Unione Europea, soprattutto in materia di riforma giudiziaria e della polizia, pubblica amministrazione, misure anti-corrruzione, democratizzazione, rafforzamento delle istituzioni, diritti umani, libertà dei media, sviluppo di piccole e medie imprese, gestione dei confini e lotta al traffico di esseri umani, ed elezioni²⁷.

In questi ambiti, e attraverso il sostegno alla stabilità e al miglioramento degli standard democratici, l'OSCE può offrire un contributo fondamentale anche alle prospettive di adesione della regione all'UE. La neutralità dell'organizzazione costituisce un cruciale valore aggiunto in una fase come quella attuale in cui, come già menzionato, la mancanza di certezze in merito alle prospettive di allargamento mina la fiducia e conseguentemente l'interesse dei paesi della regione a perseguire difficili riforme istituzionali. L'OSCE può facilmente intervenire e riempire gli spazi disegnati dalle politiche UE, fornendo training e capacity building alle istituzioni e alla società civile, sostenendo di fatto il raggiungimento di quegli standard richiesti per l'allargamento. L'OSCE inoltre, tramite la sua pluriennale esperienza sul campo e la sua fitta rete di relazioni, può offrire un contributo sostanziale per sostenere la resilienza della regione balcanica, indicata come un obiettivo prioritario dell'UE nella Global Strategy dell'Unione Europea del 2016 (Kajnc Lange, Nechev, Trauner 2017).

La presidenza dell'Italia: un'opportunità per i paesi balcanici tra cooperazione e integrazione europea

L'Italia è da sempre un partner privilegiato dei paesi della regione balcanica, per motivi geografici, storici, culturali ed economici. Le reti tra Italia e paesi della regione sono molteplici e stratificate, e coinvolgono istituzioni, mondo economico, società civile.

La presidenza dell'OSCE da parte di un paese quale l'Italia, chiaramente vocato per posizione geografica e priorità strategiche all'area balcanica, offre un'importante occasione per valorizzare l'operato dell'organizzazione nella regione. Peraltro, la presidenza italiana dell'OSCE può costituire un'opportunità particolarmente rilevante per i paesi balcanici anche in considerazione della posizione italiana in materia di allargamento. L'Italia sostiene infatti la prospettiva di una progressiva integrazione dei paesi dei Balcani Occidentali nell'UE, anche attraverso interventi pratici. Ad esempio, collabora direttamente con le controparti balcaniche nell'ambito della Macroregione Adriatico-Ionica, la cui strategia è stata formalmente approvata dal Consiglio Europeo nel 2014: la Macroregione, che coinvolge oltre all'Italia altri tre paesi membri (Grecia, Croazia e Slovenia) e quattro paesi non membri (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia), mira a promuovere la prosperità economica e sociale della regione aumentandone competitività, attrattività e connettività, sostenendo anche la prospettiva di adesione dei paesi balcanici (CeSPI – OBC 2015). L'Italia partecipa inoltre attivamente al processo di Berlino, lanciato nel 2014 dal governo tedesco come spazio intergovernativo di confronto e dialogo fra

²⁷ <http://www.osce.org/partnerships/european-union>

leader europei e dei paesi balcanici, legato alla prospettiva dell'allargamento, e ha ospitato nel 2017 a Trieste il relativo vertice²⁸. Come evidenziato nella precedente sezione, in una fase in cui il "potere di attrazione" dell'Unione Europea è ridotto a causa delle sue numerose crisi interne e l'incertezza circa le prospettive di adesione crea un clima di sfiducia e stanchezza presso cittadini e istituzioni nei paesi balcanici, l'OSCE può svolgere un ruolo cruciale nel sostenere indirettamente il processo di adesione, attraverso il suo lavoro quotidiano mirato alla tutela della democrazia e dei diritti umani e alla sicurezza.

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

- “Pieno sostegno politico, in continuità con l'azione delle precedenti Presidenze, agli sforzi per la ricerca di una soluzione alla crisi ucraina, basata sugli accordi di Minsk e in raccordo con il formato Normandia. Al contempo attenzione prioritaria sarà dedicata al ruolo dell'OSCE nei conflitti “protratti” (Nagorno-Karabakh, Transnistria, Georgia: Abkhazia e Ossezia).
- Maggiore focus sulle sfide e le opportunità provenienti dal Mediterraneo, incluse le migrazioni, come sottolineato in occasione della Conferenza Mediterranea dell'OSCE tenutasi a Palermo il 24-25 ottobre 2017 (<http://www.osce.org/event/2017-osce-mediterranean-conference>);
- Approccio pro-attivo sulle tre “dimensioni” di sicurezza dell'OSCE (politico-militare, economico-ambientale, diritti umani) e sulle nuove sfide transnazionali (terrorismo, cyber security, lotta ai traffici illeciti, dal narcotraffico al traffico di beni culturali).
- Sulla Prima Dimensione (politico-militare) particolare attenzione verrà dedicata all'approfondimento del "Dialogo strutturato sulle sfide e i rischi alla sicurezza regionale, presenti e futuri", volto a contribuire al ripristino di un clima di fiducia tra gli Stati Partecipanti, stimolando la discussione sull'evoluzione della sicurezza in Europa e sulle modalità per ristabilire un livello adeguato di “sicurezza cooperativa”.
- La Presidenza italiana dell'OSCE intende poi proseguire il lavoro svolto dalle Presidenze austriaca (2017) e tedesca (2016) per rafforzare la Seconda Dimensione (economica e ambientale) dell'OSCE, che rappresenta un terreno in cui interessi comuni e meno divisivi possono contribuire ad alimentare un'atmosfera di cooperazione potenzialmente utile anche in ambiti più complessi. Punteremo a rafforzare il dialogo su questioni quali la promozione del progresso economico e della sicurezza attraverso l'innovazione, il capitale umano, il buon governo e la transizione energetica verde.
- Importanza prioritaria rivestirà, infine, la Terza Dimensione (diritti umani) nella convinzione che il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto siano aspetti legati in maniera imprescindibile alla nostra sicurezza. La Presidenza promuoverà l'universalità e indivisibilità di tutti i diritti fondamentali, nonché il contrasto a ogni forma di discriminazione e intolleranza. Particolare attenzione sarà dedicata al contrasto della tratta di esseri umani”²⁹

Sebbene la regione balcanica non rappresenti una priorità geografica della presidenza, è tuttavia una regione chiave in tutte le priorità tematiche individuate dall'Italia. Molte delle sfide transnazionali menzionate nelle priorità rappresentano criticità emergenti nella regione balcanica, come terrorismo, cyber security, lotta ai traffici illeciti, e priorità già affrontate dalle missioni operative dell'organizzazione nella regione. La cooperazione regionale rappresenta una sfida chiave per i paesi balcanici. La cooperazione economica e quella ambientale nella regione e tra questa e i paesi europei sono da tempo al centro dell'agenda UE e anche dell'agenda nazionale italiana (ad esempio nell'ambito della Macroregione Adriatico-Ionica), e possono indubbiamente rappresentare un terreno chiave sul quale costruire un'atmosfera di cooperazione nella regione, nello spirito richiamato dalla presidenza italiana. Come già menzionato, la protezione dei diritti umani è un tema di crescente rilevanza in tutti i paesi della regione. Complessivamente dunque le priorità individuate dall'Italia implicano una inevitabile attenzione alla regione balcanica, che potrà essere valorizzata dalla posizione geografica e dagli stabili legami dell'Italia nell'area.

²⁸ Per maggiori informazioni si veda: <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/Il-processo-di-Berlino>;

<http://www.cespi.it/it/eventi-note/articoli/la-societa-civile-e-il-processo-di-adesione-europea-dei-balcani-occidentali>

²⁹ http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/osce

La sfida della presidenza sarà quella di valorizzare le potenzialità e capacità dell'OSCE, anche nelle sue missioni di campo, per garantire sicurezza, democrazia e rispetto dei diritti umani nei paesi balcanici, sostenendo così anche le prospettive di adesione della regione. Da questo punto di vista, la relazione con le politiche e priorità europee nei Balcani può anche rappresentare un importante banco di prova per riflettere sulle complementarità e il valore aggiunto dell'operato dei diversi attori internazionali e sopranazionali presenti nell'area, con l'obiettivo di perseguire una maggiore efficienza e un miglior impatto dei diversi interventi, anche in coerenza con quanto stabilito in *Helsinki +40*.

Riferimenti bibliografici

- Balkans in Europe Policy Advisory Group – BiEPAG (2017) *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, March 2017, <http://www.biepag.eu/publications/the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-authoritarianism-and-eu-stabilitocracy/>
- Bechev D (2012) *The periphery of the periphery: the Western Balkans and the Euro crisis*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_periphery_of_the_periphery_the_western_balkans_and_the_euro_crisis
- Bechev D (2017) *Rival Power: Russia in SouthEast Europe*, Yale University Press
- Bieber F (2011) *Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans*, in «Europe-Asia Studies», v. 63, n. 10, pp. 1783-1802
- Bonomi M. (2017) *The Western Balkans in the European Union: Perspectives of a Region in Europe*, Istituto Affari Internazionali <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1713.pdf>
- Börzel T. (2011) *When Europeanisation Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe*, KFG Working Paper Series 30
- CeSPI – OBC (2015) *La strategia dell'Unione Europea per la regione Adriatico-Ionica: le fatiche della costruzione di un processo*, http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/tani_stocchiero_2015_strategia_dell_ue_per_regione_adriatico-ionica.pdf
- Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. *Atto finale. Helsinki 1975* <http://www.osce.org/it/mc/39504?download=true>
- Dentice G. (2016) *Il percorso di stabilizzazione nei Balcani occidentali: i casi di Bosnia Erzegovina, Serbia e Kosovo*, Osservatorio di Politica Internazionale, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/PI0070Not.pdf>
- Džihic V. (2017) *Old wine in new bottles? Re-awakening of nationalism in Southeastern Europe*, «Clingendael Spectator» 4 (71) <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/re-awakening-of-nationalism/>
- Freedom House Nation in Transit Report (2017) <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017>
- Qehaja F. (2016) *Beyond Gornje Maoče and Ošve: Radicalization in the Western Balkans*, in A. Varvelli (ed.), «Jihadist Hotbeds: Understanding Local Radicalization Processes», Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), pp. 75-90, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/jihadist-hotbeds-understanding-local-radicalization-processes-15418>
- Kajnc Lange S., Nechev Z., Trauner F. (2017) *Resilience in the Western Balkans*, Report ISS n. 36, <https://www.iss.europa.eu/content/resilience-western-balkans>

- Kmezić M., Bieber F. (Eds) (2017) *The crisis of democracy in the Western Balkans. An anatomy of stabilitocracy and the limits of EU Democratic Promotion*, BiEPAG, <http://www.biepag.eu/publications/the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-an-anatomy-of-stabilitocracy-and-the-limits-of-eu-democracy-promotion/>
- Kmezić M., Bieber F. (2015) *Media Freedom in the Western Balkans*, BiEPAG <http://www.biepag.eu/publications/media-freedom-in-the-western-balkans/>
- NATO (2017) *Backsliding in the Western Balkans*, «NATO review magazine», <https://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/backsliding-western-balkans-kosovo-servia-bosnia/EN/index.htm>
- Noutcheva G., Aydin-Düzgit S (2012) *Lost in Europeanisation: the Western Balkans and Turkey*, in «Western European politics», 35(1), pp. 59-78
- OSCE Parliamentary Assembly (2015) *Helsinki +40: Building The Osce Of The Future*, Helsinki +40 Project Final <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/final-report/2949-helsinki-40-final-report/file>
- Shenkkan N. (2016) *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, Freedom House 2016
- Szolucha A. (2010) *The EU and 'Enlargement Fatigue': Why Has the European Union Not Been Able to Counter 'Enlargement Fatigue'?* «Journal of contemporary European Research», 6 (1), pp. 107-122
- Tcherneva V. (2017) *What Europe can do for the Western Balkans*, Commentary European Council on Foreign Relations (ECFR), http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_europe_can_do_for_the_western_balkans_7238
- Wiersma J. M. (2017) *A region in crisis*. «Clingendael Spectator», 4(71) <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/a-region-in-crisis/>
- World Bank Group - WIIW (2017), *Western Balkans Labor Market Trends 2017*, <http://pubdocs.worldbank.org/en/336041491297229505/170403-Regional-Report-Western-Balkan-Labor-Market-Trends-2017-FINAL.pdf>