

The EU enlargement before regional cooperation in the Western Balkans?

The proliferation of initiatives and the role of the
Berlin Process

Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (OBCT)
Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

September 2024



This report is the result of the cooperation between two Italian think tanks, OBCT and CeSPI. It is produced as part of the CORE project - **Regional Cooperation in the Western Balkans** - supported by the Italian Ministry for Foreign Affairs and International Cooperation. The views expressed in this report are solely those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

Research team:

Serena Epis, OBCT
Erion Gjatolli, OBCT
Sabina de Silva, CeSPI

Curatorship:

Luisa Chiodi, OBCT
Gentiola Madhi, OBCT
Anna Ferro, CeSPI

Sintesi e Raccomandazioni

Per l'Unione Europea (UE) la cooperazione regionale è un fattore cruciale per lo sviluppo economico, la stabilità politica e la sicurezza dei Balcani Occidentali, nonché una condizione essenziale per la futura integrazione europea della regione. Se negli ultimi due decenni il processo di allargamento dell'UE ha subito un rallentamento, lo stesso non si può dire per le iniziative di cooperazione regionale. Nel tempo si è infatti assistito ad una proliferazione di progetti volti ad incentivare la cooperazione tra i paesi balcanici in vari settori, tra cui riconciliazione, mobilità, sicurezza, energia, istruzione e coinvolgimento dei giovani nelle politiche pubbliche. Inizialmente guidati da incentivi esterni provenienti soprattutto dall'UE e dai suoi paesi membri, i paesi balcanici hanno assunto sempre più un ruolo di leadership nella promozione di progetti e iniziative di cooperazione.

Questo studio, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano e realizzato in collaborazione tra OBCT e CeSPI, ha preso in esame i risultati dei principali meccanismi e iniziative regionali in termini di rafforzamento della cooperazione regionale nei Balcani Occidentali e di prospettive di una graduale integrazione di questi Paesi nell'UE. Il progetto di ricerca ha previsto diverse attività (analisi della letteratura sul tema, elaborazione dati e interviste, un webinar pubblico) volte a migliorare la conoscenza sul tema.

La mappatura di oltre 60 progetti di cooperazione regionale, molte delle quali tuttora attive, ha dimostrato che la moltiplicazione di progetti ha spesso portato ad una sovrapposizione di obiettivi e ad un sovraccarico delle amministrazioni locali, senza necessariamente contribuire a risultati sostanziali. Da un lato, un eccessivo affidamento sul sostegno esterno rende i progetti di cooperazione regionale particolarmente vulnerabili a dinamiche politiche interne all'UE che possono finire per ostacolare l'avanzamento del processo di integrazione. Dall'altro lato, diverse iniziative "autoctone" si sono arenate a causa di irrisolte dispute bilaterali e persistenti tensioni regionali che ostacolano non solo la cooperazione regionale, ma anche il più ampio processo di integrazione europea. Difficilmente l'UE si mostrerà disposta ad accettare l'adesione di nuovi paesi che non rispettano lo stato di diritto e che rischiano di portare motivi di conflitto.

Tra le varie iniziative di cooperazione, una delle esperienze più durature è quella del Processo di Berlino, lanciato nel 2014 su spinta tedesca. Basato sull'assunto che lo sviluppo economico sia un elemento fondamentale per la stabilità politica, il Processo di Berlino ha fin da subito goduto di un significativo supporto politico da parte di diversi paesi UE e dei candidati balcanici: il fatto che quest'anno si celebri il decimo anniversario del Processo, inizialmente pensato per durare pochi anni, è se non altro un segno dell'impegno politico dei 10 paesi membri dell'UE coinvolti e delle controparti balcaniche.

Tuttavia, i risultati del Processo di Berlino sono stati piuttosto limitati rispetto alle ambizioni iniziali e al sostanziale capitale politico investito. In termini di cooperazione economica, l'iniziativa più coraggiosa è stata la promozione di un Mercato Regionale Comune che ha portato all'adozione di alcuni accordi ambiziosi, tra cui un accordo per il riconoscimento dei certificati di educazione superiore e delle qualifiche professionali e un accordo per la libertà di movimento all'interno della regione con la sola carta d'identità. Anche in questo però, tali accordi si sono arenati a causa di problemi di attuazione legati a questioni politiche tra i leader regionali.

Gli sforzi intrapresi attraverso il Processo di Berlino hanno tuttavia dato uno stimolo allo sviluppo di approcci alternativi, come la più recente proposta di far procedere l'integrazione

economica regionale in parallelo con la graduale adesione al mercato unico europeo. Secondo alcuni esperti consultati per questo studio, questo tipo di accesso progressivo potrebbe rappresentare un più forte incentivo alla cooperazione per i leader balcanici, i quali sarebbero incoraggiati ad abbandonare posizioni politiche controverse alla luce dei maggiori benefici derivanti dalla partecipazione ad alcuni meccanismi del mercato unico europeo.

Il nuovo Piano di Crescita per i Balcani Occidentali da 6 miliardi di euro adottato quest'anno dal Consiglio Europeo, accoglie l'idea dell'integrazione graduale dei paesi candidati al mercato unico europeo, introducendo allo stesso tempo una rigorosa condizionalità che lega i pagamenti ai paesi candidati al raggiungimento di alcune riforme in settori chiave, quali lo stato di diritto e il rafforzamento delle istituzioni democratiche. Tale approccio è pensato per offrire ai leader regionali un ulteriore incentivo per accelerare le riforme interne necessarie per allinearsi all'*acquis* comunitario, garantendo allo stesso tempo che i fondi UE vengano allocati ai paesi realmente impegnati a perseguire gli obiettivi di adesione.

Alla luce di queste considerazioni, OBCT e CeSPI hanno elaborato le seguenti **raccomandazioni**.

- Come evidenziato da questo studio, il numero di organizzazioni e iniziative regionali è in costante aumento. Parallelamente alla nascita di nuove idee e prospettive di collaborazione, emergono o persistono iniziative che hanno ormai perso il loro significato originario o che finiscono per duplicare sforzi già avviati. Nella fase di progettazione, ideazione o promozione di nuove iniziative di cooperazione regionale da parte dell'UE e/o degli Stati membri è importante **prevedere una ricognizione e valutazione circa presenti o passate iniziative simili che possono evidenziare elementi di successo o insuccesso** (in termini di lezioni apprese). La mappatura realizzata per questo studio ha evidenziato frequentemente l'assenza di informazioni circa i risultati ottenuti da molte iniziative o circa quei fattori che ne hanno determinato la fine (suggerendo quindi l'opportunità di maggiore ricerca e approfondimento). Le esperienze del passato possono essere molto utili se lette in relazione ai bisogni e alle sfide del presente, al fine di evitare duplicazioni o fallimenti prevedibili. Prima di avviare nuove piattaforme risulta quindi auspicabile valutare la possibilità di rafforzare o rivitalizzare esperienze esistenti o dormienti.
- Analogamente, nel caso in cui attori della regione o dell'UE si facessero promotori di nuove iniziative è importante verificare attentamente che non si tratti di mere ragioni di visibilità politica, che producono sforzi onerosi quanto limitati, che andrebbero dunque scoraggiati per non soffocare le amministrazioni locali di attività senza speranza di successo.
- Ad oggi, gli attori nazionali dei Balcani Occidentali hanno dimostrato un qualche interesse per la cooperazione regionale, pur non riuscendo a superare i conflitti regionali ereditati dalle guerre degli anni '90. E' certamente **importante consolidare quelle iniziative esistenti**, tra cui il Processo di Berlino, **che favoriscono l'armonizzazione graduale alle normative europee**.

- Lo sforzo di spingere contemporaneamente l'integrazione economica regionale e l'ingresso progressivo nel mercato unico europeo è potenzialmente significativo e tuttavia non mancheranno esternalità negative per alcuni settori economici della regione. Per questo favorire l'integrazione dei Balcani Occidentali nella politica di coesione prima della piena integrazione europea può essere importante per mitigare gli effetti negativi derivanti dalla debolezza economica di partenza.
- Le iniziative di cooperazione regionale dovrebbero coinvolgere tutti i paesi dei Balcani occidentali per garantire partecipazione, rappresentanza e "ownership" delle decisioni - nella regione come di fronte all'UE/Stati membri. In questo contesto, si raccomanda di sostenere progetti che godono del consenso di tutti i governi, evitando duplicazioni di iniziative già esistenti e iniziative che non pongono come priorità il rispetto degli standard europei, come nel caso dell'Open Balkans.
- Promuovere e ampliare il coinvolgimento delle forze democratiche e in generale del più ampio numero di portatori di interesse (attori economici e territoriali) dei WB può incoraggiare e rafforzare il processo di adesione dei paesi candidati, migliorare la trasparenza nelle riforme e sostenere i principi dello Stato di diritto. **Si raccomanda quindi un rafforzamento e coinvolgimento più ampio dei portatori di interesse per garantire che le iniziative abbiano un impatto significativo, tramite un processo di adesione dal basso, rivitalizzando il processo di allargamento dell'UE.** Da questo punto di vista, l'apertura della politica di coesione ai paesi candidati potrebbe favorire un approccio più territoriale ai processi decisionali in grado di offrire ai portatori di interesse un ruolo molto più importante nella definizione delle strategie economiche e nella loro attuazione. Inoltre, iniziative che si indirizzano ad attori della società civile dovrebbero ricevere adeguate risorse e riconoscimento per poter meglio rafforzare il proprio ruolo nei processi di democratizzazione e tutela dei diritti rispetto al *decision making* politico. Nell'ambito del PB, il Forum della società Civile del PB dovrebbe ricevere un maggiore ascolto e un più forte peso.
- La partecipazione di diversi Stati membri, con le proprie priorità ed interessi nazionali, ha ampliato lo scopo e il raggio d'azione del Processo di Berlino, mettendo in luce la **necessità di coordinamento a livello europeo concentrandosi su tematiche prioritarie in grado di generare risultati più tangibili.** L'UE/Stati membri sono chiamati a dare continuità alle iniziative che possono far avanzare il processo di (graduale) integrazione.