



Position paper

Balcani occidentali tra multipolarismo e processo di integrazione europea, emergenze e territori

contributo elaborato per la Conferenza interparlamentare
Balcani Occidentali: tra multipolarismo e processo di integrazione europea
organizzata dalla Commissione Esteri della Camera dei Deputati
26 aprile 2021

Introduzione

Il percorso di allargamento dell'Unione Europea ai Balcani Occidentali fa da cornice e sfondo alle relazioni bilaterali e multilaterali che si realizzano tra paesi membri e paesi in via di adesione. Le emergenze che hanno caratterizzato gli ultimi mesi, dalla pandemia al riaccendersi dei flussi migratori attraverso la cosiddetta "rotta balcanica", pongono quesiti di grande rilevanza politica, che potranno avere un impatto anche sul percorso di integrazione dei paesi della regione nell'Unione Europea.

Questo documento si focalizza nelle prime due sezioni sulle sfide poste da queste emergenze, evidenziando le criticità, ma anche le potenzialità di una crescente integrazione dei Balcani occidentali. Proprio la rilevanza della condivisione a scala transnazionale e l'urgenza di cogliere le potenzialità in essere sono alla base della terza sezione, che si focalizza sulle opportunità offerte dalla strategia macroregionale EUSAIR.

Con la sua partecipazione alla pari di paesi membri UE e paesi in corso di adesione, e con il suo approccio inclusivo nei confronti dei diversi stakeholder territoriali, la strategia potrebbe offrire un contributo specifico all'allargamento e più in generale alla gestione e valorizzazione condivisa della regione adriatico ionica. Un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella strategia, infine, potrebbe offrire un contributo essenziale a questo scopo.

1. Pandemia: Balcani, vaccini, e integrazione europea

Lo scorso 28 dicembre il Commissario all'allargamento Olivér Várhelyi ha annunciato l'adozione di un pacchetto di aiuti di 70 milioni di euro finalizzato ad aiutare i paesi dei Balcani occidentali a accedere ai vaccini. Tre mesi dopo, il sentimento diffuso nei paesi dei Balcani Occidentali è però quello di essere stati abbandonati dall'Unione Europea. I paesi candidati sono stati invitati ad accedere ai vaccini tramite COVAX, il programma internazionale che mira a distribuire il vaccino anche ai paesi più poveri, ma dall'UE sono arrivate pochissime dosi.

Per quanto il tasso di vaccinazione, e l'approvvigionamento stesso dei vaccini, sia una questione complessa anche per gli Stati Membri, oggi pesa la scelta di non aver incluso i paesi candidati e potenziali candidati all'adesione nel piano vaccinale dell'Ue. Mentre la situazione sanitaria in alcuni paesi della regione sta pericolosamente aggravandosi, i paesi balcanici sentono disattese le loro aspettative e, dopo anni di rallentamento nel processo di integrazione europea, si rafforza l'idea che resteranno esclusi.

Questo scenario ha ulteriormente ampliato lo spazio di azione di quelle potenze che hanno interessi politici ed economici nell'area, e portano avanti una politica estera che si muove su binari alternativi a quelli di Bruxelles, quando non in aperta contraddizione con le finalità e i valori costitutivi su cui si fonda il sistema politico europeo.

Fra tutte, spiccano la Cina e la Russia, che hanno adottato una strategia diversa da quella dell'Unione per quanto riguarda i vaccini e, invece di puntare all'obiettivo di raggiungere la massima copertura vaccinale domestica nel minor tempo possibile, hanno deciso di utilizzare i vaccini come strumento di politica estera, anche nelle relazioni con i paesi balcanici.

Vari paesi della regione quindi si stanno dotando di dosi di vaccino cinese Sinopharm o Sinovac oppure, in minore misura, del vaccino russo Sputnik V. Fra tutti spicca la Serbia, che fra dosi già ricevute ed altre in arrivo si è assicurata 3.5 milioni circa di vaccino cinese, diventando uno dei primi paesi europei per percentuale di persone ad aver ricevuto almeno una dose di vaccino (21%), nonché il primo per numero di persone che hanno ricevuto anche la seconda dose, e che sono completamente vaccinate (14,9%).¹

Vista la grande quantità di vaccini disponibili in rapporto alla popolazione, la Serbia ha deciso di rendere possibile l'accesso alla vaccinazione anche i per residenti di altri paesi dell'area qualora si fossero recati a Belgrado, oppure donando dosi di vaccino ai paesi limitrofi. Il paese ha anche annunciato l'intenzione di aprire una fabbrica per produrre Sinopharm in Serbia, con l'aiuto degli Emirati Arabi Uniti.

La scelta politica dell'UE potrebbe ulteriormente complicarsi in modo paradossale qualora per via dei suoi numeri la Serbia fosse inserita fra quei paesi, con tassi più alti della media Ue, verso cui Bruxelles sta valutando il blocco dell'export dei vaccini prodotti in Europa, esacerbando gli animi e allargando il divario fra le direttrici di politica estera su cui si stanno muovendo i paesi candidati e Bruxelles.

Si deve d'altro canto sottolineare che per quanto l'azione delle istituzioni europee sia rallentata dai passaggi intermedi propri del suo processo decisionale, e dai protocolli di sicurezza sul controllo dei vaccini, il suo intervento è improntato in primis alla salvaguardia dei propri cittadini. Lo stesso non si può dire delle potenze extraeuropee, che in molti casi sembrano portare avanti interessi politici ed economici con il loro soft power sui vaccini antepoendo gli stessi agli interessi dei loro cittadini. Ad oggi la Russia, ad esempio, ha vaccinato solo il 4,8% della popolazione².

Inoltre vi è una differenza di fondo nelle finalità delle relazioni tra UE e Balcani Occidentali e quella tra questi ultimi e le altre grandi potenze: solo in un caso si ragiona sulla futura condivisione delle istituzioni e dello spazio politico. Le relazioni diplomatiche negli altri casi, possono portare i Balcani a diventare piccoli satelliti che ruotano attorno gli interessi dei loro sponsor, vantaggiosi in casi come l'attuale, spesso decisamente meno promettenti.

Questa differenza sostanziale va tenuta presente da tutti gli attori in campo, inclusi i paesi dell'UE: questi infatti trascurando le relazioni con i Balcani occidentali, oltre a tradire le aspettative, finiscono per snaturare la relazione politica privilegiata che li lega.

I candidati e potenziali candidati, invece, pur dovendo tutelare in primis gli interessi dei loro cittadini anche nelle scelte di politica internazionale, non devono sprecare l'occasione di avanzare con convinzione nel processo di adesione perché, nonostante interessi contingenti, le relazioni del mondo multipolare non sono tutte equivalenti.

¹ <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (dati al 31 Marzo 2021)

² <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (dati al 31 Marzo 2021).

2. Rotta balcanica

La rotta migratoria verso l'Europa, nota come Rotta Balcanica, dopo il picco del 2015-16 è tornata negli ultimi mesi al centro dell'attenzione politica e mediatica. La configurazione della rotta ha subito varie modifiche in base al successo di questo o quel paese nel rafforzare il proprio confine. Attualmente tra i paesi non UE dell'area, la Bosnia Erzegovina e la Serbia si ritrovano a gestire la stragrande parte dei migranti che attraversano la regione.

E' bene sottolineare che questi due paesi si trovano a gestire migliaia di migranti in uscita da Bulgaria e Grecia e diretti nel nord Europa. Sono quindi i due stati membri dell'UE ad essere paesi di primo ingresso. Assistiamo cioè ad un rovesciamento delle relazioni UE-Balcani: anziché stabilizzare i Balcani occidentali e consolidare democrazia e diritti umani nella regione, oggi l'UE, data la sua difficoltà di affrontare in modo coerente la pressione migratoria, rischia di esportare instabilità politica verso paesi ben più fragili dal punto di vista istituzionale, economico e politico.

La Bosnia Erzegovina, che dal 2018 ha visto un aumento considerevole di migranti sul suo territorio, si è trovata a delegare la gestione dell'accoglienza all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). I forti problemi di coordinamento tra i diversi livelli di governo e tra entità territoriali hanno impedito che il paese si dotasse di un sistema di assistenza e integrazione anche per i pochi rifugiati che hanno ottenuto protezione internazionale nel paese. La situazione è precipitata di nuovo nel dicembre scorso con l'incendio del campo di Lipa ma era stata al centro delle cronache internazionali anche l'anno prima.

In Albania in modo simile si è delegato all'UNHCR e all'OIM la gestione dei richiedenti asilo. In Serbia la situazione è differente, il governo gestisce direttamente i 19 campi dislocati sul suo territorio. Tuttavia, anche dove il sistema di accoglienza locale funziona, la regione resta solo una zona di transito: i migranti, come è noto, non raggiungono i Balcani occidentali per restarci.

Esternalizzare ai Balcani occidentali il controllo dei flussi migratori non può funzionare, perché la regione non si trova ai confini dell'UE ma è geograficamente interna all'Unione. Qualora i paesi dell'UE trovassero una soluzione per condividere l'onere dei migranti bloccati in Grecia, non ci sarebbe alcuna emergenza nei Balcani occidentali.

Nel caso dei Balcani, inoltre, la gestione dei migranti complica ulteriormente una situazione difficile preesistente. Non va dimenticato, infatti, che paesi come la Bosnia Erzegovina (BiH) e la Serbia hanno ancora migliaia di sfollati interni da gestire come esito delle guerre degli anni '90. Inoltre, i Balcani occidentali stanno vivendo una forte emigrazione verso paesi UE. La Bosnia Erzegovina ha perso 530 mila cittadini tra il 2013 e il 2019 (dati Agenzia statistica BiH) su una popolazione di 3,3 milioni di abitanti. La Serbia, (dati OECD del dicembre 2019) tra il 2007 e il 2016 ha perso in media 41mila cittadini all'anno, ovvero circa mezzo milione in 11 anni. Questo ha fatto già emergere nei paesi interessati la mancanza di personale professionale in settori come l'istruzione e la sanità e nell'arco dei prossimi anni porterà al collasso il sistema pensionistico.

Il rischio peggiore che l'UE corre, con riferimento alla rotta balcanica, è quello di perdere credibilità nelle relazioni politiche con i paesi candidati e potenziali candidati: da una parte lo stallo nella riforma del regolamento di Dublino e dall'altro violazioni dei diritti umani a danno dei migranti da parte di alcuni paesi membri.

3. La strategia macroregionale EUSAIR: valorizzare il ruolo dei territori

La strategia macroregionale Adriatico Ionica (EUSAIR), istituita nel 2014, include quattro paesi membri dell'Unione Europea (Italia, Grecia, Slovenia e Croazia) e cinque paesi dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e, dal 2020, Macedonia del Nord). Il recente ingresso della Macedonia del Nord testimonia l'interesse verso la strategia nella Regione balcanica, e rende evidente l'opportunità di ingresso anche per l'ultimo paese dei Balcani Occidentali che ne rimane escluso, il Kosovo.

La strategia si basa sul riconoscimento delle sfide e opportunità comuni che caratterizzano la regione adriatico ionica, e che possono essere più efficacemente affrontate attraverso un coordinamento degli sforzi e delle iniziative messe in campo. Sin dal 2014, la strategia offre uno spazio di scambio e cooperazione nei diversi pilastri che sono stati identificati come aree prioritarie di intervento: la crescita blu, la connettività, la qualità ambientale e il turismo sostenibile, a adotta un approccio inclusivo nei confronti di diversi attori a diverso titolo interessati alla cooperazione transnazionale.

La copertura geografica della strategia macroregionale EUSAIR pone inevitabilmente all'attenzione il tema del contributo che la strategia può eventualmente offrire al rilancio dell'integrazione europea dei Balcani occidentali. Più volte evocato nei documenti programmatici dell'iniziativa, tale contributo potrebbe esplicarsi nel facilitare l'adozione dell'*acquis communautaire* nei paesi balcanici negli ambiti di interesse della strategia; nel rafforzare la capacità amministrativa attraverso politiche concrete; nell'offrire un quadro in cui diversi livelli, processi, strategie e fondi (UE e non solo) possano convergere; e nel promuovere un forte coinvolgimento degli stakeholder e un processo di policy making partecipativo, che aumenti l'accountability dei governi e così facendo contribuisca a un consolidamento della democrazia.³

Il contributo che EUSAIR può offrire a questi processi si fonda su una serie di elementi che ne costituiscono le principali peculiarità. Innanzitutto, EUSAIR si basa sul coinvolgimento allo stesso livello di paesi UE e non UE; i paesi si trovano dunque ad operare da pari a pari, diversamente da quanto accade nel processo di allargamento che è, per sua natura, basato su una relazione asimmetrica tra l'Unione e i paesi che desiderano entrarvi.

Tutti i paesi che partecipano alla strategia, inclusi quelli dell'UE, manifestano da sempre una spiccata sensibilità e attenzione per il processo di allargamento, al quale sono dunque inclini a dedicare risorse e strategie. La dimensione regionale transnazionale di EUSAIR, inoltre, suggerisce per i paesi balcanici un senso di appartenenza e identità che supera i confini dei "Balcani occidentali", in cui sono tradizionalmente confinati in ogni tipo di analisi e rappresentazione: in questo modo, l'EUSAIR può facilitare il processo di europeizzazione.

Ancora, EUSAIR, nei suoi pilastri di intervento, si basa su un approccio di cooperazione e capacity building che consente potenzialmente un rilancio del percorso di allargamento a partire dalla concreta cooperazione su materie di interesse comune, e dunque al di fuori delle sue tradizionali logiche e narrative. EUSAIR, infine, si caratterizza per un'enfasi sulla cooperazione tra territori che stimola la cooperazione tra autorità locali e regionali, settore privato, e altri

³ OBCT/CeSPI (forthcoming) EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR) facilitating the enlargement process of Western Balkans, DG Regio Service Contract n. 2020CE160AT051

stakeholders rilevanti a diversi livelli, e presenta un approccio inclusivo che valorizza il contributo di diverse categorie di attori alla cooperazione transnazionale.

Vi è poi una generale convergenza tra le priorità di EUSAIR e alcuni temi chiave della prossima programmazione. La tutela dell'ambiente naturale e lo sfruttamento sostenibile delle opportunità che esso offre, in particolare, rappresentano da sempre temi guida nell'ambito di EUSAIR.

Rafforzare il coinvolgimento dei Parlamenti nelle attività di EUSAIR, attraverso una relazione più stretta con i rappresentanti nazionali della strategia, potrebbe dare un importante impulso ad EUSAIR, aumentandone l'impatto soprattutto in ambito di allargamento. Questa relazione renderebbe ad esempio più semplice nei Balcani occidentali l'adozione dell'*acquis* comunitario nelle materie coperte dalla strategia e potrebbe più in generale aumentare il peso politico dell'iniziativa, consentendo un migliore sfruttamento delle opportunità che essa offre.

In un contesto di crescente competizione internazionale, l'EUSAIR ci mostra l'importanza che riveste l'allargamento nel futuro europeo di tutti. Per questo è fondamentale che i rappresentanti delle Commissioni esteri dei parlamenti dei paesi coinvolti, siano essi membri dell'UE o (potenzialmente) candidati monitorino attentamente gli sviluppi nelle relazioni regionali. Che in quanto rappresentanti eletti dei cittadini si facciano garanti della trasparenza delle decisioni politiche.

L'EUSAIR fornisce ai Balcani occidentali l'opportunità di partecipare a specifiche iniziative politiche e di armonizzare la legislazione nazionale all'*acquis* correlato, facilitando l'avvicinamento graduale all'adesione. I Balcani occidentali possono trarre grande beneficio dalla cooperazione macroregionale anche per ciò che riguarda il consolidamento delle istituzioni democratiche, in primis grazie al coinvolgimento degli stakeholders e alla centralità che l'EUSAIR attribuisce ai territori. Infine, lo sforzo di EUSAIR di conciliare crescita economica e ambiente, può contribuire alla coesione europea seriamente messa a rischio dalla pandemia, intervenendo su questioni concrete di grande interesse per cittadini.

Al contempo, per i paesi membri, l'esperienza politica nella macroregione potrebbe consolidare la consapevolezza dell'importanza dell'integrazione della regione per il raggiungimento degli obiettivi comuni e della necessità di politiche di respiro transnazionale perché che sia la tutela del mare o la gestione della pandemia o la crisi migratoria, i Balcani occidentali sono un'area interna allo spazio europeo.

Gli autori

Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (OBCT) è un think tank che si occupa di sud-est Europa, Turchia e Caucaso ed esplora le trasformazioni sociali, politiche e culturali di sei paesi membri dell'Unione Europea (UE), di sette paesi che partecipano al processo di Allargamento europeo e di buona parte dell'Europa post-sovietica coinvolta nella politica europea di Vicinato. OBCT promuove la costruzione dell'Europa dal basso sviluppando le relazioni transnazionali e sensibilizzando l'opinione pubblica su aree al cuore di numerose sfide europee. Ha sviluppato un approccio partecipativo e multisettoriale che intreccia il giornalismo online, la ricerca, la formazione, la divulgazione e il policy advice. Lavorando in modo crossmediale, multilingue e transnazionale OBCT facilita l'interazione e lo scambio a livello europeo tra i suoi lettori e utenti, che comprendono: organizzazioni della società civile, giornalisti, ricercatori e studenti; policy makers; operatori economici; migranti; semplici curiosi.

<https://www.balcanicaucaso.org/>

Il CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale, è un think tank indipendente e senza fini di lucro, fondato nel 1985, che svolge attività di ricerca e analisi policy oriented, consulenza, assistenza tecnica, formazione e divulgazione su alcuni temi centrali delle relazioni internazionali. Ha acquisito competenze specifiche nell'analisi, valutazione e capitalizzazione delle politiche di Vicinato e Allargamento dell'Ue, con un'attenzione particolare per il ruolo di governi subnazionali, mondo non governativo, settore privato, Organizzazioni della società civile e diaspora. La sua analisi si concentra sulle aree geografiche di maggiore interesse per l'Italia (Europa centro-orientale e balcanica, Mediterraneo, Africa sub-sahariana e America latina).

Creato con l'obiettivo di promuovere una visione aperta e innovativa dei processi internazionali, il CeSPI coltiva da sempre uno sguardo a 360 gradi sul mondo, accompagnando all'analisi delle dinamiche che investono l'Italia, l'Europa e il mondo, una costante attenzione alle realtà emergenti, ai processi di globalizzazione, alla cooperazione sovranazionale e multilaterale, alle politiche sostenibili, all'affermazione dei diritti.

www.cespi.it