



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO
Scuola di Studi Internazionali

Corso di Laurea Specialistica in
Studi Europei ed Internazionali

**L'UNIONE EUROPEA E IL MONTENEGRO:
LE CONTRADDIZIONI DI UN PROCESSO DI
INTEGRAZIONE**

Relatore:
Prof. Marco Brunazzo

Laureando:
Andrea Fellin

anno accademico 2007/2008

INDICE

SIGLE E ABBREVIAZIONI	5
INTRODUZIONE	7
1. I BALCANI IN UNA PROSPETTIVA STORICA	13
1.1 I Balcani tra realtà e stereotipo	13
1.1.1 <i>La Questione orientale</i>	14
1.1.2 <i>Il Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni: monarchia una e trina</i>	16
1.1.3 <i>Il nazionalismo nei Balcani occidentali durante la Seconda Guerra Mondiale</i>	18
1.1.4 <i>La Jugoslavia comunista</i>	18
1.1.5 <i>I rapporti tra la Comunità Europea e la Jugoslavia</i>	19
1.1.6 <i>La disintegrazione della Jugoslavia</i>	21
1.2 Considerazioni finali: nazionalismo, potere e violenza	23
2. IL MONTENEGRO: DUE DECENNI DI MUTAMENTO	29
2.1 Transizione fase I: dalla rivoluzione anti-burocratica all'avvento di Djukanovic	30
2.2 Transizione fase II: la "pax Djukanoviana"	35
2.3 Il riemergere dell'eterno dilemma	39
2.4 Nascita ed estinzione dello stato di Serbia e Montenegro	40
2.5 Considerazioni finali: vecchie problematiche e nuove prospettive	47
3. L'UNIONE EUROPEA COME ATTORE INTERNAZIONALE	49
3.1 Civilian Power	49
3.2. Normative power	53
3.2.1 <i>Critiche al concetto di Potere Normativo</i>	56
3.2.2 <i>Fini normativi e mezzi normativi</i>	57
3.2.3 <i>Dinamiche normative e interesse strategico: una sintesi?</i>	59
3.3 La strategia dell'Unione Europea verso i Balcani occidentali	60
3.3.1 <i>Il Processo di Royaumont</i>	61
3.3.2 <i>L'Approccio regionale</i>	61
3.3.3 <i>Il Patto di Stabilità</i>	63
3.3.4 <i>Il Processo di Associazione e Stabilizzazione</i>	64
3.3.5 <i>L'Agenda di Salonico</i>	67

3.3.6 Strumenti finanziari	68
3.3.7 PESC e PESD nei Balcani occidentali.....	69
3.3.8 Criticità della strategia europea verso i Balcani occidentali	72
3.4 Interessi strategici e fini normativi dell'Unione Europea nei Balcani.....	74
3.4.1 Strumenti (quasi-)normativi	77
3.5 L'Unione Europea come attore egemonico-normativo	80
3.6 Conclusioni: framework teorico.....	84
4. L'UNIONE EUROPEA IN AZIONE NEI BALCANI: IL CASO DEL	
MONTENEGRO	87
4.1 1992-1997: la via serba verso l'isolamento internazionale	89
4.2 1998-2002: Oriente-Occidente: da Belgrado a Bruxelles.....	93
4.3. 2002-2006: l'infelice matrimonio tra Serbia e Montenegro.....	99
4.3.1 I punti chiave dell'Accordo di Belgrado	103
4.3.2 Il duro risveglio	106
4.3.3 Un bilancio	108
4.4 La corsa del Montenegro verso l'indipendenza.....	111
4.4.1 Un bilancio	115
4.5 Sviluppi recenti	118
4.6 Considerazioni finali	120
CONCLUSIONI	123
BIBLIOGRAFIA	127
SITI WEB.....	134

SIGLE E ABBREVIAZIONI

AER	Agenzia Europea per la Ricostruzione
ASA	Accordo di Stabilizzazione e Associazione
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
CAG	Consiglio Affari Generali
CAGRE	Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne
CEDEM	<i>Centre for Democracy and Human Rights</i>
CEE	Comunità Economica Europea
CEPS	<i>Centre for European Policy Studies</i>
CIG	Corte Internazionale di Giustizia
CoE	<i>Council of Europe</i>
COMECON	Consiglio per la Mutua Assistenza Economica
DOS	<i>Demokratska Opozicija Srbije</i> – Opposizione Democratica Serba
DPS	<i>Demokratska Partija Socialista</i> – Partito Democratico dei Socialisti
DSS	<i>Demokratska Srpska Stranka</i> – Partito Democratico Serbo
ECHO	<i>European Commission's Humanitarian Aid Office</i>
ECMM	<i>European Community Monitoring Mission</i>
ESI	<i>European Stability Initiative</i>
ESS	<i>European Security Strategy</i>
ICG	<i>International Crises Group</i>
IPA	<i>Instruments for Pre-accession Assistance</i>
LPCG	<i>Liberalna Partija Crne Gore</i> – Partito Liberale del Montenegro
LSCG	<i>Liberalni savez Crne Gore</i> – Alleanza Liberale del Montenegro
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NS	<i>Narodna Stranka</i> – Partito Popolare
JAT	<i>Jugoslovenski aerotransport</i> – Aerolinee jugoslave
JNA	<i>Jugoslovenska Narodna Armija</i> – Esercito Nazionale Jugoslavo
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	<i>Organization for Security and Cooperation in Europe</i>
PCJ	<i>Komunistička partija Jugoslavije</i> - Partito Comunista Jugoslavo
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PESD	Politica Europea di Sicurezza e Difesa
PSA	Processo di Stabilizzazione e Associazione
PZP	<i>Pokret za Promjene</i> – Movimento per il Cambiamento
RCC	<i>Regional Cooperation Council</i>
RFJ	Repubblica Federale Jugoslava
RRK	<i>Republičke Referendumske Komsijie</i> – Commissione della Repubblica per il referendum
SANU	<i>Srbska Akademija Nauka i Umetnosti</i> – Accademia delle Arti e delle Scienze della Serbia
SDP	<i>Socijaldemokratska Partija</i> – Partito Socialdemocratico
SEECF	<i>Southeast European Cooperation Process</i>
SKCG	<i>Savez Komunistica Crne Gore</i> – Lega dei Comunisti del Montenegro
SNP	<i>Socijalistička Narodna Partija</i> – Partito Socialista Popolare
SNS	<i>Srbska Narodna Stranka</i> – Partito Popolare Serbo

SRS Partito Radicale Serbo
UNHCR *United Nation High Commissioner for Refugees*
UNPROFOR *United Nation Protection Force*

INTRODUZIONE

I Balcani occidentali¹ sono storicamente terra di frizione, zona di attrito tra Oriente e Ponente. Questa situazione di perpetua oscillazione, in cui i confini sono instabili e mutevoli, fa sì che la loro storia e gli avvenimenti che in essa si sono susseguiti assumano una densità particolare. Tale considerazione concorda con il celebre spunto critico di Winston Churchill, secondo il quale i Balcani tendono a produrre più storia di quanta siano in realtà in grado di assimilare².

In seguito alla tormentata disintegrazione della Jugoslavia, i Balcani si sono trasformati in uno scenario di prova per il futuro dell'Europa, in un microcosmo nel quale il Vecchio Continente si specchia alla ricerca di una propria identità, più o meno unitaria, sulla scena internazionale. Attualmente, in virtù della sua funzione di cartina tornasole, la zona balcanica offre allo studioso interessanti spunti di riflessione per comprendere l'efficacia e la natura, sia sostanziale sia concettuale, della proiezione esterna delle politiche elaborate in seno all'Unione Europea. Nei primi anni novanta la disgregazione della Jugoslavia veniva giustamente vista come "un importante test di maturità politica e di complessiva tenuta dell'Unione" (Gori 2007: 25).

Il fatto che l'area balcanica sia nevralgica per i futuri sviluppi dell'Unione Europea gode ormai di ampio e generalizzato consenso, sia tra i *decision-maker* sia nella comunità accademica. Perfino da un punto di vista geografico, è difficile scindere le prospettive della regione balcanica dalla *polis* europea, che si è materializzata in una cornice di stati membri che circonda letteralmente l'intera area dei Balcani occidentali. L'interazione tra queste due entità, la prima, quella europea, dotata di una forma istituzionale specifica e circoscritta, la seconda ancora in via di definizione, rappresenta un fattore essenziale di stabilità per il Vecchio Continente.

¹ Per lo scopo di questa analisi, il termine Balcani occidentali fa riferimento a quella parte della più ampia penisola balcanica che ha costituito il territorio della Repubblica Federale Socialista Jugoslava. Per comodità e semplificazione le denominazioni Balcani, Balcani occidentali ed Europa sud-orientale verranno usati indifferentemente.

² L'affermazione letterale generalmente attribuita a W. Churchill è la seguente: "*Balkans produce more history than they can consume*".

Le ragioni per le quali l'Unione Europea si propone di offrire ai paesi dei Balcani occidentali una solida prospettiva europea sono molteplici.

Innanzitutto l'attenzione prestata dall'Europa alla regione balcanica affonda le radici in una "giustificazione storica" (Gori 2007: 21) la cui nascita va retrodatata quanto meno alla disgregazione dell'Impero Ottomano. Si può di fatto affermare che l'odierna relazione Unione Europea - Balcani, oltre a costituire un dialogo politico ed istituzionale, rappresenta anche la continuazione di quel volubile legame di reciproca influenza che da secoli unisce l'Europa alla regione balcanica, condizionando l'equilibrio geopolitico dell'intero continente.

In secondo luogo la strategia europea per i Balcani occidentali nasce e si sviluppa come reazione ad un fallimento intrinsecamente politico, ovvero all'incapacità da parte delle istituzioni europee di reagire in maniera efficace e tempestiva alle prime avvisaglie della violenta disgregazione della Jugoslavia (Gori 2007: 21). Solo dopo aver palesato un'iniziale impotenza di fronte alle ostilità innescate dal nazionalismo serbo, l'Unione si è prodotta in uno sforzo postumo e duplice, finalizzato da un lato a sostenere la normalizzazione post-conflitto nei Balcani, dall'altro a riformare internamente le sue capacità istituzionali e operative per gli interventi sia civili sia militari di gestione delle crisi.

Infine le dinamiche interne alla stessa Unione Europea rappresentano il terzo elemento che lega indissolubilmente il suo evolversi al destino dei Paesi della regione. La stessa natura storica dell'Unione, sorta come patto politico di pacificazione tra Paesi che in precedenza avevano aspirato alla reciproca distruzione, rende istintivo il tentativo di favorire la "domesticazione" delle rivalità interstatali nelle zone ad essa limitrofe. Questa caratteristica genetica e distintiva dell'Unione Europea è stata ampiamente trattata dalla letteratura, che ne ha segnalato la natura post-westfaliana e kantiana (Cooper 2002, 2003), o che ha assimilato le strutture comunitarie ad una comunità di sicurezza nella quale la possibilità del ricorso al conflitto per la risoluzione delle dispute interstatali è minimizzata (Deutsch 1957). Il tratto essenziale sta nel fatto che l'anima interna del soggetto ne guida l'azione esterna, che dunque tende a promuovere una concezione normativa delle relazioni internazionali, assegnando loro una connotazione contrattualistica/civilistica.

Dati questi tre elementi (rispettivamente storico, politico e normativo), e concependo la politica primariamente come un rapporto dialettico, la relazione dell'Europa con i Balcani

va inserita in un triplice contesto: essa appare contemporaneamente come rapporto con la storia, confronto con la propria antitesi e analisi introspettiva della propria natura.

L'Unione Europea si presenta dunque come un attore internazionale eclettico, anomalo ed estraneo ai concetti classici della politica interstatale, ma che, al tempo stesso, entra inevitabilmente in rapporto con gli stati e con le loro dinamiche, talvolta ostili, esercitando su di essi una certa influenza. Rifacendosi all'idea interpretativa di Cooper, nel 1991, momento in cui scoppiarono i conflitti balcanici, la paradisiaca realtà europea di stampo kantiano si ritrovò, per la prima volta dal tempo della sua creazione, ad affrontare in maniera diretta e ravvicinata la crudezza del sistema di stati di ispirazione realista (*"the jungle outside"*).³ Questa contingenza storica ha rappresentato un punto di svolta cruciale, dato che proprio i terremoti politici degli anni novanta hanno giocato un ruolo catalitico, spingendo l'Unione Europea a elaborare progressivamente una politica sempre più articolata, riflessiva e coerente nei confronti dei Paesi dell'area.

La comprensione degli avvenimenti passa quindi per l'analisi dell'intreccio tra forze endogene all'Unione Europea, di natura normativa e rispondenti a dinamiche integrazioniste, e forze esogene di segno opposto tendenti alla frammentazione. Prendere in considerazione questi due fattori, per poi declinarli in relazione alle vicende recenti del più piccolo stato balcanico, il Montenegro, è lo scopo centrale di questa tesi. Si tratta di trovare una risposta ad un quesito duplice, inclusivo di una componente di lungo raggio, che getta uno sguardo sulla realtà balcanica in quanto regione geopolitica, e una di corto raggio, che si concentra in modo più dettagliato su un caso specifico. Le domande di ricerca possono essere formulate come segue: data la sua particolare natura politica, che tipo di influenza ha esercitato l'Unione Europea nel contesto balcanico? E, in secondo luogo, attraverso quali modalità e perseguendo quali obiettivi è intervenuta nell'evoluzione politica ed istituzionale del Montenegro?

Questo giovane Paese racchiude in sé gli elementi caratteristici dei sistemi sociali e di potere degli stati balcanici nati a seguito della disintegrazione della Jugoslavia, alcuni dei

³ Questa contrapposizione tra due mondi antitetici trova vivida descrizione in *"State-Building and Regional Cooperation in the Western Balkans"*. Nell'editoriale di questa opera, realizzata all'interno del progetto *Deutsche-Aussenpolitik.De*, si può leggere: *"Developments in the Balkans displayed the exact opposite of everything which Europe aspired to: nationalism instead of Europeanism, violence instead of peace and intolerance instead of mutual comprehension and cooperation. (...) this is why the region has not only posed a security problem to Europe, but has challenged the European project at its core."* (Overhaus M., *State-Building and Regional Cooperation in the Western Balkans*, *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 8, issue 23, *Deutsche-Aussenpolitik.De*: 4).

quali sono accentuati dalle ridotte dimensioni geografiche e demografiche del Paese e da fattori di forte continuità politica col passato. Nonostante la sua condizione di micro-stato, il Montenegro non è comunque da ritenersi un caso marginale. L'assenza quasi totale di conflitto nella turbolenta decade dei novanta, anziché diminuirne l'attrattiva, lo rende una realtà particolarmente degna di attenzione (Bieber 2003). La stabilità politica interna dimostrata dal Montenegro, assieme ad una maggioritaria e costante propensione europeista, è un fatto talmente inusuale nei Balcani da stimolare un interesse non indifferente. La stessa definizione progressiva del suo status a livello internazionale, scandita da una tangibile influenza esercitata dall'Unione Europea, contribuisce a fare del Montenegro uno studio di caso che ha ricevuto finora meno attenzione di quanta meritata. Infine spicca il ruolo regionale giocato dal Montenegro, sia come esempio di convivenza pacifica tra etnie e religioni diverse sia nelle relazioni internazionali propriamente dette⁴. Osservare come l'Unione ha agito ed esercitato la sua influenza nei confronti di questa realtà, per molti versi ad essa antitetica, può dare indicazioni significative anche sulla natura stessa dell'Unione Europea come attore internazionale. Andranno presi in considerazione in particolare quattro aspetti cruciali dell'intervento dell'Unione in relazione al Montenegro: l'isolamento internazionale nella prima metà degli anni novanta, il sostegno economico e politico fornito al Montenegro in funzione anti-serba tra il 1998 e il 2001, la strategia di robusta mediazione adottata dall'Unione Europea in occasione della creazione della Serbia e Montenegro (2002) e infine l'azione diplomatica messa in campo per il referendum sull'indipendenza (2006).

Nella prima parte di questo lavoro (capitoli 1 e 2) cercherò di definire gli elementi essenziali e caratteristici dell'organizzazione politica e sociale dei Balcani e della sua evoluzione parallela ma non convergente rispetto a quella dell'Europa occidentale. La storia recente del Montenegro godrà di particolare attenzione, in funzione della successiva e più dettagliata analisi. Nel terzo capitolo, avvalendomi della copiosa letteratura esistente, tenterò di delineare la natura dell'Unione Europea in quanto attore internazionale in azione nel contesto balcanico. Infine verrà preso in considerazione in maniera specifica il caso del Montenegro, che può fungere da test importante per verificare la capacità e le modalità con cui l'Unione Europea è in grado di muoversi nel panorama dei Balcani occidentali.

⁴ Nel Progress Report 2008 la Commissione Europea afferma che "*Inter-ethnic relations are smooth*" (p. 17) e riconosce che "*Montenegro plays a moderating role in the region*" (p. 20).

La fase di contestualizzazione risulta essere fondamentale, poiché la politica europea nei Balcani è in buona parte una funzione delle specificità dell'area in questione.

1. I BALCANI IN UNA PROSPETTIVA STORICA

1.1 I Balcani tra realtà e stereotipo

Evitare di affrontare un excursus storico sarebbe una scorciatoia alquanto ingannevole. Come sottolineato nell'introduzione, l'interdipendenza tra l'Europa occidentale ed i Balcani ha una propria dimensione primordiale, in virtù della quale gli avvenimenti recenti devono essere letti in relazione alle vicissitudini del passato. Ripercorrendo questo cammino storico è inoltre possibile individuare alcune caratteristiche che, cristallizzatesi nel tempo, costituiscono le basi, per così dire le variabili indipendenti, dalle quali partire per una qualsiasi analisi plausibile della situazione attuale. Un'attenta lettura storica permette inoltre di evitare il comune errore di definire una realtà per stereotipi. Per quanto concerne i Balcani, l'idea che siano intrinsecamente inclini all'intolleranza e alla rivalità etnica gode tutt'oggi di numerosi adepti. Come vedremo, considerare il presunto carattere illiberale e paternalistico della cultura politica balcanica come elemento endemico e caratterizzante della regione rischia di mettere in secondo piano un altro elemento, certamente più rilevante e vicino alla realtà, ovvero quello relativo alla verticalità delle strutture di potere⁵.

A partire dal diciannovesimo secolo entrò prepotentemente in scena un altro fattore fondamentale che non può essere tralasciato: l'ideale nazionalistico. La particolarità del nazionalismo balcanico sta nel fatto che esso tende ad essere artificiosamente innestato su radici etniche, trasformandosi così nel principale strumento di confronto politico nella lotta per il potere. Nel XIX e XX secolo, ogniqualevolta è venuto a mancare un forte centro di autorità capace di affermare il principio dell'ordine, il nazionalismo e l'appartenenza ad un determinato gruppo etnico si sono fusi fungendo così da criteri di contrapposizione

⁵ A questo riguardo si possono definire due paradigmi contrapposti. Da un lato i partitari della visione culturale della storia identificano le caratteristiche culturali (in questo caso l'eterogeneità etnica e una mentalità autoctona anti-liberale) come le variabili indipendenti che determinano una situazione politica instabile e frammentata. Nella sua elaborazione più estrema, questa interpretazione porta ad un appiattimento totale della dimensione politica che cede il posto all' "anarchismo etnico" "*that destroys states (...) and fails to replace them with anything*" (G. Tamàs, citato in Bideaux, Jeffries 2007: 13). Dall'altro lato vi sono i sostenitori della visione opposta, che pongono al centro dell'analisi la dimensione prettamente politica e gli equilibri di potere, in funzione del quale le diversità etniche e i tratti culturali vengono esacerbati e strumentalizzati per fini propriamente politici. Il controllo delle risorse di potere comporta dunque la possibilità di plasmare l'immagine che una popolazione ha di sé, agendo sulla delicata dicotomia inclusione-esclusione. Per una discussione più approfondita a riguardo di questa contrapposizione epistemologica, si veda Bideaux, Jeffries 2007: 1-21.

politica per la conquista di posizioni di potere. Il nazionalismo etnico è stato per così dire adottato in situazioni di anarchia come principio per ridefinire un ordine politico che scaturiva dalla frizione tra distinte ambizioni di potenza⁶. Quello che però va sempre tenuto in considerazione è il carattere elitario e la dimensione *top-down* di questo riordinamento, il cui momento decisionale aveva luogo nelle alte sfere della politica e non nell'ambito dell'autodeterminazione popolare. È dunque in questa chiave di lettura che andranno esaminati anche i rigurgiti di feroce nazionalismo degli anni novanta.

1.1.1 La Questione orientale

La cosiddetta Questione orientale, culminata nel 1878 con il Congresso di Berlino, rappresentò un importante periodo di trasformazione, nel quale i rapporti di potere all'interno del continente europeo, destabilizzatisi come conseguenza del declino dell'impero ottomano, del successivo vuoto di potere e delle ambizioni espansionistiche dei principali stati europei, andarono ridefinendosi. Il Congresso di Berlino contribuì in modo decisivo a delineare le moderne linee di confine dei Balcani, pesantemente condizionate dagli interessi delle grandi potenze.⁷

Nei Balcani la spinta irredentista, fomentata dall'ingresso sulla scena dell'ideale nazionalistico, venne addomesticata agli interessi delle grandi potenze. La debolezza militare ed amministrativa dell'Impero Ottomano (Mazower 2000: 94) aprì le porte a una serie di rivolte, a partire da quella verificatasi a Belgrado nel 1804 fino allo scoppio dell'insurrezione in Bosnia Erzegovina che nel 1875 portò alla luce da un lato le pretese indipendentiste degli aspiranti stati-nazione balcanici, dall'altro lo scontro tra le mire imperialistiche inglesi, russe e austro-ungariche.

Proprio le grandi potenze furono le protagoniste del Congresso di Berlino, nel quale si limitarono ad ascoltare educatamente le rivendicazioni nazionali dei popoli balcanici per poi dare struttura a un sistema internazionale ancora profondamente euro-centrico e oligarchico. Il neo-raggiunto equilibrio ridimensionava i successi ottenuti sul campo dalla Russia nella guerra russo-turca del 1877-1878 e vedeva prevalere l'impostazione anti-ortodossa di stampo austro-ungarico. Vienna trovò l'esplicito appoggio anche degli inglesi, rappresentati al Congresso da Benjamin Disraeli, che consideravano la strategia

⁶ Nei Balcani occidentali si sono dati battaglia tre grandi ideali nazionalistici: serbo, albanese e croato. Le rispettive rivendicazioni territoriali si sono dimostrate mutuamente inconciliabili.

⁷ M. Mazower ha definito il 1878 come "*the high point of Great Power control over the Balkans*" (Mazower 2000: 103).

austro-ungarica proficua in funzione anti-russa. Proprio il Primo Ministro inglese fornì in quell'occasione una descrizione dei Balcani che può essere incorniciata come l'embrione delle interpretazioni di stampo culturale che tendono ad identificare la mentalità autoctona con la predisposizione al conflitto ed alla degenerazione. D'altronde fin da principio, quando nella seconda metà dell'Ottocento "i Balcani"⁸ emersero più come concetto geopolitico che come zona geografica, tale denominazione divenne da subito carica di connotazioni negative, quali violenza, barbarie e primitivismo (Mazower 2000: 4). Poco dopo la conclusione del Congresso di Berlino, Disraeli si rivolse alla Camera dei Lord affermando:

"No language can describe adequately the condition of that portion of the Balkan Peninsula -Serbia, Bosnia, Herzegovina-. No words can describe the political intrigue, the constant rivalries, a total absence of all public spirit, a hatred of all races, animosities of rival religions, absence of any controlling power. Nothing short of 50,000 of Europe's best troops would produce anything like order in those parts."

(Citato in Sicherman 2002)

E' opinione diffusa che il periodo ottomano abbia costituito una parentesi isolata e a sé stante nella storia dei Balcani, tale da separarli ed estrometterli dal progresso storico comune europeo. Così l'Impero Ottomano è venuto a rappresentare una sorta di "sostanza aliena" e clandestina (Mazower 2000: 15). Nel tentativo di riallacciarsi al continente europeo, le entità politiche balcaniche hanno tentato di importare le categorie partorite in seno all'Europa, prime fra tutte l'ideale moderno del nazionalismo romantico. Tale principio, in congiunto con il programma politico in esso connaturato, contribuì sì alla ridefinizione dei Balcani in prospettiva europea e modernizzante, ma fornì loro anche uno strumento che successivamente si tramuterà in un meccanismo d'innescò per la distruzione reciproca (Mazower 2000: 17).

In occasione del Congresso di Berlino vennero riconosciuti come stati indipendenti anche la Serbia e il Montenegro, tra i quali venne però frammessa una striscia di territorio sotto controllo austro-ungarico, il Sangiaccato di Novi Pazar, in modo da non dare adito alla creazione di una grande nazione serba che avrebbe potuto fungere da ponte in Europa per

⁸ Prima dell'introduzione della denominazione "Balcani", la zona in questione veniva indicata per mezzo dell'appellativo "Turchia in Europa".

gli interessi imperiali russi. Il Montenegro, grazie a oculte alleanze e all'inaccessibilità geografica dell'entroterra, era fino a quel momento riuscito a conservare una condizione di autonomia *de facto* rispetto al dominio ottomano (Rastoder, in Bieber 2003: 110). Le ragioni della relativa indipendenza del Montenegro vanno anche ricercate nella sua particolare conformazione geografica, caratterizzata dalle zone impervie circostanti a Lovcen e Cetinje che ne avevano fatto un rifugio perfetto per fuorilegge, fuggiaschi e banditi (Bidelaux, Jeffries 2007: 473). Il Trattato di Berlino sostanzialmente consacrò a livello internazionale questa sua condizione di autonomia. La guerra russo-turca segnò inoltre l'avvicinamento tra l'entità serba e quella montenegrina, che si schierarono entrambe al fianco della Russia, la quale già durante il regno di Petar II Petrovic Njegos (1830-1851) si era prospettata come rilevante alleato e supporter finanziario per il Montenegro. Col procedere degli eventi, il legame tra Serbia e Montenegro verrà tragicamente riconfermato nel luglio 1914, quando in occasione dell'ultimatum austro-ungarico contro la Serbia, conseguenza dell'assassinio dell'arciduca Ferdinando, il Montenegro presterà a Belgrado supporto incondizionato.

1.1.2 Il Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni: monarchia una e trina

La fine del primo conflitto mondiale, la cui miccia non a caso era stata innescata proprio nei Balcani occidentali, segnò una svolta importante per l'intera regione. L'affermazione del principio dell'autodeterminazione dei popoli da parte del Presidente americano Woodrow Wilson, presentato come la nuova ricetta di pace e libertà attorno alla quale ricostruire un ordine mondiale armonioso, divenne presto ostaggio delle grandi potenze vincitrici. Per quanto riguarda la zona balcanica, gli sviluppi seguirono addirittura il cammino inverso da quello auspicato dal principio dell'autodeterminazione. Avvenne così che popoli diversi furono inglobati in una singola entità statale: come conseguenza di un accordo serbo-croato raggiunto nel 1917, conosciuto come Dichiarazione di Corfù⁹, venne edificato un regno trino (inclusivo di tre nazionalità), indipendente e jugoslavo, comprensivo di Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia. In realtà questa nuova creazione finì con l'acuire le rivalità e gli attriti tra le differenti nazionalità costrette in una monarchia solo nominalmente costituzionale e ancor meno

⁹ La Dichiarazione di Corfù venne firmata il 20 luglio 1917 con l'appoggio delle forze alleate e gettava le basi per la costituzione di un regno indipendente per gli slavi del sud, la cui forma di governo sarebbe stata una "monarchia parlamentare, democratica e costituzionale" (art. 1).

multi-etnica. Infatti i serbi, nominando reggente il principe Aleksandar Karadjordjevic, presto monopolizzarono l'organizzazione del nuovo stato, la quale si dispiegò secondo una logica marcatamente serbo-centrica. La formale parità che avrebbe dovuto regolare gli equilibri della triade di popoli sotto dominio monarchico venne soppiantata dall'unilateralismo serbo. Questa prima esperienza di convivenza tra le distinte nazionalità balcaniche non può ritenersi positiva, dato che alla spinta centralista da parte serba corrispose un rafforzamento dei movimenti ultra-nazionalisti nelle periferie del regno, in particolare in Croazia dove trovò nuova linfa il gruppo radicale e terrorista degli ustascia. Questa dinamica conflittuale tra centro e periferia si riproporrà con rinnovata intensità dopo la morte di Tito.

Nel periodo compreso tra le due guerre mondiali il nazionalismo continuò a esercitare una forza importante e le tensioni tra le varie nazionalità costituenti della Jugoslavia, nome assunto nel 1929 quando il Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni si tramutò in una dittatura reale, rimasero irrisolte (Hupchick, Cox 2001). Anche se la costituzione emanata nel 1931 prevedeva la creazione di un parlamento bicamerale, in realtà i partiti di ispirazione etnica, regionale o religiosa erano banditi (Bidelaux, Jeffries: 237). Per quanto concerne la questione serbo-montenegrina, ancora prima della fine del primo conflitto mondiale si era ventilata l'ipotesi di unire i due stati in una monarchia unitaria sotto l'egida della dinastia Karadjordjevic. Questo progetto era ben visto dalla Russia, che lo riteneva un astuto escamotage politico per rafforzare la propria influenza, seppur indiretta, sulla regione (Rastoder, in Bieber 2003: 128). Alla fine dei giochi, con il parere favorevole dell'Assemblea di Podgorica del 1918, Serbia e Montenegro si coniugarono in un solo stato per poi confluire nella "*shared Homeland of our three-named people, the Serbs, the Croats and the Slovans*"¹⁰, costituendone la spina dorsale.

Prendendo spunto da questi eventi, appare chiara la duplice influenza delle potenze europee sulle strutture di potere balcaniche: da un lato vi è la tendenza, quasi un'aspirazione, manifestata da parte delle élite locali ad assimilarne gli ideali europei e le corrispettive forme di governo ed organizzazione dello stato; dall'altro è presente un'ingerenza di matrice imperialista che concepisce la mappa dei Balcani come uno scacchiere dove le grandi potenze muovono i loro pezzi. Questo schema relazionale di

¹⁰ Odruka, Veliki Narodne Skupštine Srpskog Naroda u Crnoj Gori, donjeta na sjednici od 13.novembra 1918. g. u Podgorici. Podgorica, 26.11.1918, citato in Rastoder 2003 p. 130.

In realtà la decisione non fu né unanime né indolore: infatti la popolazione montenegrina si divise tra *Bjelasi* (bianchi) e *Zelenasi* (verdi), i primi favorevoli all'unificazione incondizionata con la Serbia, alla quale i secondi si opponevano. Tra le due fazioni gli scontri erano frequenti e ebbero conseguenze disastrose per il Montenegro (Rastoder, in Bieber 2003: 131).

matrice binaria tra i Balcani e l'Europa, basato su una commistione di idealismo e materialismo, si dimostrerà usuale anche nelle decadi successive.

1.1.3 Il nazionalismo nei Balcani occidentali durante la Seconda Guerra Mondiale

Dopo una pesante offensiva militare, nel 1941 i Balcani si ritrovarono sotto il dominio delle forze dell'Asse, che sfruttarono gli antagonismi etnici e nazionali per tenere saldamente in mano le redini del potere. Fomentando l'odio lungo linee di frattura di per sé molto profonde, l'area balcanica si trasformò in un "campo di battaglia culturale" (Hupchick, Cox 2001: 44). Il regime collaborazionista croato degli ustascia mise in atto uno sterminio di massa dei serbo-ortodossi e della popolazione ebrea, mentre in Bosnia il conflitto assunse le caratteristiche di una guerra di religione che vide musulmani e cattolici opposti a ortodossi ed ebrei. Il nazionalismo serbo si identificò con il movimento celnico guidato da Dragoljub Mihailović, che si mosse dalle iniziali posizioni lealiste filomonarchiche contrarie all'occupazione nazi-fascista a un atteggiamento anti-comunista, collaborazionista e di forte stampo razzista. In un documento del 1941 denominato "*Instrukcije*" venivano stabiliti gli obiettivi delle unità celniche: la lotta contro le formazioni comuniste partigiane e la creazione di una Grande Jugoslavia al cui interno predomini una Grande Serbia etnicamente pura (ciò implicava l'eliminazione dei bosgnacchi e dei croati dal territorio della Bosnia e dell'Erzegovina).

1.1.4 La Jugoslavia comunista

Alla fine, grazie all'appoggio delle forze Alleate, i partigiani che facevano capo a Josip Broz "Tito" riuscirono a prendere il controllo della regione, ponendo in essere il piano definito a Jajce (Bosnia) nel 1943, ovvero la creazione di una Jugoslavia comunista, federale e con capitale Belgrado, inclusiva di sei repubbliche (Serbia, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Macedonia) e due province autonome comprese nella repubblica serba (Vojvodina e Kossovo).

Le spinte centrifughe trovarono rimedio grazie a un forte perno centrale, il Partito comunista, e ad un'intensa propaganda mirata a identificare lo stato jugoslavo quale erede della lotta partigiana che accomunava tutte le popolazioni nonostante la diversa estrazione etnica. Oltre a ciò, l'organizzazione federale jugoslava contemplava un grado di autogestione per le singole unità costituenti che col tempo andò aumentando. Si espanse a

tal punto che con la ratifica della Costituzione del 1974 venne prevista perfino la possibilità per le repubbliche di scindersi dalla Federazione. Tito riuscì in questo modo a soddisfare le ambizioni delle differenti nazionalità jugoslave inserendole in un più ampio contesto gestito e diretto da un partito comunista organico, nella cui struttura di potere le questioni etniche rivestivano un'importanza unicamente marginale (Mazower 1997). Un comunismo di matrice jugoslava e un sistema federale furono le armi a cui Tito fece ricorso per creare le basi concrete di uno stato coeso, in sintonia con i principi propagandistici di “fratellanza e unità” che ne erano lo slogan.

Assieme all'abilità del leader jugoslavo di fungere da collante, giudice e pacificatore tra le diverse nazionalità in gioco, va evidenziata la sua capacità di esercitare quella “politica di oscillazione” che già agli albori dello scoppio della prima guerra mondiale aveva caratterizzato le relazioni internazionali degli stati balcanici (Mazower 2000: 111). Annunciando la via jugoslava al socialismo e separando i propri destini da quelli sovietici, strappo avvenuto in occasione del V Congresso del KPJ (*Komunistička partija Jugoslavije*) del luglio 1948, Tito aprì la strada alla strategia del non-allineamento, maturata definitivamente nel 1961 con la Conferenza di Belgrado. Questa pragmatica posizione di ambiguità politica, situata in un contesto irrimediabilmente bipolare come quello della Guerra Fredda, permise alla Jugoslavia di Tito di ottenere benefici, anche finanziari, da entrambi i blocchi, vivendo per anni al di sopra delle proprie capacità e delle proprie risorse. E' emblematico che negli anni sessanta fossero gli Stati Uniti, patria mondiale del capitalismo, a rappresentare la principale fonte di aiuto finanziario per la Jugoslavia comunista.

1.1.5 I rapporti tra la Comunità Europea e la Jugoslavia

Una volta scelta la via del non-allineamento, i rapporti tra la Repubblica Federale Socialista Jugoslava e l'allora Comunità Economica Europea (CEE) si fecero più intensi e frequenti. La creazione di legami economico-finanziari con la Comunità rappresentò altresì l'indiretta conseguenza delle implicazioni di lungo periodo insite nella decisione intrapresa dalle autorità jugoslave a metà degli anni sessanta di riformare il sistema economico¹¹ (Artisien, Holt 1980: 355).

¹¹ L'introduzione del “Nuovo Sistema Economico” nel 1965 si fondava essenzialmente su 3 pilastri: favorire una migliore allocazione delle risorse tramite la decentralizzazione del processo decisionale in ambito economico; concedere più spazio alle forze del libero mercato in modo da avvicinare la Federazione

Nel 1968 venne siglata una prima intesa biennale, in seguito rimpiazzata da un nuovo accordo che stabiliva basi e precondizioni per aumentare il livello di cooperazione tra le parti. Come si legge nel bollettino informativo della Commissione della Comunità Europea (Europe Information – External Relations, *Yugoslavia and the European Communities*, 20/79), a partire dal 1974 i contatti tra la Comunità e la Jugoslavia si intensificarono, sia a livello ministeriale, sia per effetto dell’operatività dell’*EEC-Yugoslavia Joint Committee*¹². Il momento di svolta nelle relazioni tra la Comunità e la Jugoslavia coincise con la visita ufficiale a Belgrado del presidente del Consiglio della Comunità Europea Van der Stoel e del Commissario Europeo Gundelach del 2 dicembre 1976, al termine della quale venne firmata una dichiarazione con cui la Jugoslavia, in qualità di Paese mediterraneo e membro del Gruppo dei 77 (G77)¹³, esprimeva la sua volontà di rafforzare la cooperazione con le istituzioni europee. L’accordo di durata quinquennale siglato nel 1973, pur non configurandosi come preferenziale, aveva una portata più ampia rispetto ai precedenti in quanto a settori di cooperazione contemplati. In aggiunta, esso includeva una clausola per l’applicazione del principio della “nazione-più-favorita”, si proponeva di incrementare le competenze del *Joint Committee* e conteneva una “clausola evolutiva” che avrebbe permesso l’apertura di nuove negoziazioni e quindi la modifica dei contenuti dell’accordo anche prima della sua scadenza (Antic 1978: 2). Sempre nel 1976, nello spirito della dichiarazione congiunta del 2 dicembre, i vertici della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) acconsentirono alla concessione di prestiti alla Repubblica Socialista Federale Jugoslava finalizzati a progetti che avrebbero potuto migliorare l’integrazione della Jugoslavia nella struttura economico-produttiva europea (Antic 1978: 3).

Appare evidente la natura sostanzialmente economica dei rapporti che si instaurarono tra la CEE e la Jugoslavia a partire dalla fine degli anni sessanta. Le misure economiche adottate non mancarono tuttavia di una razionalità strettamente politica. Esse infatti riflettevano la convinzione che, in virtù della sua posizione geografica e della sua ambivalenza politica, la Jugoslavia giocasse un ruolo essenziale per il bilanciamento delle

Jugoslava all’economia globale; rafforzare il sistema di self-management da parte dei lavoratori (Artisien, Holt 1980: 355).

¹² Quest’organo di cooperazione bilaterale si riunì per la prima volta, a livello ministeriale, a Bruxelles il 24 luglio 1975. Nella riunione del marzo 1977, il *ECC-Yugoslavia Joint Committee* istituì due sub-comitati, rispettivamente competenti per l’ambito agricolo e per l’ambito industriale.

¹³ Il gruppo dei 77 nacque il 15 giugno del 1964, dai 77 paesi in via di sviluppo firmatari della "Dichiarazione unitaria dei 77 stati", sottoscritta alla prima sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo e il Commercio (UNCTAD) svoltasi a Ginevra.

relazioni est-ovest e nel creare i prerequisiti necessari alla stabilità stessa del continente europeo.

“Without an independent and stable Yugoslavia, the hoped for cooperation and security in Europe would just be an illusion.”

(EEC, European Trends: 28)

L'intensificarsi dell'intreccio dei legami economici e commerciali non esulava quindi dall'interesse politico della Comunità, impegnata a scendere in campo per arrestare il trend in corso che vedeva crescere la dipendenza jugoslava dai paesi del COMECON.

Infine, nel 1980, si giunse alla firma di un nuovo accordo (*Trade and Cooperation Agreement*), che segnò un salto di qualità rispetto ai precedenti. Infatti la durata era da considerarsi indefinita e i campi di applicazione aumentarono sensibilmente, includendo industria, scienza e tecnologia, agricoltura, energia, turismo, ambiente e pesca. L'accordo del 1980 verrà poi denunciato nel 1991 come conseguenza dell'inizio delle attività belliche sul territorio della ex Jugoslavia.

1.1.6 La disintegrazione della Jugoslavia

Con la morte di Tito nel 1980, l'insostenibilità dell'organizzazione coesiva impressa dal gerarca allo stato jugoslavo venne gradualmente in superficie. L'incapacità di reagire alla dilagante stagnazione economica spianò la strada alle rivolte, alle richieste di autodeterminazione da parte delle componenti nazionali e alla successiva disintegrazione. La situazione fu resa ancora più esplosiva dal modello organizzativo delle forze armate: non solo l'attitudine nazionalista-serba tra le fila dell'esercito era maggioritaria, ma per di più le stesse forze armate erano concepite per essere affiancate in parallelo della Difesa Popolare Territoriale. Richiamando il vittorioso modello della lotta partigiana, esercito e popolazione erano viste come forze complementari in caso di conflitto, e ciò aveva contribuito alla diffusione popolare delle armi e dell'esercizio militare.

Il periodo di crisi coincise con un'agguerrita lotta per il potere all'interno della Federazione, dalla quale emerse l'autoritaria figura di Slobodan Milosevic. Milosevic si dimostrò abile nel cavalcare l'onda del nazionalismo legato all'ideale della Grande Serbia per acquisire e poi per consolidare la sua posizione di potere. Nel 1987 il leader serbo,

ormai esponente di spicco della Lega dei Comunisti, divenne Presidente della Serbia grazie al suo acume nel comprendere l'attrattiva e la forza che scaturivano dall'idea di un'egemonia serba sulla Jugoslavia. Questa prospettiva avrebbe implicato l'affermazione violenta del potere serbo sia nelle province autonome del Kosovo e della Vojvodina, nonché nelle enclave a maggioranza serba presenti in Croazia e Bosnia Erzegovina. In chiave teorica il disegno per la riscossa egemonica del nazionalismo serbo era già stato delineato dall'Accademia delle Scienze e delle Arti della Serbia (*Srbska Akademija Nauka i Umetnosti*, SANU) nel *Memorandum* redatto nel 1986, un documento che subito venne considerato fazioso e propagandistico da gran parte dell'establishment jugoslavo ma che invece ispirò fortemente la politica populista e demagogica del regime di Milosevic. Questo testo si configura come un'aspra critica allo jugoslavismo di Tito¹⁴, ideato per controbilanciare l'altrimenti inevitabile supremazia serba e di conseguenza discriminatorio nei confronti della nazionalità jugoslava maggioritaria. Proprio i serbi erano dunque dipinti come la vittima predestinata e ingiustificata delle altre nazioni jugoslave.

A partire dalla secessione della Slovenia, che dichiarò la propria indipendenza il 25 giugno del 1991, i Balcani occidentali caddero in una ben nota spirale di violenza che ha prodotto decine di migliaia di vittime¹⁵. Se l'indipendenza slovena provocò solo una flebile reazione da parte di Milosevic e dell'Esercito Nazionale Jugoslavo (JNA), l'irredentismo croato guidato dall'ultra-nazionalista Tujiman era considerata inaccettabile, data la presenza di abitanti serbi nella zona attorno alla città Knin, che si costituì come regione indipendente¹⁶. Gli scontri tra serbi e croati nei pressi di Vukovar portarono all'emergere dei primi esempi di politica serba di pulizia etnica. La Croazia fu sconfitta e un quarto del suo territorio venne annesso alla Serbia. Il conflitto si estese poi alla Bosnia Erzegovina, dove il leader musulmano Izetbegovic si contrapponeva al filo-serbo Karadzic, che mirava all'annessione della Bosnia Erzegovina, in quanto repubblica serba, alla Serbia di Milosevic. I nazionalisti croati in questo caso si schierarono con i serbi

¹⁴ In effetti Tito aveva adottato una duplice strategia nel tentativo di equilibrare i rapporti all'interno della federazione. In primis, al momento di tracciare i confini delle repubbliche e delle province autonome, aveva fatto in modo di includere aree ad alta densità serba nei territori delle repubbliche croate, bosniaca e montenegrina. In secondo luogo mise in atto una progressiva dispersione territoriale dell'autorità attraverso l'adozione di nuovi documenti costituzionali o la revisione degli stessi (Bidelaux, Jeffries: 240).

¹⁵ In un'intervista a Osservatorio Balcani del 2006, Mirsad Tokaca, direttore del Centro di ricerca e documentazione di Sarajevo, ha affermato che il conteggio dei corpi in data 15 dicembre 2005 aveva raggiunto i 93.837. (<http://www.osservatoriobalcani.org/article/articleview/5096/1/42/>)

¹⁶ L'auto-proclamatasi *Republike Srpske Krajine*, creata nel 1991 dalla popolazione serba con l'appoggio di Belgrado, venne riconquistata dalla Croazia nel 1995. Entrambe le parti in lotta si macchiarono di crimini di guerra.

contro i bosniaci, nella speranza di espandere il loro territorio fino alla regione della *Herzeg-Bosna*. Il susseguirsi degli avvenimenti fu contraddistinto da enormi perdite in vite umane, emigrazione forzata di massa e annientamento culturale¹⁷. Un ripensamento nello schema croato delle alleanze portò alla formazione di un accordo croato-musulmano in funzione anti-serba che, unito alla pressione internazionale, alla minaccia di un intervento aereo della NATO e al rischio di un implosione delle forze serbe, convinse Milosevic a sedere al tavolo delle trattative, dal quale scaturirono i controversi accordi di Dayton¹⁸ (Hupchick, Cox 2001). A Dayton furono però lasciate irrisolte molte questioni chiave, tra cui spicca quella relativa allo status del Kosovo. Negli anni successivi l'estremismo serbo si scontrò con l'indipendentismo kosovaro armato dell'UCK (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*). La veemenza della repressione messa in atto dai militari serbi condusse nel 1999 all'intervento militare aereo della NATO, a seguito del quale il Kosovo divenne un protettorato internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite (risoluzione 1244).

1.2 Considerazioni finali: nazionalismo, potere e violenza

I sanguinosi conflitti balcanici degli anni 90 sono stati oggetto di molte interpretazioni, a volte divergenti. Alcuni, come lo storico militare John Keegan, hanno definito tali avvenimenti come “un conflitto tribale primitivo che solo gli antropologi possono comprendere”¹⁹ oppure, in questo caso si citano le parole pronunciate nel 1993 dal Primo Ministro britannico John Major, come “il prodotto di forze impersonali ed inevitabili” che sfuggono al controllo umano. In particolare i serbi, considerati i principali artefici dello sterminio etnico, erano spesso visti dall'Europa “come personaggi medievali in preda ad un delirio mitologico” (Gori 2007: 117). Il Segretario di Stato americano Warren Christopher ha paragonato il conflitto in Bosnia Erzegovina a un “*unresolvable problem from hell (...) in part a tribal feud which no outsider could hope to subdue*” (citato in Freedman 1993).

L'enfasi sui fattori culturali e identitari (lingua, storia, valori, costumi e istituzioni) costituisce il cardine delle teorie di Samuel P. Huntington, la cui tesi centrale sostiene che

¹⁷ I luoghi di preghiera musulmani vennero sistematicamente distrutti. Si calcola che le truppe serbe bruciarono o fecero saltare in aria almeno 1183 moschee e luoghi di culto islamico.

¹⁸ Gli accordi di Dayton equivalsero al riconoscimento della spartizione etnica della Bosnia-Erzegovina, che divenne uno stato indipendente formato da due entità (la parte musulmano-croata - Federazione di Bosnia e Erzegovina - e la parte serbo-ortodossa - Repubblica Srpska -).

¹⁹ Citato in Mazower, M. (1997), *Ethnicity and War in the Balkans*, National Humanity Center, University of Sussex.

“la cultura e le identità culturali siano alla base dei processi di coesione, disintegrazione e conflittualità che caratterizzano il mondo post-Guerra fredda” (Huntington 1997: 14). Secondo il politologo statunitense, con il crollo del mondo bipolare il quadro globale veniva ridisegnato seguendo le linee di separazione di nove grandi civiltazioni: occidentale, islamica, ortodossa, africana, latinoamericana, sinica, buddista, giapponese e indù. Di queste, le prime tre sono quelle che tradizionalmente convivono o si affrontano nell’area dei Balcani occidentali.

A riprova della sua ipotesi, lo stesso autore cita gli scontri tra croati, musulmani e serbi nell’ex Jugoslavia, che a suo dire avrebbero ricalcato le linee di demarcazione culturale. Secondo Huntington l’Occidente si era dimostrato, almeno inizialmente, riluttante ad intervenire in aiuto dei musulmani bosniaci e pronto a denunciare con fermezza le atrocità perpetrate dai serbi ortodossi, ma più pacato e prudente nell’agire contro i croati cattolici. Allo stesso tempo il mondo musulmano si era mobilitato a sostegno delle fazioni bosniache islamiche, mentre la Russia ortodossa mostrava la propria vicinanza alla Serbia con la linea tenuta in seno al Consiglio di Sicurezza dell’ONU.

Altri, al contrario, hanno optato per emarginare, o quanto meno contestualizzare, l’ossessione per l’identità e l’identificazione etnica che spesso viene chiamata in causa nella veste di unico elemento esplicativo. Mazower per esempio scrive:

“(…) far from ethnicity having been a perennial source of bloodshed in the Balkans, most of the conflicts in the region have not been ethnic in origin or character. (...) The key seems to me to lie in the relationship of ethnicity not to history or society, but to politics and power. It is in the struggle for power following Tito’s death that ethnicity assumes a central role.”

(Mazower 1997: 3)

Prendendo pertanto le distanze da approcci antropologico-culturali che hanno riscosso notevole successo in particolare con la riscoperta del lavoro di Samuel P. Huntington dopo il 2001, spiegazioni realmente plausibili vanno al contrario ricercate nelle strutture di potere e nel loro repentino mutamento. Rifiutando di ricondurre l’instabilità ed i conflitti degli anni novanta alla presunta cultura politica balcanica intrinsecamente illiberale, Gagnon (2004), Bideleux e Jeffries (2007) indicano nella verticalità della struttura dell’autorità e nella sua natura fortemente clientelare i fattori esplicativi essenziali per comprendere le peculiarità storiche dei Balcani. L’acuirsi della questione etnica e la

conseguente collisione tra gli insorgenti nazionalismi sarebbero dunque il risultato di una strumentalizzazione politica degenerativa di fattori comuni anche ad altre realtà, aliene a quella balcanica, messa in atto da elite politico-criminali nella prospettiva di conquistare o conservare posizioni di dominio.

“The deep seated ethnic, religious or cultural collectivism (...) should not be perceived as something intrinsic to Balkan ‘psyches’, ‘mentalities’, ‘mindset’ or ‘political culture’, but rather as a not-uncommon dysfunctional phenomenon whose saliency in the Balkans has been magnified by the prevalence of highly clientelistic ‘vertical’ power relations and power structures on that peninsula, including powerful mafia-like criminal networks and protection rackets”

(Bidelaux, Jeffries 2007: 14).

Interpretare l'avvento di Milosevic come mero tentativo di trasferire nel reale il sogno ambizioso di una Grande Serbia etnicamente omogenea anziché come ascesa al potere sarebbe dunque equivoco. Ciò non toglie che debba sempre essere tenuta presente la rilevanza politica assunta dalla mitopoiesi etnica nell'intera area balcanica. Per quanto concerne la questione kossovara, questa sì di matrice etnica, essa è stata sfruttata e strumentalizzata da Milosevic e dal suo entourage come trampolino di lancio, al pari della cosiddetta rivoluzione anti-burocratica, espressione elitaria del malcontento popolare nei confronti dell'inefficienza del Partito comunista nel condurre la *res publica*. I tracciati di demarcazione etnica, nell'intera esperienza della Jugoslavia socialista, erano considerati dai leader di partito non come un pericolo, ma come un'opportunità. L'esempio offerto dalla scalata al potere di Milosevic è paradigmatico, visto che egli sfruttò il rinascente nazionalismo per creare un'alleanza regionale trasversale dei movimenti politici che si ispiravano al settarismo serbo (Cohen 1989: 442-443).

Nella sua ascesa al potere al leader serbo non sembrò inizialmente mancare il supporto popolare: le elezioni sia presidenziali sia parlamentari del dicembre 1990, le prime multipartitiche, videro il successo di Milosevic e del suo neo-fondato Partito Socialista della Serbia (*Socijalistička Partija Srbije*, SPS)²⁰, la cui piattaforma elettorale invocava un governo energico e pragmatico, la difesa degli interessi serbi, una federazione forte e riforme economiche (Bidelaux, Jeffries 2007: 245). Ma nonostante il consenso elettorale,

²⁰ Il SPS era nato nell'estate del 1990 dalla fusione della Lega dei Comunisti della Serbia e con la sua "avanguardia politica", l'Alleanza Socialista dei Lavoratori Serbi.

la popolazione serba non si rivelò così incline a mettere concretamente in pratica i progetti di egemonia del nazionalismo serbo. In sostanza, alla diffusa condivisione ideale non seguì la disponibilità al sacrificio materiale: come sostenuto in uno studio sulle guerre balcaniche del 1991-1995,

“Most of population, while in favour of self-determination and ready to defend itself, had little predisposition to participate in aggression against their neighbours. The poor response to mobilization and limited commitment to the war effort of the average Serb, in particular, support such an interpretation”

(Magas, Zanic 2001).

Infatti, come notato dagli autori sopra citati, sebbene l’iniziale superiorità militare serba fosse netta e indiscutibile, gli intenti egemonici vennero frustrati dalla mancanza di dedizione, abnegazione e morale, dall’insufficienza del personale e da una relazione disfunzionale tra l’impegno militare e il coinvolgimento civile.

Se nei Balcani degli anni novanta il fattore etnico venne posto alla base del ragionamento politico, il nazionalismo ne rappresentò la trasfigurazione nella sfera del reale. L’affermazione di un modello di stato-nazione basato sull’omogeneità etnica ha guidato l’azione degli uomini di potere (Milosevic primo fra tutti), per i quali *“‘Ethnic cleansing’ (...) represented the extreme force required by nationalists to break apart a society which was otherwise capable of ignoring the mundane fractures of class and ethnicity”* (Mazower 2000: 144). La crisi di legittimità in cui cadde il Partito comunista negli anni ottanta rese per l’appunto necessaria una nuova fonte di consenso e coesione politica, che venne individuata lungo le linee dell’etno-nazionalismo. Questa spinta verso la frammentazione etnica correva esattamente nella direzione opposta rispetto all’approccio di Tito, che attraverso una leadership di partito trasversale a tutta la Jugoslavia aveva mantenuto entro parametri accettabili le forze centrifughe etno-regionali.

Riportare i conflitti balcanici nella sfera del politico, sottraendoli a concezioni puramente etno-centriche, costituisce il primo passo al fine di identificare gli eredi della disintegrazione jugoslava come validi interlocutori politici. Oltre a ciò va considerato il ruolo che l’Unione Europea ha giocato ed è chiamata a giocare, anche in prospettiva storica, quale punto di riferimento per gli stati dei Balcani occidentali e quale garante della stabilità e del progresso dell’intera regione. La stabilità dell’area è storicamente coincisa (fatta eccezione per la Jugoslavia di Tito) con la presenza di un potere esterno, forte e

autoritario (impero ottomano, impero austro-ungarico). L'attuale impegno dell'Unione Europea a stabilizzare i Balcani può ricalcare quelle orme, ovviamente in altra veste e con altre modalità, estendendo verso sud-est i suoi confini di "impero cooperativo"²¹. In particolare nel caso della politica dell'Unione nei confronti di Serbia e Montenegro, l'interventismo europeo ha portato prima alla creazione di un *framework* istituzionale capace di conciliare l'identità serba e quella montenegrina (Keane 2003: 497), e in seguito ha favorito la transizione democratica e pacifica verso un Montenegro indipendente, esibendosi in un esercizio di "diplomazia post-moderna" (Friis 2007).

²¹ Il concetto di "*co-operative empire*" è da attribuire a R. Cooper, il quale nel 2003 scriveva "*The post-modern European answer to threats is to extend the system of co-operative empire ever wider*".

2. IL MONTENEGRO: DUE DECENNI DI MUTAMENTO

Con la fine della seconda guerra mondiale e la creazione della Jugoslavia, il Montenegro, dopo essere stato privato di un suo status specifico per oltre un trentennio, venne rispolverato quale repubblica socialista della nuova federazione guidata dal maresciallo Tito. Come osservato da Bidelaux e Jeffries, il Montenegro moderno, il cui territorio si estende ben oltre il tradizionale zoccolo duro del nazionalismo montenegrino situato nella zona di Lovcen, attorno all'antica capitale Cetinje, è il risultato dell'opportunità politico-militare e del sostegno russo tra il 1799 e il 1913, e successivamente del funambolismo di Tito nel progettare un'architettura statuale funzionalmente anti-serba. Come conseguenza di ciò, oltre metà degli abitanti non si riconosce con il Montenegro in termini etnici o identitari, contribuendo così alla definizione di una popolazione mista, le cui componenti si identificano con religioni diverse (musulmana, cattolica, ortodossa) e distinte nazionalità (montenegrina, serba, croata, albanese).

La popolazione del Montenegro non solo si caratterizza per essere etnicamente composita, ma anche per aver manifestato nel tempo sensibili fluttuazioni (tabella 1). Data l'assenza di flussi migratori di una certa rilevanza, almeno fino al 1999, gli evidenti cambiamenti nelle proporzioni di affiliazione ai differenti gruppi etnici vanno spiegati principalmente attraverso le lenti dell'auto-identificazione in chiave di convenienza politica (Bidelaux, Jeffries 2007: 472). In questa prospettiva il fattore dell'appartenenza etnica si è spesso tramutato in una funzione della lotta politica. Va comunque sottolineato il fatto che i dati forniti dal censimento montenegrino non sempre godono della massima affidabilità, visto che le autorità statali vedevano gli stessi dati demografici come un elemento strumentale da manipolare per trarne vantaggio nel confronto politico.

Tabella 1: variazione della struttura etnica della popolazione montenegrina 1953-2003

<i>% sul totale</i>	1953	1961	1971	1981	1991	2003
Montenegrini	86,6	81,4	67,1	68,5	61,9	40,6
Serbi	3,3	3,0	7,5	3,3	9,3	30,1
Albanesi	5,6	5,5	6,7	6,5	6,6	7,1
Musulmani slavi	-	6,5	13,3	13,4	14,6	4,3
Croati	2,3	2,2	1,7	1,2	1,0	1,1
Jugoslavi	1,5	0,3	2,1	5,7	4,2	-
Altri	0,7	1,1	1,6	1,4	2,4	16,8

Fonte: Bidelaux, Jeffries 2007: 472

2.1 Transizione fase I: dalla rivoluzione anti-burocratica all'avvento di Djukanovic

In Montenegro la rivoluzione anti-burocratica portò al potere un fedele seguace di Milosevic, Momir Bulatovic, che divenne il nuovo leader della Lega dei Comunisti del Montenegro (*Savez Komuniste Crne Gore, SK CG*) nel gennaio 1989. Successivamente fu eletto presidente a scapito del candidato dell'Alleanza delle Forze Riformiste del Montenegro sponsorizzata da Ante Markovic²², uomo di spicco del riformismo jugoslavo e montenegrino. Il fenomeno socio-politico denominato rivoluzione anti-burocratica segnò un radicale cambiamento di rotta rispetto alla precedente impostazione dello jugoslavismo di Tito. La nascita e il successo di questo movimento possono essere ricondotti a quattro fattori esplicativi: la diffusa insoddisfazione di ampi strati della popolazione per la situazione economica, politica e sociale; la crescente influenza dell'intellettualismo nazionalista; la presenza all'interno della Lega dei Comunisti di "entrepreneur etnici"; infine il sistema istituzionale comunista che nella sua fase di declino portava insito il germe dello scontro etnico (Bieber 2003: 14). E' significativo notare come la rivoluzione anti-burocratica, che originariamente tanto in Montenegro come in Serbia affondava le radici nel malessere popolare legato alla questione basilare della carenza di "pane e lavoro", sia stata poi riorientata e strumentalizzata come protesta politica. Riferendosi alle manifestazioni di piazza svoltesi a Belgrado e Podgorica nell'ottobre 1988, Jagos Duretic,

²² Ante Markovic è un importante statista jugoslavo: nel 1986 divenne presidente della Repubblica Socialista Croata e nel 1989 Primo Ministro della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Date le sue idee riformiste, aperte al cambiamento democratico ed al libero mercato, venne emarginato dalla vita politica jugoslava con l'ascesa dei leader nazionalisti Tujiman e Milosevic.

uno dei biografi di Milosevic, notò che i dimostranti presenti in piazza “arrivarono come lavoratori e tornarono a casa come serbi”²³.

Alle prime elezioni libere del Montenegro, la Lega dei Comunisti guidata da Bulatovic ottenne una vittoria schiacciante²⁴, marcando un forte elemento di continuità col passato e al tempo stesso differenziandosi dagli altri paesi della regione. Mentre soprattutto in Serbia e Croazia il modello socialista stava cedendo spazio ai movimenti ultranazionalisti, in Montenegro fu lo stesso partito comunista a raccogliere le istanze di ispirazione nazionale, agglomerandole alla propria piattaforma politica grazie a “animali politici” naturalmente predisposti al trasformismo, primo fra tutti Milo Djukanovic, allora giovane e brillante membro della Lega dei Comunisti ed espressione del rinnovamento interno del partito.

Nel 1991 Bulatovic nominò Djukanovic Primo Ministro, facendo di lui una figura chiave della politica montenegrina. In questa fase la posizione del Montenegro rispetto all’ingombrante vicino serbo era ancora in via di definizione. Se da un lato vi era una situazione di subordinazione materiale e sudditanza politica, dall’altro si ritagliava progressivamente spazio un ripensamento critico nei confronti dell’aggressiva politica di Milosevic. Quest’ultima tendenza si materializzò nell’opposizione a prestare forze armate di nazionalità montenegrina nel conflitto in atto contro la Croazia²⁵ e nell’adozione da parte dell’assemblea montenegrina di una dichiarazione di sovranità. Tuttavia i legami con la Serbia erano difficili da scindere, soprattutto considerando il rischio, plausibile nel caso di secessione, di un intervento armato dell’esercito jugoslavo (*Jugoslovenska Narodna Armija*, JNA) in Montenegro al fine di difendere l’integrità della nazione serba. Così, giunto il momento di votare per il referendum del 1 marzo 1992, il 96 per cento dei montenegrini che si recarono alle urne (66%) votò a favore della continuazione dell’unione con la Serbia, aprendo così la strada alla costituzione nel mese di aprile di una nuova Repubblica Federale Jugoslava comprensiva di Serbia e Montenegro. La Repubblica Federale Jugoslava altro non fu se non “*a quick and somewhat surprising creation of the Montenegrin and Serbian political elites who met in the Montenegrin mountain resort of Zabljak*” (Bieber 2003: 20). La decisione politica maturata in quell’occasione si impose anche su un’eventuale legittimità popolare: infatti la

²³ Citato in Bieber F., *Montenegro in Transition*, p. 17.

²⁴ Alle prime libere elezioni montenegrine (9 dicembre 1990), la Lega dei Comunisti del Montenegro ottenne il 66,4% dei voti e 83 seggi in parlamento su un totale di 125. A seguire, rispettivamente con il 13,6% e il 10,4%, due partiti del nazionalismo estremista serbo, il Partito Radicale Serbo del Montenegro e il Partito Popolare (*Narodna Stranka*, NS).

²⁵ In realtà forze montenegrine parteciparono all’assedio di Dubrovnik dell’ottobre 1991.

costituzione della nuova Repubblica Federale Jugoslava venne approvata da un parlamento federale i cui membri erano doppiamente privi di legittimità, visto che il loro mandato era scaduto l'anno precedente e la loro elezione risaliva al 1986, quando il processo elettorale era tutt'altro che libero, aperto e trasparente. In poche parole, la Repubblica Federale Jugoslava, nuova creazione dei dirigenti di partito serbo-montenegrini, poggiava su fondamenta molto fragili. (Bieber 2003: 21)

Nel complesso la Lega dei Comunisti del Montenegro (poi rinominatosi *Demokratska Partija Socijalista*, DPS) si trovò a giocare una strategia del compromesso: pur mantenendo una stretta collaborazione col SPS di Milosevic, cercava anche di conservare il massimo grado sostenibile di autonomia rispetto alla Serbia. Questa strategia duplice diede luogo a episodi contraddittori e in un certo qual modo paradossali. Per esempio, a seguito degli incontri tenutosi a Ginevra nei mesi di settembre e ottobre del 1991 con l'intento di trovare una soluzione per il conflitto serbo-croato, venne posto sul tavolo delle trattative il Piano Carrington, che suscitò reazioni divergenti tra le élite politiche serbe e montenegrine. La proposta, che prese il nome dal principale negoziatore della CE, prevedeva la suddivisione della Jugoslavia in sei repubbliche internazionalmente sovrane che avrebbero poi formato un'unione molto blanda, comprensiva delle stesse, la quale avrebbe conservato il nome di Jugoslavia. Nella nuova struttura istituzionale gli organi centrali avrebbero avuto poteri molto limitati, irrisori in proporzione a quelli garantiti alle singole repubbliche. Mentre Milosevic si mostrò fin da subito contrario, Bulatovic, forte del sostegno del parlamento montenegrino, appoggiò inizialmente il Piano Carrington, provocando incredulità nella classe dirigente serba. Le reazioni non si fecero attendere e la pressione esercitata da Belgrado su Podgorica portarono ad un rapido capovolgimento della posizione di Bulatovic, che si riallinese con quella serba.

Intanto nel giugno 1991 la Lega dei Comunisti del Montenegro aveva cambiato il proprio nome, trasformandosi in Partito Democratico dei Socialisti (*Demokratska Partija Socijalista*, DPS). L'anno successivo la nuova formazione politica, che nella sostanza differiva ben poco dal suo predecessore, vinse tutti i 23 seggi disponibili per il Montenegro nella camera bassa del parlamento federale e 46 seggi sugli 85 in gioco alle votazioni per l'assemblea montenegrina²⁶. In contemporanea alle elezioni parlamentari si

²⁶ Nelle elezioni per il parlamento jugoslavo del 31 maggio 1992 l'affluenza alle urne fu del 57% in Montenegro e del 55% in Serbia. In Serbia il partito di Milosevic (SPS) ottenne 73 seggi, seguito dall'ultra-nazionalista Partito Radicale Serbo (SRS) con 33 seggi. Va comunque notato che queste elezioni degli organi federali vennero formalmente boicottate dai principali partiti di opposizione e dagli albanesi del Kosovo. Questa è anche la causa del basso livello di affluenza alle urne (Bidelaux, Jeffries 2007: 246).

svolsero anche quelle presidenziali, che sfociarono in un ballottaggio tra Bulatovic, uomo di punta del DPS, e Branko Kostic, anche lui ex esponente del DPS, sul quale i socialisti serbi avevano investito molto per farne un'alternativa credibile a Bulatovic quando quest'ultimo, in riferimento al Piano Carrington, aveva dato a intendere di allontanarsi dalla linea politica di Belgrado. Alla fine Bulatovic ebbe la meglio, raccogliendo il 63,29 per cento dei consensi.

Restava però implicitamente latente il dibattito relativo allo status del Montenegro, dibattito che divideva in due il mondo della politica e della società. A questo riguardo lo spettro politico su cui situare le forze politiche vedeva a un estremo, quello pro-indipendenza, l'Alleanza Liberale per il Montenegro (*Liberalni savez Crne Gore*, LSCG), che invocava una netta presa di distanze "dal caos e dalla follia jugoslave"²⁷. All'Alleanza Popolare si opponeva il Partito Popolare (*Narodna Stranka*, NS), il quale proponeva un programma politico palesemente unionista, accompagnato però da un'avversione per il sistema socialista che progressivamente lo fece allontanarsi dalle posizioni di Milosevic, divenute sempre meno sostenibili. Nella parte mediana di questo continuum si collocava il DPS, che proprio in virtù della sua posizione intermedia era in grado di mantenere le redini del potere.

L'allineamento con Belgrado non poteva essere costante, assoluto e incondizionato per una serie di ragioni. In primo luogo la guerra di espansione intrapresa da Milosevic stava danneggiando direttamente il Montenegro, che, pur cercando di rimanerne il più estraneo possibile, si vedeva costretto ad accogliere il flusso di rifugiati provenienti dall'Erzegovina. Anche a livello di immagine e reputazione internazionale, il fatto di essere associati alla campagna militare e alla pulizia etnica serbe stava diventando una presa di campo sempre più indifendibile. In secondo luogo, la Serbia mantenne dal 1993 al 1995 un embargo sui prodotti alimentari che, affiancandosi alle sanzioni economiche già decretate dalle Nazioni Unite contro la Repubblica Federale Jugoslava²⁸, aggravò ulteriormente la situazione di scarsità di generi di prima necessità e di crisi economica del Montenegro. Infine le numerose minoranze etniche presenti in territorio montenegrino erano poste sotto forte e costante pressione dalle organizzazioni dell'estremismo nazionalista serbo, attive in particolare nella regione settentrionale del Sangiaccato, a

²⁷ Parole del Presidente della LSCG Slavko Perovic, citate in Bieber 2003 p. 20.

²⁸ Le sanzioni economiche contro la Repubblica Federale Jugoslava, imposte il 30 maggio del 1992 come conseguenza dell'escalation del conflitto in Bosnia Erzegovina, in realtà produssero anche una serie di effetti inattesi e perversi. Secondo Bidelaux e Jeffries "*The UN, the USA and the EU and its members applied sanction in a very uneven, selective, dishonest and incomplete ways, thereby fostering, enriching and empowering criminal networks on a massive scale*" (Bidelaux, Jeffries 2007: 479).

cavallo tra Serbia e Montenegro, dove erano presenti tanto insediamenti serbi, quanto montenegrini e bosgnacchi.

La divergenza di vedute fra il SPS serbo e il DPS montenegrino fu tuttavia passeggera: confrontandosi con le stesse problematiche, contrassegnate dalla crisi economica e dal declino militare, politico e morale del regime, nel 1994 entrambi sposarono una *peace policy* di convenienza. In Serbia Milosevic, cavalcando lo slogan “*Mir nema alternativu*” (“La pace non ha alternative”), accantonò l’ormai ingombrante alleanza con il Partito Radicale Serbo di Seselj. In Montenegro il riavvicinamento del DPS al partito di governo serbo provocò la fine della grande coalizione tra DPS e le altre principali forze politiche del paese²⁹. A partire da questo momento, le relazioni serbo-montenegrine procederanno senza intoppi fino al 1997, anno che segna lo strappo definitivo all’interno del partito tra Djukanovic e Bulatovic e, a seguire, quello tra il nuovo leader Djukanovic e Milosevic.

Il periodo che va dalla rivoluzione anti-burocratica del 1989 al 1997 può essere considerato la prima fase transitoria del Montenegro post-comunista, durante la quale il sistema monopartitico venne abolito in favore di un multipartitismo solo formale, nei fatti ancora immaturo e introverso. Poco cambiò a livello sostanziale, dato che il nuovo sistema nacque e venne plasmato dal DPS, successore diretto della Lega dei Comunisti del Montenegro, e pertanto assunse le caratteristiche di un “semi-autoritarismo a partito dominante” (Darmanovic 2003). La struttura di potere creata dal DPS non solo presentava elementi evidentemente oligarchici, ma soffriva anche delle conseguenze derivanti dalla stretta alleanza con il ben più intransigente regime di Milosevic. Il fatto che il sistema montenegrino fosse imperniato su una sorta di autoritarismo di partito auto-referenziale, nel quale il potere si concentrava nelle mani degli esponenti della stessa compagine politica, implicava anche che la lotta per il potere si sviluppasse tra le sue stesse fila, turbandone l’artificiale armonia interna e conducendo l’intero sistema ad un’eventuale estroflessione.

²⁹ Il DPS, in concomitanza con i momenti di massimo attrito con le autorità di Belgrado, aveva dato vita ad una grande coalizione “auto-protettiva”, alleandosi con il Partito Social-Democratico (SDP), l’Alleanza Liberale (LSCG) e il Partito Popolare (NS).

2.2 Transizione fase II: la “*pax Djukanoviana*”

Il *casus belli* che scatenò la rivalità tra Djukanovic e Bulatovic furono le proteste che ebbero luogo in Serbia come conseguenza delle irregolarità riscontrate durante le elezioni locali del novembre 1996. La riconferma delle forze di governo e la voce di brogli elettorali provocarono manifestazioni di massa che vennero nascoste ed ignorate da Bulatovic, e guardate invece con celata empatia da Djukanovic e dallo speaker del parlamento montenegrino Svetozar Marovic. Tuttavia alla fine sia Bulatovic che Djukanovic fecero appello affinché i risultati elettorali fossero riconosciuti e rispettati. Il confronto-scontro raggiunse il parossismo durante la campagna elettorale dell'autunno 1997 e in occasione delle successive elezioni presidenziali, che videro la competizione aperta tra gli esponenti delle due correnti contrapposte del DPS. La frattura ideologica interna al partito era ormai evidente: Bulatovic ed i suoi sostenitori fungevano praticamente da costola montenegrina del mentore serbo, come dimostra il fatto che si dichiararono favorevoli alla nomina di Milosevic per la presidenza jugoslava e sostennero il golpe costituzionale ideato dal leader serbo per mantenere le redini del potere³⁰. Al contrario, Djukanovic tentò invano di ostacolare l'ascesa di Milosevic alla presidenza della Repubblica Federale Jugoslava ed espresse valutazioni critiche sull'immutabilità dell'unione tra Serbia e Montenegro. Attento a non manifestare tendenze esplicitamente secessioniste che avrebbero potuto irritare eccessivamente Belgrado, egli sostenne durante tutta la campagna elettorale la necessità di garantire alla Serbia e al Montenegro lo stesso peso all'interno della federazione. In tali circostanze Djukanovic diede mostra di tutta la sua strategia e astuzia politica, proponendosi come alternativa all'ordine costituito senza però assumere posizioni radicali o antagoniste: la sua idea nel dibattito “unionisti *versus* indipendentisti” era mantenuta faziosamente ancora vaga, in fase di formazione, cosicché a riguardo fu in grado di assumere posizioni attendiste. Nel complesso Djukanovic opponeva un moderato riformismo, espressione di relativa apertura politica ed economica nei confronti dell'occidente, all'estenuante insistenza sul mantenimento dello status quo propinata da Bulatovic. Nel giugno 1997 il giovane leader politico montenegrino affermò:

³⁰ Alla riunione della direzione del DPS, i voti favorevoli alla nomina di Milosevic furono 51, quelli contrari 41. Va anche specificato che Milosevic riuscì a modificare la costituzione federale nonostante l'opposizione della fazione djukanoviana del DPS, avvalendosi della collaborazione del presidente del Montenegro Momir Bulatovic. L'intento del leader nazionalista serbo, che aveva esaurito i due mandati previsti per la carica di Presidente della Serbia, era quello di affidare maggiori poteri alla presidenza federale per poi prenderne la guida (Bieber 2003: 30-31). Il rafforzamento della presidenza federale era comunque controproducente per il Montenegro, dato che il suo peso demografico era da considerarsi trascurabile nel caso di elezione diretta di un presidente “forte”.

“President Bulatovic feels that we do not have the right to show much initiative, and that we should have great respect for Slobodan Milosevic. However, a passive stance such as this will only lead to unconditional acceptance of Yugoslavia the way Mr Milosevic and Serbia see it.”

(citato in Bidelaux, Jeffries 2007: 482)

Le urne diedero ragione a Djukanovic, che al secondo turno, con un'affluenza del 75%, sconfisse Bulatovic per una manciata di voti (50,79% contro 49,2%; approssimativamente 6000 voti di scarto). La missione internazionale per il monitoraggio del processo elettorale, gestita dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), confermò il risultato, affermando che rifletteva la volontà degli elettori. La rottura tra le file interne del DPS, date le reazioni alla vittoria della corrente riformista, si dimostrò insanabile. La parte più reazionaria del partito denunciò frodi elettorali e tentò, senza successo, di rovesciare i risultati delle urne aizzando la popolazione e organizzando manifestazioni di massa. La divisione interna ottenne formale riconoscimento con l'uscita in blocco dal partito degli uomini fedeli a Bulatovic, il quale fondò una nuova formazione politica filo-serba e conservatrice, il Partito Popolare Socialista (*Socijalisticka Narodna Partija*, SNP).

L'avvicendamento tra Bulatovic e Djukanovic segnò la fine di un ciclo, portando ad una maggiore apertura del sistema politico, e diede inizio alla seconda fase di transizione che, dopo un periodo di incubazione, dovrebbe condurre il Montenegro dalla sua condizione di “semi-autoritarismo a partito dominante” a quella di democrazia elettiva (Darmanovic 2003: 146). Questa seconda fase, ancora oggi, non può dirsi completata dato che, come vedremo, sono ancora molte le distorsioni e gli squilibri radicati nel sistema politico montenegrino.

Dopo la vittoria di Djukanovic, le relazioni tra Belgrado e Podgorica degenerarono gradualmente. Da un lato l'azione serba in Kosovo si fece sempre più incisiva, causando il movimento verso i confini montenegrini di decine di migliaia di profughi albanesi³¹. Altro sintomo evidente dell'estremizzazione in atto della politica nazionalista di Belgrado

³¹ Tra il 1998 e il 1999, il Montenegro ha accolto all'incirca 80.000 profughi albanesi.

fu l'inclusione del Partito Radicale Serbo nella compagine di governo. Dal canto loro, Djukanovic ed il governo montenegrino abbracciarono una linea sempre più possibilista nei confronti delle istanze indipendentiste, anche come reazione alla politica autolesionista di Milosevic. Quest'ultimo rispose alzando i toni del confronto e per rappresaglia alla sconfitta del suo pupillo Bulatovic sancì un blocco economico contro il Montenegro, destituì il Primo Ministro della Repubblica Federale Jugoslava Radoje Kontic³², di nazionalità montenegrina, per sostituirlo col fedele Bulatovic, e infine spostò il traffico marittimo diretto in Serbia dal porto montenegrino di Bar a quello greco di Salonicco.

La leadership di Djkanovic trovò conferma nelle elezioni dell'assemblea montenegrina del maggio 1998, in occasione delle quali il suo DPS si mise alla guida di una coalizione (*Da zivimo bolje*, "Per una vita migliore") che comprendeva anche i socialdemocratici del SDP e il Partito Popolare NS. Forte del risultato delle urne, il governo montenegrino adottò una serie di misure tese a diminuirne la dipendenza da Belgrado, rivendicando autonomia nell'ambito commerciale, delle telecomunicazioni e delle dogane. All'inizio del 1999 il Montenegro aveva ormai rimosso tutti i ponti fiscali con la Repubblica Federale Jugoslava, alla quale aveva smesso di trasferire gli introiti delle imposte e dei dazi doganali. Anche la partecipazione del Montenegro alle istituzioni ed al processo decisionale a livello federale era cessata (Bidelaux, Jeffries 2007: 485).

L'escalation di violenza in Kosovo coincise con la militarizzazione del Montenegro. La presenza di truppe dell'esercito federale ai comandi di Milosevic si fece sempre più consistente, fino a raggiungere le circa 20.000 unità nel maggio 1999. La preoccupazione del presidente montenegrino per i toni belligeranti di Belgrado³³ andò di pari passo con quella del Segretario generale della NATO Solana, che dichiarò la ferma volontà dell'Organizzazione atlantica di non accettare l'apertura di un nuovo fronte di conflitto nei Balcani. In uno scenario ad alta tensione, il 14 luglio cominciò una negoziazione tra i vertici serbo e montenegrino per la ridefinizione dei rapporti costituzionali tra le due unità costitutive della Repubblica Federale Jugoslava. L'obiettivo di Djukanovic era quello di trasformare il Montenegro "in un paese democratico, economicamente sviluppato e integrato in Europa" (Bidelaux, Jeffries 2007: 487). Le proposte formulate dagli esponenti montenegrini restarono tuttavia inascoltate, non ottennero risposta formale né durante gli

³² Kontic si era rifiutato di dichiarare lo stato di emergenza in Montenegro in occasione della sconfitta di Bulatovic alle elezioni presidenziali del 1997.

³³ Djukanovic dichiarò pubblicamente che l'atteggiamento di Belgrado corrispondeva alla volontà di instaurare in Montenegro una dittatura militare capeggiata dall'esercito jugoslavo ("*The regime in Belgrade wants to install the Yugoslav Army as a dictatorship power in Montenegro*").

incontri di luglio né in quelli successivi tenutisi ad ottobre, quando la guida della delegazione serba venne affidata a Vojislav Seselj, leader del Partito Radicale Serbo (SRS). Le vicende legate al controllo dell'aeroporto di Podgorica e all'assassinio di Goran Zugic, consigliere di Djukanovic per gli affari di difesa e sicurezza, contribuirono ad esacerbare ulteriormente i rapporti tra Serbia e Montenegro. Per quanto riguarda il primo caso, all'azione del governo di Djukanovic che dichiarò gli aeroporti di Podgorica e Tivat proprietà statale montenegrina, a scapito della jugoslava JAT, seguì la reazione serba, la quale si tradusse nell'occupazione dei siti in questione da parte dell'esercito jugoslavo. Per quanto concerne invece l'omicidio di Goran Zugic (31 maggio 2000), emersero due distinte chiavi di interpretazione: poteva trattarsi di una questione connessa alla lotta economico-criminale tra clan, oppure di una vera e propria liquidazione di stampo politico, orchestrata da Belgrado per influenzare il risultato delle ormai prossime elezioni locali (Podgorica e Herzeg Novi) (Zoran Radulovic, AIM Podgorica, 2 giugno 2000). Gli esiti delle elezioni locali diedero indicazioni divergenti. Infatti mentre a Herzeg Novi, enclave costiera caratterizzata da una consistente presenza serba, prevalse la "coalizione jugoslava", a Podgorica si affermò *Da zivimo bolje*, guidata dal partito di Djukanovic.

Per come erano venute a strutturarsi le forze in gioco, nessuna era in grado di vantare una predominanza assoluta nei confronti dell'avversario, garantendo all'intero sistema un certo grado di equilibrio, ma anche una eccessiva staticità. La posizione anti-serba di Djukanovic era sì maggioritaria, ma non di certo schiacciante. Questa situazione di stasi generò anche effetti benefici, poiché vennero eliminate, almeno momentaneamente, dal ventaglio delle possibili opzioni politiche quelle più estreme e radicali, ovvero l'annessione forzata alla Serbia e la secessione.

Le principali istituzioni montenegrine (governo, presidenza, parlamento) rifiutarono unanimemente di riconoscere le riforme costituzionali coattivamente predisposte da Milosevic e appoggiate dalla camera alta del parlamento della Repubblica Federale Jugoslava. Approvarono invece una "risoluzione relativa alla protezione dei diritti e degli interessi della Repubblica di Montenegro", i cui accorgimenti centrali erano i seguenti:

- esautorare, in quanto illegittimi, gli atti emanati dalle istituzioni federali senza la partecipazione dei rappresentanti montenegrini;
- non riconoscere gli emendamenti di riforma costituzionale, in quanto lesivi della pari legittimità di Serbia e Montenegro nella Federazione, come riconosciuto dalla costituzione stessa;

- trovare soluzioni pacifiche alle crescenti tensioni tra Serbia e Montenegro.

Come riconosciuto anche dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa³⁴, questa risoluzione coincise con una moratoria *de facto* delle decisioni legislative o politiche prese a livello federale senza il coinvolgimento delle autorità montenegrine.

Anche la Repubblica Federale Jugoslava, sorta nel 1992 dalla convergenza di visioni tra elite politiche serbe e montenegrine come erede della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, cominciava così a sgretolarsi per effetto della competizione tra forze centraliste e spinte centrifughe. Nel luglio del 2000 Djukanovic affermò che oramai la Jugoslavia non aveva più alcuna ragion d'essere (The Guardian, 11 luglio 2000) e successivamente rese pubblica la decisione di boicottare le elezioni parlamentari e presidenziali del mese di settembre. Furono le stesse fazioni pro-serbe, facenti capo al SNP di Bulatovic, a mettere in moto l'organizzazione in modo da garantire ai sostenitori di Milosevic la possibilità di votare. Proprio per il carattere autogestito dell'organizzazione, non mancarono voti multipli e altre forme di frodi elettorali (The Economist, 16 settembre 2000). L'affluenza si attestò su un minimo storico (28%) e tutti i seggi in gioco andarono alla coalizione tra SNP e SNS (*Srbska Narodna Stranka*, Partito Popolare Serbo) (Bieber 2003: 35).

2.3 Il riemergere dell'eterno dilemma

Con le elezioni anticipate convocate da Djukanovic per l'aprile del 2001 cominciò ad affiorare in maniera sempre più evidente l'inconciliabilità di fondo fra le due repubbliche jugoslave. Alla coalizione di Djukanovic (*Pobjeda je Crna Gora*, composta da DPS e SDP) tentò di opporsi una nuova coalizione (*Zajedno za Jugoslaviju*, Insieme per la Jugoslavia), guidata dal SNP del nuovo leader filo-serbo Predrag Bulatovic, affiancato dal Partito Popolare (NS) e dal Partito Popolare Serbo (SNS). Nonostante la caduta di Milosevic, il dibattito politico montenegrino continuò a ricalcare principalmente l'antica linea di frattura tra *Bjelasi* (bianchi, colore che identifica gli unionisti) e *Zelenasi* (verdi, favorevoli all'indipendenza del Montenegro), come dimostrato dal fronteggiarsi di due coalizioni che guardavano in direzioni opposte (*Zajedno za Jugoslaviju* rivolta ancora verso Belgrado, *Pobjeda je Crna Gora* concentrata sull'indipendenza quale primo passo

³⁴ Consiglio d'Europa - Assemblea Parlamentare, *Situation in the Federal Republic of Yugoslavia*, doc. 8889, 8 novembre 2000.

per riavvicinarsi all'Europa). D'altronde, come notato da Srdjan Darmanovic³⁵, con la disgregazione della Repubblica Socialista Federale Jugoslava, al pari di ciò che accadde in altri momenti storici ad elevata criticità, il Montenegro si ritrovò ad affrontare il “dilemma eterno”, ovvero l'alternativa tra sposare il nazionalismo pan-serbo oppure insistere sulla causa dell'indipendenza (Darmanovic 2003: 146). Rispetto alla problematica, estremamente attuale fino al 2000, relativa all'opportunità o meno di compiacere la volontà politica di Milosevic, di tipo estemporaneo e circostanziale, la questione dell'espressione statale del Montenegro si presenta come strutturale, storicamente radicata e di lungo termine. Dunque, date le circostanze, per la Repubblica del Montenegro non si trattava unicamente di aumentare la propria sovranità e le proprie prerogative in un'ottica auto-difensiva contro la degenerazione nazional-socialista serba, ma bensì si rendeva sempre più pressante la necessità di dare una risposta definitiva a un dilemma tradizionale della storia montenegrina, trascendente tanto l'ascesa quanto il declino di Milosevic.

I risultati delle elezioni dell'aprile 2001 rappresentarono la riconferma dell'estrema polarizzazione della scena politica montenegrina tra i partiti a favore dell'indipendenza e il blocco pro-jugoslavo (Bieber 2003: 36). La coalizione che appoggiava Djukanovic raccolse il 46,7% dei consensi, mentre *Zajedno za Jugoslaviju* ottenne il 42,9% dei voti.

La centralità della disputa concernente lo status del Montenegro non lasciava indifferenti nemmeno le grandi potenze, che nutrivano serie preoccupazioni per le conseguenze del perdurare nel tempo del processo di disintegrazione della Jugoslavia. Temendo che l'indipendenza del Montenegro potesse rappresentare un nuovo ed ulteriore elemento di instabilità, il “Gruppo di contatto” (Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia e Russia) emise una dichiarazione congiunta che esprimeva chiaramente la predilezione per “un Montenegro democratico in una Jugoslavia democratica” rispetto all'incubo di ulteriori secessioni.

2.4 Nascita ed estinzione dello stato di Serbia e Montenegro

Nel biennio 1997-1998 si materializzò la sconfitta del blocco di partiti tradizionalmente alleati con Belgrado, che lasciarono spazio alle forze politiche tendenzialmente filo-indipendentiste capeggiate da Milo Djukanovic. Le relazioni tra Belgrado e Podgorica

³⁵ Srdjan Darmanovic è docente di politica comparata presso l'Università del Montenegro e presidente del *Center for Democracy and Human Rights* (CEDEM).

avevano poi raggiunto una situazione di stallo che nemmeno la caduta di Milosevic era riuscito a smuovere. Difatti Djukanovic, ritenendo scontata una riconferma delle fazioni reazionarie di Milosevic, ordinò il boicottaggio delle elezioni federali del 2000, le quali, al contrario di quanto previsto dal presidente montenegrino, segnarono l'affermazione dell'opposizione democratica e riformista (*Demokratska opozicija Srbije*, DOS), che finì col formare, per questioni di opportunità politica, una coalizione appoggiata anche dalle forze reazionarie montenegrine (Van Meurs, in Bieber 2003: 64). Se da un lato la sopravvivenza di una Repubblica Federale Jugoslava ormai priva di legittimità e tecnicamente disfunzionale era palesemente controproducente per entrambe le parti in causa, dall'altro non sembravano emergere soluzioni condivise per superare la situazione di stallo. Solo con l'ingresso in scena dell'Unione Europea, nella persona dell'Alto Rappresentante Javier Solana, fu possibile trasformare i fondamenti stessi che sostanziano le relazioni serbo-montenegrine, creando una situazione favorevole al dialogo e all'accordo. Lo *status quo* era venuto imponendosi sulle classi dirigenti come una gabbia senza uscita: per i leader politici in gioco non era possibile modificare il reciproco atteggiamento senza accusare perdite in credibilità e credito politico. Fu a questo punto che *"the EU lunched a strong initiative to put the relationship between Serbia and Montenegro on a wholly fresh basis"* (Darmanovic 2007: 153).

Le intricate negoziazioni trilaterali (che in seguito verranno analizzate più nel dettaglio), contraddistinte dal ruolo di mediatore forte giocato dall'Unione, sfociarono nell' "Accordo di Belgrado sui punti per la riconfigurazione delle relazioni tra Serbia e Montenegro", che venne firmato dalle autorità jugoslave, serbe e montenegrine il 14 marzo 2002. L'Alto Rappresentante Javier Solana salutò il raggiungimento dell'accordo con entusiasmo, affermando che esso costituiva *"an important step forward for the stability of the region and Europe (...), not the end of anything, but the beginning of a new chapter that we will write together and bring you membership for the EU"* (Indipendent, 15 marzo 2002). A monte del successo della diplomazia europea sta il riconoscimento da parte degli attori coinvolti di essere intrappolati in una *"lose-lose situation"*, in un gioco a somma zero, all'interno del quale l'intervento dell'Unione ha rappresentato una finestra di opportunità, fornendo tanto incentivi economici quanto provvidenziali giustificazioni politiche ai vertici delle due repubbliche, rendendo di conseguenza possibile un cambio indolore di linea politica. Il processo giunse a compimento solo il 3 febbraio dell'anno successivo, con l'approvazione da parte del neo eletto parlamento federale della Carta costituzionale

della Serbia e Montenegro³⁶ quale successore della Repubblica Federale Jugoslava. Il nuovo stato appariva come un ibrido tra principio federale e confederale: implicava dunque l'istituzione di un singolo stato internazionalmente riconosciuto, ma interiormente composto da due repubbliche con un elevatissimo grado di autonomia. L'unione di Serbia e Montenegro è stata altrimenti descritta come una "confederazione con una singola soggettività internazionale" (Friis 2007: 71).

Nel frattempo, in seguito alle elezioni del 20 ottobre 2002, ancora una volta dominate dalla coalizione DPS-SDP, Djukanovic lasciò la presidenza della Repubblica per ricoprire il ruolo ben più influente di Primo Ministro. La carica di presidente, dopo ben tre tornate elettorali ripetute a causa del mancato raggiungimento del quorum, venne infine ricoperta dall'esperto e pro-indipendentista Vujanovic, anche lui esponente del partito di Djukanovic.

In realtà l'unione di Serbia e Montenegro rappresentò il frutto del compromesso tra due visioni antitetiche che ponevano in conflitto Belgrado e Podgorica riguardo ai requisiti sostanziali della forma di stato desiderabile. Il governo serbo aveva fatto proprio un approccio molto pragmatico, basato principalmente su due assunti: il principio della funzionalità istituzionale e la propensione per un processo decisionale di tipo cooperativo. Il Montenegro al contrario si presentò al tavolo delle trattative con delle linee guida più idealiste e meno attuabili, incentrate sulla messa a punto di un processo decisionale consensuale e sul principio dell'equità istituzionale tra le due repubbliche. Quello a cui Djukanovic mirava era un'unione di due stati, tutti e due sovrani e dotati di personalità internazionale, che avrebbero dovuto delegare volontariamente alcune competenze ad un livello federale essenzialmente sussidiario a quello statale (Van Meurs, in Bieber 2003). L'Accordo di Belgrado del febbraio 2002, come attuato dalla costituzione approvata l'anno seguente, si approssimò più alle posizioni serbe che non a quelle montenegrine: al livello federale, unico a godere di personalità internazionale, vennero attribuiti cinque ambiti ministeriali di piena competenza (difesa, affari esteri, relazioni economiche esterne, relazioni economiche interne, protezione dei diritti umani e delle minoranze) e venne istituito un parlamento federale monocamerale, composto da 126 deputati (91 serbi, 35

³⁶ La nuova Carta costituzionale era già stata approvata dall'assemblea montenegrina il 29 gennaio 2003 (55 favorevoli, 7 contrari) e ottenne il definitivo via libera solo dopo il voto favorevole delle due camere (camera alta: 26 favorevoli, 7 contrari – camera bassa: 84 favorevoli, 31 contrari) del parlamento della Repubblica Federale Jugoslava (Bidelaux, Jeffries 2007: 499-500).

montenegrini). Questi due elementi in concreto vanificavano la presunta parità reale tra le due repubbliche, che rimaneva invece circoscritta ad un ambito legale - normativo. Comunque il Montenegro riuscì a far includere nell'accordo e nella carta costituzionale la possibilità a favore di entrambe le repubbliche, a partire dal terzo anno successivo all'entrata in vigore della costituzione, di scindersi dalla Serbia e Montenegro via referendum. L'articolo 60 della Costituzione del marzo 2003 sanciva quanto segue:

“Upon the expiry of a 3-year period, member states shall have the right to initiate the proceedings for the change in its state status or for breaking away from the state union of Serbia and Montenegro.

The decision on breaking away from the state union of Serbia and Montenegro shall be taken following a referendum.”

(Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, art. 60)

Nel biennio 2003-2004 si concentrarono una serie di scandali che minarono la leadership di Djukanovic e del suo partito. Djukanovic venne chiamato in causa dagli organi giudiziari italiani per presunto contrabbando di sigarette, ma all'accusa oppose l'immunità di cui godeva, e gode tutt'ora, in quanto membro dell'assemblea montenegrina. A questo si aggiunsero un caso di traffico di esseri umani, che coinvolgeva il leader dell'Alleanza Liberale, e l'omicidio di Dusko Jovanovic, direttore del quotidiano DAN, giornale con visioni anti-governative molto vicino al SNP. Al tempo stesso i partiti di opposizione misero in atto un boicottaggio dei lavori parlamentari che durò dal giugno 2003 all'ottobre 2004, adducendo come ragione la mancata messa in onda dei dibattiti dell'assemblea montenegrina³⁷.

La prevista armonizzazione in campo economico e commerciale tra le due repubbliche non avvenne, frustrando così le speranze nutrite da parte dell'Unione di poter procedere alla graduale integrazione “in blocco” di Serbia e Montenegro. La stessa Commissione europea si vide costretta a prendere atto dell'incompatibilità ormai strutturale tra due entità, adottando nel 2004 il cosiddetto “*dual-track approach*” che, tra le altre implicazioni, impediva alle due repubbliche, ora prese in esame individualmente, di usare

³⁷ L'argomento in questione, che potrebbe sembrare banale, ricopre in realtà una parte importante nel dibattito pubblico montenegrino. Nell'autunno del 2008 la questione, ancora irrisolta, della messa in onda delle sedute del parlamento di Podgorica ha portato nuovamente al boicottaggio dei lavori parlamentari da parte dei maggiori partiti di opposizione.

la disfunzionalità della loro unione come alibi per il mancato impulso alle riforme. Anche a livello di supporto popolare l'unione di Serbia e Montenegro stava perdendo appeal, poiché non aveva per nulla contribuito a risolvere le profonde contraddizioni sociali, economiche e politiche esistenti. In particolare in Montenegro l'acclamata volontà di avvicinarsi in maniera autonoma alle istituzioni europee, e quindi anche di accettare ed assimilare gli ideali sui quali esse si fondano, era in netto contrasto con la realtà dei fatti: le reti del crimine organizzato conservavano il loro potere, il partito al governo esercitava una supremazia quasi egemonica, sfruttando la posizione di potere per condizionare la libertà di espressione dei media, e le strutture di potere presentavano ancora caratteristiche clientelari e di estrema verticalità (Bidelaux, Jeffries 2007: 508).

L'insostenibilità del legame tra Serbia e Montenegro, un'unione coatta tra due stati che oramai vivevano come separati in casa, condusse inevitabilmente alla decisione da parte montenegrina di dare seguito all'articolo 60 della Costituzione della Serbia e Montenegro, convocando un referendum popolare per stabilire in maniera definitiva lo status del Montenegro. Il continuum delle forze politiche si frazionò secondo uno schema ormai noto: le forze di governo si schierarono a favore dell'indipendenza, trovando nella neo-restaurata Chiesa Ortodossa montenegrina³⁸ un fedele alleato, mentre i partiti di opposizione formarono il fronte filo-serbo. Come in occasione delle negoziazioni per la creazione della Serbia e Montenegro, anche in queste circostanze l'intervento della comunità internazionale fu incisivo e svolse un'importante funzione di legittimazione del risultato referendario. Nello specifico l'azione congiunta di Unione Europea, Consiglio d'Europa e Commissione di Venezia³⁹ contribuì prima alla fase organizzativa, nella quale vennero stabiliti i criteri fondamentali su cui fondare la legittimità e la regolarità del referendum, e successivamente alla fase di pubblico riconoscimento dei risultati delle urne. L'Unione nominò due mediatori particolari, entrambi diplomatici di origine slovacca con esperienze nei Balcani: Miroslav Lajcak fu incaricato di raggiungere in maniera negoziata un accordo sulla soglia minima necessaria per la convalida del risultato, mentre Frantisek Lipka venne assegnato alla presidenza della Commissione Elettorale montenegrina (*Republičke Referendumske Komsijie*, RRK).

³⁸ La Chiesa Ortodossa montenegrina era stata costretta a confluire nella Chiesa Ortodossa serba nel 1920, per poi risorgere in quanto entità religiosa autocefala il 31 ottobre 1993. La rinascita di una struttura clericale montenegrina, più che assumere un valore religioso, rappresentò un'espressione sociale alternativa delle aspirazioni indipendentiste del Montenegro, considerando soprattutto la rivalità con la Chiesa Ortodossa serba, guidata dal patriarca oltranzista filo-serbo Amfilohije.

³⁹ La "European Commission for Democracy through Law", meglio conosciuta come *Venice Commission*, è l'organo consultivo del Consiglio d'Europa per gli affari costituzionali.

Il referendum sull'indipendenza del Montenegro si risolse per una manciata di voti a favore del blocco governativo, che riuscì a superare di poco (55,5%) la soglia minima fissata al 55 per cento. La mobilitazione a livello popolare fu ampia e generalizzata, facendo registrare un'affluenza dell'86,3 per cento. Al referendum del 21 maggio 2006 seguì la dichiarazione di indipendenza (3 giugno), emanata durante una seduta dell'assemblea del Montenegro boicottata dai partiti filo-serbi. Dal documento emerge il proposito di modellare il nuovo stato indipendente come espressione della società "multi-etnica, multi-culturale e multi-religiosa" montenegrina e dei principi fondativi dello stato di diritto, della democrazia e dell'economia di mercato.

Il passaggio del Montenegro alla condizione di stato sovrano internazionalmente riconosciuto coincise anche con un'importante variazione nel sistema partitico. Quello che fino al maggio 2006 era stato un semplice movimento europeista guidato dal giovane economista Nebojsa Medojevic, si trasformò in un vero e proprio partito (Movimento per il Cambiamento, *Pokret za Promjene*, PZP), venendo così a inserirsi come terza alternativa nella competizione tra i due blocchi che da anni monopolizzavano la scena politica. Le priorità individuate dal PZP, in aperta critica con il perdurare del dominio di Djukanovic, facevano chiaro riferimento alla "discontinuità con i metodi totalitari di governo", alla lotta contro la corruzione e l'arricchimento illecito, alla tutela dei diritti umani⁴⁰. Alle elezioni del parlamento montenegrino successive alla dichiarazione di indipendenza, Medojevic raggiunse il 13 per cento delle preferenze e, pur non rappresentando una minaccia concreta per la coalizione DPS-SPD, sempre salda al potere col 48,62 per cento dei voti, contribuì a portare elementi di rinnovamento nel dibattito politico. Altra novità importante fu il parziale (e momentaneo) ritiro di Djukanovic dalla politica attiva per ragioni personali, dopo aver ricoperto per 15 anni cariche di primo piano nelle istituzioni governative montenegrine. Pur conservando la presidenza del DPS, Djukanovic lasciò il ruolo di Primo Ministro al compagno di partito Zeljko Sturanovic.

Finalmente raggiunto l'agognato obiettivo dell'indipendenza e sciolto il legame disfunzionale che lo legava alla Serbia, il Montenegro cercò di dare concreta realizzazione ai piani di integrazione euro-atlantica. Nel gennaio 2007 venne concluso un accordo di partenariato tra l'Unione Europea e il Montenegro, voluto e appoggiato dal Consiglio Europeo anche quale "mezzo per sostenere la prospettiva europea dei paesi dei Balcani

⁴⁰ Riferimento al Programma elettorale del PZP, Cetinje 2006.

occidentali”⁴¹, seguito a ottobre dalla firma dell’Accordo di Stabilizzazione e Associazione.

Il 2008 vide il rientro in campo di Djukanovic, che prese il posto di Sturanovic costretto a rassegnare le dimissioni per motivi di salute. L’impressionante stabilità del sistema politico montenegrino venne ulteriormente confermata dalle elezioni presidenziali, che sancirono il trionfo di Vujanovic (DPS, 51,89%) sui rivali Mandic (Lista Serba - LS - 19,55%) e Medojevic (PZP, 16,4%). La tranquillità della *pax Djukanoviana* venne tuttavia agitata dalle turbolenze causate dall’instabilità insita nelle relazioni trilaterali Belgrado-Pristina-Podgorica. La dichiarazione d’indipendenza del Kosovo del febbraio 2008 poneva il Montenegro tra due fuochi: da un lato la strada verso Bruxelles presumeva implicitamente la necessità di allinearsi con la maggioranza degli stati dell’Unione che avevano riconosciuto l’indipendenza dell’ex provincia autonoma serba; dall’altro un’azione di questo genere avrebbe comportato il rischio quasi certo di aumentare sensibilmente i punti di attrito con Belgrado. La nebbia che avvolgeva l’assunto Kosovo cominciò a dileguarsi il giorno 3 ottobre 2008, con l’approvazione da parte dell’assemblea montenegrina della “Risoluzione sulla necessità di accelerare i processi di integrazione”. Questo provvedimento metteva nelle mani del governo la decisione ultima sul procedere, quando e qualora lo ritenesse opportuno, al riconoscimento del Kosovo. La riserva venne sciolta il 9 ottobre con la decisione di riconoscere, congiuntamente con la Macedonia, l’indipendenza kossovara⁴². Se da parte sua la Serbia insisteva sull’opportunità di attendere il pronunciamento della Corte Internazionale di Giustizia⁴³, alla quale si era appellata principalmente per depoliticizzare la questione Kosovo e dare mostra

⁴¹ 2007/49/EC: Council Decision of 22 January 2007 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Montenegro.

⁴² Nel testo congiunto reso pubblico dai governi montenegrino e macedone all’indomani del riconoscimento dell’indipendenza del Kosovo si legge “*Montenegro and Macedonia are committed to permanent stability, peace, security and progress of all the countries of the region, with clear European and Euro Atlantic perspective. The decision to recognize Kosovo by Montenegro, as a potential EU candidate, and Macedonia, as a EU candidate country is a result of the careful political assessment and is based on the conclusion adepte by the EU General Affairs and External Relation Council on February 12, 2007 and February 18, 2008, as well as on decision made by European Council on December 14, 2007*” (Joint Statement of the Government of Montenegro and the Government of the Republic of Macedonia, Podgorica, October 9, 2008).

⁴³ La Serbia aveva manifestato la sua intenzione di portare il caso della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) già nel marzo 2008, ma ciò ha potuto avvenire concretamente solo a seguito della votazione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (8 ottobre 2008) che ha dato via libera al procedimento consultivo della CIG con 77 voti favorevoli, 74 astenuti e 6 contrari (Stati Uniti, Albania, Nauru, Palau, isole Marshall e Micronesia). Ciò che la Serbia ha tentato di fare con questo escamotage, visto in patria come un grande successo diplomatico, è cercare di spostare la questione dalla sfera del politico, in cui la pesante eredità del passato ne ha compromesso la credibilità, a quella del diritto internazionale.

internazionale di buona diplomazia e raggiunta maturità, il Montenegro cercò di proporre una visione dei fatti che identificava il riconoscimento della sovranità kossovara non tanto come mossa politica in sé, ma come una semplice constatazione di indiscutibili circostanze fattuali.

All'indomani del Consiglio Europeo del dicembre 2008 il Montenegro ha consegnato a Parigi nelle mani di Sarkozy la sua candidatura ufficiale all'Unione Europea, ponendo fine a una lunga disputa riguardo al *timing* della presentazione. L'impazienza esternata da Gordana Djurovic, vice-Primo ministro e presidente del Segretariato per l'integrazione europea del governo montenegrino, era stata mitigata dalla posizione attendista della Francia, presidente di turno dell'Unione. Alla fine è prevalsa una posizione di compromesso: la candidatura è stata sì presentata durante la presidenza francese, ma non in tempo tecnico utile per essere messa in agenda e discussa al Consiglio Europeo dell'11 e 12 dicembre.

2.5 Considerazioni finali: vecchie problematiche e nuove prospettive

Dopo anni di lacerazioni interne, la prospettiva europea ha fatto confluire verso l'intera area balcanica nuova linfa vitale. Nel cammino verso il ricongiungimento col Vecchio Continente, il Montenegro può essere visto come un precursore, la cui condizione privilegiata deriva in primis dalla parziale estraneità alle sistematiche degenerazioni del nazionalismo balcanico degli anni novanta. Ciò scaturisce soprattutto dal fatto che in Montenegro, rispetto ad altri stati sorti dalla disgregazione della Jugoslavia, il discorso politico costruito lungo i confini di distinzione etnica ha svolto un ruolo molto meno significativo (Bieber 2003: 42). Tuttavia la realtà montenegrina non manca di presentare alcune tra le altre caratteristiche endemiche del modello socio-politico balcanico post-comunista, quali l'oligarchia di partito, la forte compenetrazione tra stato e società, problemi cronici di corruzione, clientelismo e scarsa trasparenza. A questi elementi va aggiunta la problematica cruciale della definizione del suo status, che ha rappresentato l'argomento cardine del dibattito politico degli ultimi vent'anni. Proprio l'enfasi trasversale sulla disputa tra indipendentisti e unionisti riguardo all'identità montenegrina, focalizzata sulla ridefinizione dei rapporti con la Serbia, ha contribuito a limitare sensibilmente l'etnicizzazione del confronto politico interno. Inoltre ha stimolato l'insorgere di un fenomeno unico nei Balcani, ovvero quello di un movimento nazionalista

multi-etnico che ha coinvolto tanto le minoranze (musulmani albanesi e bosgnacchi) quanto buona parte della popolazione slava di religione ortodossa (Friis 2006: 73).

Le tematiche centrali sono dunque due: la definizione dello status internazionale del Montenegro, che chiama in causa i rapporti con Belgrado ma che ha altresì visto il coinvolgimento diretto e ripetuto nel tempo dell'Unione Europea, e la metamorfosi interna del Montenegro, da inserirsi nel più ampio contesto del processo di stabilizzazione e associazione. In entrambi i casi, l'Europa non è stata a guardare.

In conclusione, la stabilità del sistema politico montenegrino, che, operazioni cosmetiche a parte, ha coinciso col perdurare dello stesso partito al potere per oltre sessant'anni, rappresenta la faccia più evidente di una maturità politica non ancora completamente conquistata. La supremazia della Lega dei Comunisti prima e poi del DPS è sintomatica di una staticità di fondo, conseguenza anche di un'opposizione altrettanto immatura, ancora proiettata nel passato e incapace di assimilare il *modus operandi* tipico delle democrazie moderne. Come notato in precedenza, la prima fase transitoria del Montenegro (1989-1997) ha segnato il passaggio da un regime socialista monopartitico ad una semi-autocrazia di partito (o democrazia illiberale), mentre la seconda, ancora *in fieri*, lo sta avvicinando agli standard europei di *governance* e al modello di democrazia elettiva liberale. Insomma, il Montenegro resta tuttora un regime ibrido: se da un lato il confronto politico è inquadrato in prospettiva elettorale, dall'altro il processo elettorale si caratterizza per essere soggetto a manipolazioni, attuate per vie sia istituzionali che extraistituzionali⁴⁴ (Bieber 2003: 39; Durmanovic 2003: 147). Bisogna tuttavia constatare che, soprattutto a partire dal 2006 in coincidenza con la conquista dell'indipendenza, numerosi passi avanti sono stati compiuti⁴⁵, primariamente grazie all'accelerazione del processo di integrazione europea. E' infatti proprio la cornice europea che offre al Montenegro gli incentivi per portare a compimento la sua fase di maturazione politica.

⁴⁴ A tale proposito, Darmanovic fa riferimento al controllo che il partito dominante è in grado di esercitare sui mezzi di comunicazione pubblici, alla strumentalizzazione dell'apparato amministrativo in funzione elettorale, all'abuso di potere delle autorità di polizia, alle occasionali intimidazioni contro i rivali politici e alla manipolazione del sistema elettorale.

⁴⁵ Pierre Mirrel, responsabile per i Balcani della DG Enlargement della Commissione Europea, in occasione dell'Enhanced Permanent Dialogue tenutosi a Podgorica il 5 dicembre 2008, ha definito "*impressive*" la produzione legislativa del Montenegro nel suo processo di adeguamento agli standard europei. Le critiche si sono invece concentrate sul piano della concreta ed effettiva implementazione della legislazione approvata.

3. L'UNIONE EUROPEA COME ATTORE INTERNAZIONALE

Fin da principio, la Comunità Europea (poi Unione) ha conosciuto le proprie origini come attore internazionale eclettico. Sebbene l'Unione abbia mutato forma e struttura durante il processo di integrazione, nella sua duplice accezione di allargamento geografico e approfondimento istituzionale, è un dato di fatto che l'entità europea abbia acquisito negli anni una crescente rilevanza internazionale. Concetti quali "*presence*" e "*actorness*" hanno fornito un primo approccio alla concettualizzazione dell'Unione come attore sulla scena globale (Ginsberg 1999). Il primo pone l'enfasi su come è esternamente percepita l'azione dell'Unione, mentre l'idea relativa alla "*actorness*" fa riferimento alla capacità dell'unione di agire in maniera unitaria nel contesto internazionale in relazione a quattro criteri: riconoscimento, autonomia, autorità e coesione⁴⁶. Il compito più arduo sta non tanto nel descrivere l'impatto dell'Unione Europea nel mondo delle relazioni internazionali, quanto nel definire quali siano le caratteristiche della proiezione dell'Unione Europea nel contesto globale, rispetto al quale essa esercita una certa influenza che rispecchia la sua particolare natura di creatura politica *sui generis*. Proprio riuscire a dare una spiegazione riguardo "la natura della bestia" (Risse-Kappen 1996) è strettamente correlato con la possibilità di comprenderne i tratti definitivi della proiezione esterna.

3.1 Civilian Power

La politica estera dell'Unione, dunque, riflette implicitamente la logica genetica, squisitamente politica, che l'ha originata. E' indicativo che secondo alcuni autori l'essenza stessa dell'Unione Europea, in misura maggiore rispetto alle politiche messe

⁴⁶ Il riconoscimento concerne l'accettazione altrui della competenza dell'Unione Europea ad agire; l'autorità fa riferimento alla competenza legale ad agire; l'autonomia alla capacità di distinguere il proprio intervento da quello di altri attori internazionali, qualificandolo così come indipendente; infine la coesione richiama il grado di unità interna dell'Unione Europea nel proiettare la propria azione verso l'esterno.

effettivamente in atto, sia il fattore più importante nel plasmare il suo ruolo internazionale (Manners 2002: 252).

La logica genetica di cui sopra può essere declinata in tre considerazioni:

- l'Unione Europea nasce come un “*peace pact*” tra nazioni precedentemente belligeranti e rappresenta dunque un modello di riconciliazione post-conflitto. Riprendendo le parole di Monnet, “*the Europeans have built up the European Community precisely in order to find a way out of the conflicts to which the nineteenth philosophy gave rise*” (Monnet 1962: 211);
- l'Unione può essere vista come un esperimento che ha portato il processo storico-politico di civilizzazione al superamento dello stato-nazione (Linklater 2005, in Hill, Smith: 367), “*the exemplar of a new stage in political civilization*” (Duchêne 1973: 19);
- l'Unione ha costituito quella che viene comunemente definita una “comunità di sicurezza”⁴⁷.

Tali elementi possono considerarsi l'anima interiore dell'Unione Europea concepita come *civilian power* nell'ambito delle relazioni internazionali. Il concetto di *civilian power*, coniato da Francois Duchêne all'inizio degli anni settanta, ha svolto una funzione di primo piano nel definire l'allora Comunità Europea nella sua veste di attore internazionale. Anche la stessa congiuntura storica in cui questa interpretazione emerse è significativo: l'accento era posto sulla competizione economica internazionale, le relazioni con l'Unione Sovietica erano in una fase di normalizzazione, mettendo in ombra i principi classici della *realpolitik*, e dal punto di vista dell'elaborazione teorica si stavano affermando concetti quali *soft power*⁴⁸ e interdipendenza⁴⁹, che ben si coniugavano con l'accezione di *civilian power* di Duchêne.

L'influenza che la Comunità Europea era in grado di esercitare sulle variabili economiche a livello globale gioca un ruolo cruciale a riguardo. In quanto “potenza commerciale formidabile” (Meunier, Nicolaidis 2005: 248), in un contesto in cui l'interdipendenza non è solo settoriale (ristretta all'ambito economico), ma assume anche caratteristiche trasversali e inter-settoriali (compenetrazione tra sfera economica e politica), il potenziale

⁴⁷ K. Deutsch ha sviluppato il concetto di “comunità di sicurezza” nel secondo dopoguerra per identificare gli sviluppi dei rapporti internazionali infra-europei, i quali hanno portato l'Europa a costituirsi come una comunità di stati tra i quali la forza non è contemplata come mezzo di risoluzione delle dispute.

⁴⁸ Il concetto di “*soft power*”, sviluppato da Josep S. Nye, è legato alle forme di influenza che si basano sulla cooptazione anziché sulla coercizione, ponendo l'accento su fattori quali la cooperazione multilaterale, il rafforzamento istituzionale, l'integrazione e il potere d'attrazione.

⁴⁹ Il termine “interdipendenza” fa riferimento ad una condizione in cui il cambiamento di una parte del sistema produce conseguenze dirette e indirette per il sistema nel suo insieme.

politico della Comunità Europea nella gestione della situazione di interdipendenza era notevole. Si prenda ad esempio il caso delle relazioni con la Jugoslavia negli anni sessanta e settanta: in quell'occasione il potere commerciale funse da polo di attrazione gravitazionale per evitare un'eccessiva dipendenza economica, e di conseguenza politica, della Repubblica Federale balcanica nei confronti dei Paesi del blocco sovietico⁵⁰.

Una successiva definizione organica di *civilian power*, elaborata da K. Smith, suggerisce che tale idealtipo coincide con

“(...) *an actor which uses civilian means for persuasion, to pursue civilian ends, and whose foreign policy-making is subject to democratic control or public scrutiny*”.

(K. Smith 2005a: 5)

I “*civilian means*” sarebbero riconducibili agli strumenti politici di cui l’Unione dispone in ambito economico, diplomatico, legale e culturale, che verrebbero a convergere nella direzione di perseguire obiettivi quali la promozione della democrazia e dei diritti umani, il multilateralismo, il rispetto del diritto internazionale, la “domesticazione” delle relazioni internazionali e la diffusione dei principi di equità, giustizia e tolleranza (K. Smith 2005a: 3). La definizione qui proposta è dettagliata, restrittiva e idealtipica. Come conclude la stessa autrice, constatando che non tutti gli elementi della definizione trovano perfetta corrispondenza nella natura e nel *modus operandi* dell’Unione Europea (si pensi per esempio al deficitario controllo democratico), l’idea di Europa come puro *civilian power* sarebbe definitivamente morta (K. Smith 2005a: 13). Ciononostante sarebbe controproducente abbandonare completamente le intuizioni proprie del concetto di *civilian power*, che infatti hanno fornito la base sulla quale innestare un altro filone interpretativo, quello che fa capo all’idea di potere normativo. Resta inoltre tuttora inalterata la condizione di forza dell’Unione europea quale *civilian actor*, che si contrappone allo stato embrionale in cui si trovano le aspirazioni di potenza dell’Unione nell’ambito del potere coercitivo e militare.

Come si può notare, la specificità dell’azione internazionale dell’Unione Europea viene spesso ricondotta alla sua natura interna particolare e *sui generis*. Questo aspetto vale non

⁵⁰ Vedi 2.1.5

solo in relazione alla logica fondativa di cui è espressione, ma anche in rapporto alla sua architettura istituzionale. La struttura multi-livello che caratterizza l'Unione, contribuendo ad una dispersione sia orizzontale (secondo criteri funzionali) sia verticale (tra centri autoritativi posti a livelli differenti) dell'autorità, ne limita di fatto la capacità di perseguire una politica estera classica, motivata da una *raison d'état* unitaria e condivisa. Secondo Hans Maull, l'Unione non può rinunciare al suo status di *civilian power*, che però non escluderebbe a priori l'utilizzo della forza militare come ultima risorsa. Nel disegno di Maull ciò che in linea di principio contraddistingue la *polity* europea è il riconoscimento da parte dei suoi membri della necessità della cooperazione quale mezzo per perseguire obiettivi sul piano internazionale. L'Unione europea andrebbe dunque intesa come polo di cooperazione, come una "forza post-moderna" più che come potenza globale nell'accezione classica del termine (Maull 2005). Nella teoria di Hans Maull non è tanto il concetto di *civilian* a venire meno, ma quello di *power*, che più si addice alle relazioni interstatali classiche. Al contrario l'idea di "forza" dovrebbe risultare maggiormente appropriata in un ambiente più congeniale all'Unione Europea, quello post-westfaliano. Sostanzialmente la "forza" europea si dispiegherebbe nel panorama internazionale seguendo i principi d'azione propri della nozione di "potere strutturale"⁵¹, Il concetto di *civilian power* è stato in passato di grande attualità, dato che per oltre cinquanta anni l'Unione Europea ha agito come un "*purely civilian actor*", facendo leva unicamente sui due settori nei quali poteva veramente giocare un ruolo da protagonista, quello commerciale e quello economico (Howorth 2007: 2). Negli ultimi anni, in parte come reazione alle guerre scoppiate nei Balcani occidentali che ne hanno portato alla luce i limiti⁵², l'Europa ha tentato di superare questo paradigma, come appare manifesto considerando la *European Security Strategy* (ESS) del 2003⁵³. Tuttavia la tendenza a

⁵¹ Il concetto di potere "strutturale" o "diffuso", come elaborato dalla studiosa britannica di relazioni politico-economiche internazionali Susan Strange, si riferisce alla capacità di un soggetto di dare seguito alla propria volontà non agendo direttamente sugli altri attori (in questo caso si parla di "potere relazionale"), ma scegliendo e/o modellando la struttura che sottende e regola le interazioni in questione. "ciò che conta è più il "potere su" che il "potere grazie a" (...) il "potere su" non va necessariamente limitato a risultati il cui perseguimento avviene in modo consapevole e deliberato. E' possibile che il potere venga concretamente esercitato semplicemente "per il fatto di esserci", indipendentemente dalla creazione o dallo sfruttamento intenzionali di un privilegio o dal trasferimento di costi e rischi da sé agli altri" (Strange 1998: 52).

⁵² Secondo Howorth, l'instabilità nei Balcani è uno dei quattro elementi fondamentali che hanno contribuito alla conversione dell'Unione Europea da semplice *civilian power* a *security actor*. Gli altri tre elementi sono le forze esogene derivanti dalla fine della Guerra Fredda, le aspirazioni normative intrinseche all'UE e le dinamiche endogene dell'UE nel tentativo di creare un equilibrio tra il suo potenziale economico ed il peso politico che esercita sulla scena internazionale (Howorth 2007).

⁵³ Questo documento, nevralgico per l'intero impianto strategico della politica estera europea, è stato adottato dal Consiglio Europeo del 12 dicembre 2003 e delinea le sfide che attendono l'Unione nell'ambito delle relazioni internazionali. Per quanto concerne l'area balcanica, si afferma che "La credibilità della

diventare un attore internazionale composito, con una molteplicità di strategie d'azione che trascendono le misure economico-commerciali fino a comprendere i famosi *Petersberg tasks*⁵⁴, non ha privato l'Unione di una sua distintiva base normativa.

3.2. Normative power

Sebbene l'idea dell'Europa come potenza civile abbia rappresentato un efficace elemento esplicativo attraverso cui qualificare l'identità esterna dell'Unione, la sua valenza teorica iniziale è stata contaminata dalle successive elaborazioni. Secondo l'interpretazione originaria di Duchêne, l'essenza primaria della Comunità stava nel trasporre la vecchia politica di potenza nella nuova nozione di "*civilized politics*". Questa accezione presentava due caratteristiche fondamentali: in primo luogo descriveva un fenomeno molto accentuato nella sua dimensione interna, ma decisamente meno evidente e trasferibile nella dimensione esterna. Infatti la natura della proiezione politica esterna è condizionata non solo dalle peculiarità del soggetto che la elabora e la realizza, ma anche dalle circostanze congiunturali, temporali e geografiche, che le fanno da contesto. In secondo luogo, era testimone del superamento di una mentalità puramente realista, di una visione strumentale e utilitarista della politica di potenza, a favore di una concezione contrattualistica delle relazioni internazionali.

In seguito la nozione di *civilian power* è stata per così dire distorta, perdendo parte della sua attrattiva. Secondo Ian Manners le cause vanno ricercate nel fatto che

“the notion of civilian power has become located in assumptions about the fixed nature of the nation state, the importance of direct physical power, and the notion of national interest.”

(Manners 2002: 238)

Prendendo spunto da queste considerazioni critiche, ma anche riconoscendo in buona parte il potenziale interpretativo degli elementi originari della teoria del *civilian power*,

nostra politica estera dipende dal consolidamento di quanto abbiamo realizzato nei Balcani. La prospettiva europea offre sia un obiettivo strategico che un incentivo alle riforme” (ESS, p. 8).

⁵⁴ Le missioni di *Petersberg* sono: missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-keeping, peace-building, peace-enforcement*). A partire dal 2003, l'UE ha compiuto 16 missioni in stati non membri, che possono essere raggruppate in 4 missioni militari, 2 missioni militari di supporto, 5 missioni di polizia, 2 missioni per il controllo delle frontiere, 2 missioni relative di *rule of law training* e una missione di *peace-monitoring* (Howorth 2007: 209).

l'autore è arrivato a proporre una nuova lettura del potere esercitato dall'Unione Europea nella politica internazionale, mettendo in campo il concetto di potere normativo. Il fatto che esistano tratti in comune che legano questi due concetti non va comunque tralasciato: si può sostenere infatti che “*these concepts of power should be seen as part of the same discourse*” (Diez 2005: 613).

L'anima teorica di questo nuovo approccio consiste nel definire il potere normativo come la capacità di plasmare la concezione di ciò che è ritenuto “normale” nel mondo delle relazioni internazionali (Manners 2002: 239)⁵⁵. E' inoltre evidente l'influenza del costruttivismo sociale nel portare in primo piano elementi quali valori, norme ed identità. In tal proposito si può notare come sia la concezione di Duchêne (“*Europe as a civilian power which was long on economic power and relatively short on armed forces*”⁵⁶) sia le critiche mosse a questa concezione da Bull (Bull 1982), che ponevano l'enfasi sulla necessità di incrementare il potenziale militare europeo, fondino i loro argomenti su prerogative fattuali, materiali ed empiriche (potere economico e potere militare). L'idea di potere normativo trascende queste considerazioni e, pur non falsificandole, pone l'accento sulla forma innovativa e distintiva in virtù della quale l'Unione Europea si inserisce nel contesto internazionale agendo lungo linee normative. I risultati politici dell'Unione Europea sarebbero dunque di matrice normativa più che empirica (Rosencrance 1998: 22). Anche alla luce dell'Unione Europea intesa quale attore normativo, l'interrelazione tra natura interna e proiezione esterna continua a essere cruciale. Ian Manners sottolinea il fatto che l'Unione si configuri come promotrice di norme internazionalmente riconosciute in quanto essa stessa “*is constructed on a normative basis*” (Manners 2002: 252)⁵⁷. I principi fondativi (libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, stato di diritto) infatti sono venuti consolidandosi fino a diventare esplicitamente parte dei trattati (Trattato dell'Unione Europea, art. 6). In parallelo alla costituzionalizzazione di queste norme-base che rappresentano la *Grundnorm* europea, l'Unione ha prodotto una serie di documenti, dichiarazioni (per esempio la Carta dei Diritti Fondamentali⁵⁸ approvata dal Consiglio

⁵⁵ “*The ability to shape conception of normal in the international relations*” (Manners 2002: 239)

⁵⁶ Citato in Manners 2002: 236.

⁵⁷ Nello specifico, secondo Manners i principi centrali e portanti, attorno ai quali si sono poi sviluppati l'*acquis communautaire* e l'*acquis politique* europei, sarebbero riconducibili a cinque norme o valori fondativi: pace, libertà, democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Manners 2002: 242).

⁵⁸ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riprende in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non ha ancora valore giuridicamente vincolante.

Europeo di Nizza del dicembre 2000) e sistemi di condizionalità (come i criteri di Copenaghen⁵⁹) che hanno contribuito a confermarne la natura normativa.

Tabella 2: *Civilian Power*, potere militare e potere normativo a confronto

	Civilian	Military	Normative
Carr	Economic	Military	Opinion
Galtung	Remunerative	Punitive	Ideological
Manners	Ability to use civilian instruments	Ability to use military instruments	Ability to shape conceptions of “normal”

(Manners 2002: 240)

Riprendendo altre concettualizzazioni relative al “potere ideologico” e al “potere sulle opinioni”, Manners abbozza in questo schema l’idea di potere normativo in comparazione con i concetti di *civilian power* e di potere militare. Non si tratta dunque di una dimensione esclusiva, che vanifica e si sostituisce alle precedenti. E’ più semplicemente un nuovo concetto che ha il merito di riportare al centro del dibattito la natura distintiva dell’Unione Europea, la quale scaturisce dalla compresenza di tre elementi: la sua peculiare evoluzione storica, il carattere ibrido della sua forma organizzativa, la sua particolare struttura politico-legale (Manners 2002: 240).

In questa prospettiva, il potere normativo dell’Unione, pur caratterizzandosi per una forma sua propria, non costituirebbe un’eccezione sulla scena internazionale. Infatti, in linea di principio, ogni potenza tende a proporre e, se ne è in grado, ad imporre la sua specifica concezione del “normale”, piegando la situazione contestuale ai propri interessi ed esercitando quel potere strutturale a cui si è accennato in precedenza⁶⁰. Da questa visione si discosta l’interpretazione non-neutrale del potere normativo esercitato dall’Unione Europea (Tocci 2007: 2), secondo la quale la politica europea verso gli stati esteri assumerebbe un carattere etico nel perseguimento di principi universalmente riconosciuti, saldamente intrecciati col rispetto del diritto internazionale. La dimensione etico-

⁵⁹ I criteri di Copenaghen definiscono le condizioni necessarie per diventare membri dell’Unione Europea. Essi includono criteri politici (istituzioni democratiche stabili, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze), criteri economici (presenza di un’economia di mercato funzionante in grado di resistere alla concorrenza e alle forze di mercato interne all’Unione), e l’assimilazione dell’*aquis communautaire*.

⁶⁰ Anche T. Diez sostiene che l’Unione Europea non rappresenta il solo esempio di declinazione normativa del potere, in quanto gli stessi Stati Uniti hanno giocato per buona parte della loro storia il ruolo di potere normativo globale (Diez 2005: 614).

normativa deriverebbe in primo luogo dallo sforzo profuso dall'Unione Europea nel ridurre il livello di instabilità e caos sistemico istituzionalizzando le relazioni di potere⁶¹.

3.2.1 Critiche al concetto di Potere Normativo

Il concetto di potere normativo è tutt'altro che immune da critiche e contestazioni. Secondo alcuni autori esponenti della corrente realista e neorealista, la natura normativa dell'Unione implicherebbe un'intrinseca debolezza e vulnerabilità nelle relazioni internazionali. Bull nel 1982 sentenziava laconicamente: “*‘Europe’ is not an actor in international affairs, and does not seem likely to become one*” (Bull 1982: 151). Sulla stessa linea d'onda si colloca Robert Kagan, che vede nella divergenza tra due culture strategiche, quella europea e quella americana, un alienarsi da parte dell'Unione dalla dimensione politica del reale. L'elemento della persuasione su cui poggia la politica europea sarebbe dunque uno strumento residuale, sintomo di limitata capacità di influenzare fattualmente, in maniera concreta, i trend internazionali in corso. Il potere normativo europeo si ridurrebbe dunque a semplice assenza di potere reale. Nell'ottica di queste considerazioni:

“Europeans have a deep interest in devaluing and eventually eradicating the brutal law of anarchic, Hobbesian world where the power is the ultimate determinant of national security and success.”

(Kagan 2002)

Altri studiosi non rigettano l'idea in sé di Europa come potere normativo, ma ne evidenziano le fragilità teoriche. Nicolaidis e Howse (2002) hanno coniato il termine “*EUtopia*” per sottolineare l'incoerenza che intercorre tra ciò che l'Unione Europea è nella realtà e quello che cerca di apparire agli occhi degli osservatori esterni. Si tratterebbe sostanzialmente di un atteggiamento auto-referenziale, auto-celebrativo e privo di elementi riflessivi. Come ha puntualmente rilevato H. Sjursen, esiste effettivamente la necessità di trovare risposta alla diffusa opinione secondo la quale “*the normative power argument is simply apologetical and uncritical*” (Sjursen 2006: 173).

⁶¹ L'autrice in questione attribuisce all'Unione Europea la funzione primaria di “*timing and regulating power*” (Tocci 2007: 2).

A cavallo tra intento critico e profonda riflessione, va infine presa in considerazione l'idea di Unione Europea come "impero cooperativo".

"The postmodern EU offers a vision of cooperative empire, a common liberty and a common security without the ethnic domination and centralised absolutism to which past empires have been subject, but also without the ethnic exclusiveness that is the hallmark of the nation state."

(Cooper 2002)

L'intuizione di Cooper, l'Unione Europea quale "impero cooperativo", si concentra in particolare sul secondo termine della definizione ("cooperativo"), e dunque richiama un'ampia e diffusa partecipazione delle unità costituenti al processo decisionale in un quadro legale predefinito che impedisce al sistema nel suo insieme di degenerare in senso autocratico (Cooper 2002). Adrian Hyde-Price invece, seguendo un'impostazione teorica neo-realista, dedica maggiore rilevanza all'elemento strutturale, sostenendo che l'entità europea non rappresenta né un potere normativo né un esempio di *civilian power*, ma bensì esprime le caratteristiche classiche di un potere egemonico (Hyde-Price 2006).

3.2.2 Fini normativi e mezzi normativi

Finora è stato preso in considerazione il concetto di potere normativo nella sua accezione più generale e teorica. Tuttavia, per confrontarlo con la realtà dei fatti è necessario sviscerare tale concetto nei suoi elementi euristici fondativi, dando loro un valore operativo ed empirico. In linea di principio, per definire un potere come normativo è indispensabile che la sua azione politica sia tale tanto nei mezzi quanto nei fini.

Nella letteratura sul tema, i fini dell'azione politica vengono generalmente considerati normativi quando non sono funzione diretta degli interessi immediati del soggetto in questione, ma piuttosto concernono il tentativo di plasmare il più ampio sistema in cui le relazioni interstatali hanno luogo (*milieu goals*)⁶². Questa modalità d'azione deve inoltre seguire una direzione precisa, ovvero quella di fornire un grado maggiore di ordine al sistema nel suo complesso, favorendo la diffusione di modelli cooperativi fondati sul rispetto del diritto internazionale (Tocci 2007: 4). Infine, oltre a ciò, si aggiunge un

⁶² Wolfers ha elaborato l'utile distinzione tra "*possession goals*", relativi all'incremento del potere relazionale, e "*milieu goals*" che consistono nello "*shaping conditions beyond national boundaries*".

orientamento valoriale diretto ad estendere geograficamente il processo di civilizzazione che gli stati membri dell'Unione hanno già sperimentato nel passato. Come ultimo punto va sottolineato il fatto che il perseguimento di interessi strategici, quali sicurezza e stabilità geopolitiche, non è per definizione contrapposto all'idea di potere normativo (Youngs 2004; Tocci 2007).

Per quanto riguarda i mezzi, l'attenzione va posta non tanto sulla loro natura o essenza, ma su come essi vengono impiegati. La discriminante fondamentale sta nel loro coefficiente di legalità, sia interna che esterna, vale a dire nella loro compatibilità tanto con i principi interni alla *polity* (democrazia, trasparenza, *accountability*) quanto nel rispetto delle norme internazionali. Il fatto di legare la natura normativa dei mezzi utilizzati a come si conciliano con le regole vigenti permette di sottrarli alla pura volontà politica contingente (Tocci 2007: 6). Tuttavia il vasto insieme degli strumenti generalmente etichettati col nome di *soft-power*, ponendo l'accento sulla cooptazione tramite il dispiegamento di risorse diplomatiche, culturali, economiche e sociali, piuttosto che sulla coercizione (*hard-power*), sembrano essere più confacenti la concezione classica di potere normativo.

Tabella 3: Tipologia dell'agire politico in base alla natura normativa di strumenti e obiettivi

		Legitimization of Foreign Policy Goals	
		<i>Normative</i>	<i>Non-normative</i>
Foreign Policy Means	<i>Normative</i>	Normative	Status Quo
	<i>Non-normative</i>	Imperial	Realpolitik

Fonte: Tocci 2007: 7

In conclusione, una politica estera di tipo normativo deve essere finalizzata a influenzare la situazione di contesto, rafforzando le istituzioni internazionali, favorendo la cooperazione regionale, prediligendo un sistema di sicurezza collettiva anziché un sistema basato sull'unilateralismo, e infine deve svilupparsi all'interno dei limiti posti dal principio della legalità internazionale. La nozione di potere normativo può anche essere definita come l'opposto idealtipico del modello della *Realpolitik*, secondo il quale qualsiasi mezzo, tanto coercitivo quanto non-coercitivo, è lecito per il diretto

raggiungimento degli obiettivi prefissati, che in tal caso sono riconducibili a quelli che Wolfers definisce *possession goals*⁶³.

Vi sono poi due modelli di natura ibrida. Il primo delinea una politica estera di matrice imperialista o egemonica, che mira a costituire un nuovo ordine normativo senza conformarsi alle leggi internazionali vigenti e assegnando un ruolo marginale ai fori di cooperazione internazionale. Questa tipologia si approssima molto, quasi fino a coincidere, con il concetto di blocco egemonico di stampo gramsciano⁶⁴. Il secondo modello ibrido richiama invece una accettazione del sistema normativo esistente e un passivo adeguamento ad esso.

3.2.3 *Dinamiche normative e interesse strategico: una sintesi?*

Come già accennato, il perseguimento di un interesse strategico, come può essere per l'Unione Europea quello di assicurare la stabilità nell'area balcanica, non è in quanto tale contrario ai criteri normativi così come definiti in precedenza. L'aspetto valoriale che permea la proiezione esterna dell'Unione Europea non le impedisce dunque di dedicarsi a questioni tradizionalmente legate alla concezione realista, razionalista e utilitarista del potere. In queste circostanze si viene a creare una inevitabile coesistenza tra legittimità normativa e dinamiche strumentali (Youngs 2004: 431), nella quale la logica normativa influenza la definizione degli obiettivi finali e condiziona la scelta delle strategie attuabili. Per esempio l'istituzionalizzazione della Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESD), vista da alcuni studiosi come una pericolosa deviazione della politica europea rispetto alla tradizionale traiettoria civil-normativa (Manners 2006), da altri esperti è stata letta come la creazione di un nuovo strumento che servirà da estensione operativa per diffondere le norme e i valori che danno legittimità allo stesso progetto europeo (Howarth 2006).

⁶³ "In directing its foreign policy toward the attainment of its possession goals, a nation is aiming at the enhancement or the preservation of one or more of the things to which it attaches value" (Wolfers 1962: 73, citato in Tocci 2007: 4). Nella stessa prospettiva si muove la definizione di potere fatta propria dalla scuola realista classica, secondo la quale l'interesse politico è definito in termini di potere.

⁶⁴ Gramsci distingueva dominio (basato sull'imposizione per mezzo della forza) ed egemonia (forma di potere basata essenzialmente sul consenso). Il potere effettivo scaturirebbe quindi da una commistione di questi due elementi. Semplificando, secondo la sua visione il consenso era creato e ricreato dal blocco egemone dominante, che poteva essere sconfitto e rimpiazzato soltanto da un altro "blocco storico" alternativo, portatore di un nuovo consenso, in grado di sostituirsi al precedente.

3.3 La strategia dell'Unione Europea verso i Balcani occidentali

Le tristemente celebri parole⁶⁵ pronunciate il 28 giugno 1991 da Jaques Poors, Ministro degli Esteri del Lussemburgo, allora presidente di turno della Comunità Europea, sancirono l'inizio dell'impegno europeo finalizzato a riportare stabilità e prosperità nei Balcani occidentali. Buone intenzioni a parte, le risorse messe in campo dalla Comunità si rivelarono insufficienti per invertire il trend degenerativo che si era innescato nella vicina regione balcanica. Le poche frecce all'arco della Comunità (pressione economica e condizionalità nel riconoscimento dei nuovi stati indipendenti) non vennero utilizzate in modo coordinato. Ciò che venne alla luce con più evidenza fu l'assenza di coesione politica tra i Paesi membri e la scarsa comprensione della vera natura del conflitto (Gori 2007: 23).

Solo a cavallo tra il 1995 e il 1996 l'Unione Europea riuscì a rilanciare la propria azione uscendo dall'immobilismo degli anni precedenti, che ne avevano dimostrato la vulnerabilità e l'inefficienza nell'ambito "fisico" delle relazioni politiche, quello legato alle categorie del conflitto. L'Unione riuscì a guadagnare un certo peso solamente nella situazione post-conflitto, offrendo all'intera area una più o meno chiara prospettiva di progressiva integrazione nelle istituzioni europee. E' stata tuttavia posta in evidenza l'assenza di progettualità politica nell'approccio europeo alla questione balcanica. Infatti esso "non fu il frutto di una chiara decisione politica ma il risultato di uno stato di necessità e di un senso di colpa collettivo" (Gori 2007: 25). In seguito al palese fallimento nel fermare l'escalation di violenza nella prima metà degli anni novanta, l'Unione dal 1996 al 2003 assunse un atteggiamento da un lato intraprendente, ma dall'altro ancora immaturo, poco riflessivo e in balia dalle frequenti crisi e tensioni che si succedevano nei Balcani⁶⁶. In sostanza, erano gli eventi a condizionare le scelte politiche dell'Unione Europea, e non viceversa. Proprio per questo la strategia europea nei confronti dei Balcani si sviluppò in modo progressivo, irregolare, con intensità altalenante, dando vita a forme di intervento eterogenee.

⁶⁵ Jacques Poor affermò: "Questa è l'ora degli europei, non è l'ora degli americani".

⁶⁶ Successivamente agli Accordi di Dayton, il precario equilibrio della regione venne messo a rischio in due occasioni, con lo scoppio della crisi albanese (1997) e con quella del Kossovo (1999). Nel primo caso l'Unione si limitò ad un esercizio di dialogo politico (Gori 2007: 36). Nel secondo caso si riproposero le consuete problematiche relative alla volontà politica di agire, alla coesione interna all'Unione e all'assenza di adeguati strumenti operativi. In particolare quest'ultimo elemento costituì uno stimolo importante per l'evoluzione ed il rafforzamento della PESC e della PESD.

3.3.1 Il Processo di Royaumont

Con la conclusione della fase di aperto conflitto e la firma degli Accordi di Dayton (21 novembre 1995), entrambe circostanze della crisi che avevano visto gli Stati Uniti in prima linea, l'attenzione si spostò sul processo di ricostruzione sia materiale sia politica dell'intera regione. In questa nuova fase l'Unione Europea fu capace di avviare una politica progressivamente sempre più incisiva.

Il cosiddetto Processo di Royaumont venne lanciato nel dicembre 1996, sotto la presidenza di turno francese dell'Unione, e rappresentò il primo tentativo di stabilizzare l'area, garantendo l'applicazione degli accordi di pace previamente raggiunti e favorendo l'avvio di un processo di democratizzazione. L'intervento, sebbene maturato grazie all'iniziativa e all'impulso europei, coinvolse anche gli Stati Uniti, la Russia, l'OSCE e il Consiglio d'Europa, in uno sforzo di "*preventive diplomacy*" (Turkes e Gokgoz 2006: 675) mirato a impedire il ripetersi degli atroci eventi del passato. Per l'Unione Europea in particolare questo rappresentò un elemento di discontinuità importante rispetto al passato: era infatti sintomatico della ricerca di un nuovo atteggiamento, per l'appunto preventivo, strategico e di lungo termine, da contrapporre al precedente approccio prevalentemente reattivo.

3.3.2 L'Approccio regionale

Nella sua forma embrionale, le linee guida dell'Approccio regionale possono essere rintracciate nelle Conclusioni del Consiglio Affari Generali (CAG) dell'ottobre 1995, che espressero "l'opportunità di elaborare un piano regionale a lungo termine con l'obiettivo di contribuire alla creazione di un clima di stabilità e prosperità" (Gori 2007: 26). La discesa in campo dell'Unione costituiva un passo avanti importante in quanto l'Europa dimostrava così di assumersi la responsabilità diretta per la stabilizzazione dei Balcani occidentali e al contempo sanava le divisioni interne che fino a quel momento avevano paralizzato la sua azione ed impedito ogni qual tipo di incisività politica.

Il salto di qualità implicito nell'Approccio regionale era sostanziale, dato che venivano gettate le basi per la costituzione di rapporti contrattuali bilaterali tra Bruxelles e gli stati dei Balcani occidentali nati dalla dissoluzione della ex Jugoslavia. A ciò si affiancava la possibilità di ottenere una quantità ingente di aiuti finanziari⁶⁷, sui quali però gravava il

⁶⁷ Gli strumenti finanziari utilizzati erano vari: il programma PHARE per l'assistenza dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale rimodulato per la regione balcanica, i progetti ECHO (*European Commission's*

principio della condizionalità politica. Nonostante già nelle Conclusioni del CAG di fine 1995 e inizio 1996 fossero contenuti espliciti accenni riguardanti la condizionalità quale prerequisito per l'inclusione nei programmi di assistenza⁶⁸, solo nell'aprile 1997 si giunse all'elaborazione di una strategia della condizionalità autentica e coerente. In tale occasione vennero approvate dal CAG le "Conclusioni sul Principio di condizionalità che governa lo sviluppo delle relazioni tra l'Unione Europea e alcuni Paesi dell'Europa Sud-Orientale", che rielaboravano in maniera organica le basi normative sulle quali instaurare i rapporti con gli stati dell'area. Il documento in questione integrava sia il principio della condizionalità positiva sia quello della condizionalità negativa. I progressi dunque davano diritto a ulteriori benefici, mentre situazioni di regresso comportavano il ritiro di certe concessioni.

Rispetto alle relazioni con altri stati terzi, l'Approccio regionale si caratterizzava per due peculiarità. Infatti un'enfasi particolare era posta sulla necessità di incrementare il livello di cooperazione regionale, nella convinzione che stabilità e prosperità dovessero fondarsi primariamente sulle relazioni di buon vicinato tra gli stati direttamente interessati e solo in secondo luogo sulla loro interazione diretta con l'Unione Europea. Inoltre, al fine di non dare adito all'impunità per i crimini di guerra commessi durante gli anni di conflitto, era richiesta un'effettiva cooperazione con il Tribunale penale Internazionale.

Le forze che guidarono la nascita e l'evoluzione dell'Approccio regionale sono identificabili con i due termini chiave di "stabilizzazione" e "regionalismo" (Fakiolas e Tzifakis 2008: 380). Agli occhi degli stati balcanici coinvolti, l'atteggiamento dell'Unione Europea fu tuttavia considerato ambiguo, principalmente per due ragioni. La prima è da ricondurre al fatto che la possibilità di stringere relazioni dirette e contrattuali con l'Unione sembrava rappresentare il fine ultimo e non l'immediato strumento per la realizzazione degli obiettivi di stabilità e cooperazione regionale. La seconda concerne la riluttanza da parte dei Paesi interessati riguardo all'idea di essere raggruppati secondo criteri geografici, conseguenza di un processo di riconciliazione ancora incompiuto. Riunendo gli stati dell'Europa sud-orientale in un solo insieme, si produsse anche una diluizione del senso di responsabilità individuale. L'Approccio regionale, nel tentativo di

Humanitarian Aid Office) nell'ambito dell'aiuto umanitario, programmi di ricostruzione finanziati in cooperazione con altre istituzioni internazionali (Gori 2007: 28).

⁶⁸ Secondo tali Conclusioni, era possibile accedere alle misure di supporto finanziario dell'UE a patto che venissero rispettate certe condizioni: attuazione gli Accordi di Dayton, sviluppo di un sistema democratico di governo, cooperazione col Tribunale penale internazionale per la ex-Yugoslavia (ICTY), reciproco riconoscimento internazionale tra gli stati della regione e spirito cooperativo in ambito economico-commerciale, realizzazione dello stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze, instaurazione di un economia di mercato (Conclusioni CAG 30/10/1995 e 26/02/1996).

riunire nella stessa strategia stabilizzazione, cooperazione regionale e un'ancora vaga e implicita prospettiva di adesione, si rivelò dunque essenzialmente disarticolato e di efficacia limitata.

3.3.3 Il Patto di Stabilità

L'insorgere dell'ennesima crisi (politica, militare e umanitaria) nella provincia serba del Kosovo e l'ennesima prova dell'inadeguatezza dell'Unione Europea nel prevenirla rappresentarono la situazione di contesto nella quale sorse il Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale. L'Approccio regionale, pur avendo portato a progressi rilevanti per quanto concerneva il principio della condizionalità, si era dimostrato inappropriato e insufficiente per contrastare l'emergere di una nuova crisi nei Balcani occidentali. A fronte di ciò, il Consiglio Affari Generali del maggio 1999 approvò su iniziativa tedesca una strategia comune in ambito PESC⁶⁹ che sanciva l'avvio di una nuova iniziativa, il Patto di Stabilità⁷⁰, e imprimeva un evidente cambio di prospettiva per i Paesi dell'area includendo per la prima volta in maniera esplicita la possibilità di una futura adesione⁷¹. La stessa postura favorevole all'avvicinamento dei Balcani occidentali a Bruxelles venne poi riconfermata poche settimane più tardi dal Consiglio Europeo di Colonia. Tuttavia questo punto non risulta essere privo di ambiguità: infatti, mentre lo Special Coordinator per il Patto di Stabilità Bodo Hombach definì l'iniziativa tedesca niente meno che "*a fast track to full EU membership*"⁷², gli stati membri prestarono grande attenzione a diluire il più possibile qualsiasi promessa di futura adesione.

Comunque il nuovo paradigma, frutto ancora una volta di un riflesso emotivo all'incapacità di controllare avvenimenti storici degenerativi, si tradusse più una

⁶⁹ Posizione comune PESC/345/1999 del 17/5/1999 concernente il varo del Patto di Stabilità dell'UE per l'Europa sud-orientale.

⁷⁰ Il Patto di Stabilità era composto dai seguenti soggetti:

Paesi della regione (*Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia*), Stati Membri dell'Unione Europea e Commissione Europea, altri Paesi (*Canada, Japan, Norway, Russia, Switzerland, Turkey, USA*), organizzazioni internazionali (*UN, OSCE, Council of Europe, UNHCR, NATO, OECD*), istituzioni finanziarie internazionali (*World Bank, International Monetary Fund (IMF), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB), Council of Europe Development Bank (CEB)*), iniziative regionali (*Black Sea Economic Co-operation (BSEC), Central European Initiative (CEI), South East European Co-operative Initiative (SECI) and South East Europe Co-operation Process (SEECOP)*). (<http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>)

⁷¹ Punto 7 Preambolo Conclusioni del CAG del 17/5/1999.

⁷² Citato in Bechev 2006: 35.

rielaborazione formale che in un miglioramento sostanziale (Gori 2007: 44). La dichiarazione costitutiva sosteneva che:

“The Stability Pact is based on experiences and lessons from the worldwide international crisis management. Conflict prevention and peace building can be successful only if they start in parallel in three key sectors: the creation of a secure environment, the promotion of sustainable democratic system and the promotion of economic and social well-being.”

(www.stabilitypact.org)

Nel complesso il Patto di Stabilità si configurava come *“a political declaration of commitment and a framework agreement on international cooperation to develop a shared strategy among all partners for stability and growth in the Western Balkans”* (Turkes e Gokgoz 2006: 677). La grande rivoluzione, con l’inclusione nel punto 7 del Preambolo delle future prospettive di *membership*, rappresentò anch’essa più un fatto simbolico che un concreto impegno politico. Infatti mancavano ancora gli strumenti operativi e le strutture di interazione necessari per aprire realmente le porte dell’Unione ai Paesi balcanici. La stessa situazione storico-politica in cui si trovavano i Balcani non poteva che incrementare la diffidenza degli euro-sceettici, poiché i responsabili del violento acutizzarsi dei nazionalismi negli anni novanta ricoprivano ancora i loro incarichi (Tudjman in Croazia fino a novembre 1999, Milosevic nella Repubblica Federale Jugoslava fino al 2000).

Va infine specificato che, nonostante l’anima europea, il Patto di Stabilità si strutturò come uno schema di intervento comprensivo che coinvolse anche altre istituzioni della comunità internazionale, con l’OSCE in prima fila a fungere da organizzazione di riferimento. Nonostante questo, gli stati dell’Europa sud-orientale che vi partecipavano lo interpretavano principalmente nell’ottica di stringere legami sempre più saldi con l’Unione Europea in funzione di pre-adesione (Bechev 2006: 35).

3.3.4 Il Processo di Associazione e Stabilizzazione

La nebulosa prospettiva di integrazione nell’Unione Europea si fece più nitida con il lancio nel giugno del 1999 del Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA). Nella cornice del Processo PSA l’Unione si prefiggeva l’obiettivo di dare avvio ad una nuova

fase di relazioni contrattuali con gli stati dei Balcani occidentali che si sarebbero dovute fondare sui meriti e sui progressi individuali dei singoli partecipanti. Da un punto di vista normativo, i criteri base di valutazione erano riconducibili al rispetto dei principi stabiliti nel Trattato di Amsterdam e nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993.

Gli incentivi offerti nell'ambito di tale processo possono essere schematizzati come segue:

- graduale sviluppo di relazioni contrattuali con l'Unione Europea tramite la stipula di Accordi di Stabilizzazione e Associazione (ASA);
- adozione di misure commerciali autonome preferenziali;
- assistenza economica e finanziaria;
- assistenza al potenziamento istituzionale;
- cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni;
- sviluppo del dialogo politico soprattutto in funzione della creazione di un sistema di cooperazione regionale.

(Gori 2007: 46-47)

La chiave di volta del processo PSA è costituita dagli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, trattati simili a quelli di associazione adottati nel periodo di pre-adesione con i Paesi dell'Europa centro-orientale. Negli accordi ASA trova applicazione sia la condizionalità positiva sia quella negativa, in virtù della quale era lecito da parte dell'Unione Europea sospendere l'accordo nei casi di violazione degli elementi essenziali (principi democratici, diritti umani, principi di diritto internazionale, economia di mercato). Poiché richiedono il miglioramento delle capacità economica, politica ed amministrativa, che devono essere armonizzate con gli standard europei, gli ASA possono essere visti concretamente in funzione di una futura adesione. Ciononostante il passaggio dalla corretta realizzazione degli accordi ASA alle negoziazioni per l'adesione era inizialmente tutt'altro che scontato. Per esempio gli accordi ASA firmati da Croazia e Macedonia non contenevano alcun impegno esplicito per la loro completa integrazione nelle strutture comunitarie. Detto in altra forma, la stipula di accordi contrattuali del tipo ASA si fondava sul presupposto unicamente politico e non giuridico di una futura adesione all'Unione, che quindi godeva di un ampio margine di manovra per modulare il suo discorso politico nei confronti dei Paesi balcanici senza venir meno ai suoi obblighi formali. Questa incongruenza venne corretta solo nel 2003, quando al summit di

Salonicco, lanciando i partenariati europei⁷³, l'apertura dei negoziati di adesione venne individuata come sbocco naturale degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione (Fakiolas e Tzifakis 2008: 389). Come è stato altrimenti notato, il processo PSA si propone come una versione non convenzionale della politica europea di allargamento, in primo luogo poiché non fu originariamente concepito a tal fine, in seconda istanza perché la regione balcanica si distingue dalle esperienze precedenti di allargamento per la rilevanza assunta dalle questioni legate a casi irrisolti di statualità contestata (Noutcheva 2007: 3). L'interferenza dei processi di *state-building* sul processo di pre-adesione rappresenta di fatto l'elemento più controverso che ha incrementato la problematicità delle possibilità di intervento dell'Unione Europea.

Il carattere fortemente eterodiretto delle dinamiche interattive tra Unione Europea e Paesi balcanici, per cui l'Europa era l'attore principale che dirigeva i giochi mentre gli stati balcanici si trovavano in una posizione meramente ricettiva, venne attenuato con il Vertice di Zagabria, tenutosi il 24 novembre del 2000. Nella capitale croata si riunirono, sotto gli auspici e la direzione della Presidenza francese di turno, i rappresentanti dei Paesi membri e i dei Paesi dei Balcani occidentali aderenti al processo PSA. L'intento fondamentale era quello di esercitare pressione diplomatica affinché i Balcani si costituissero parte responsabile, attiva e consapevole nel processo in corso. Il Vertice di Zagabria fu anche occasione per ribadire lo status di "candidati potenziali" all'adesione all'Unione con cui i Paesi partecipanti al processo PSA erano stati qualificati dal Consiglio Europeo di Feira del giugno precedente.

Fino al 2002 il Patto di Stabilità ed il processo PSA si svilupparono in parallelo: il primo perseguiva obiettivi di cooperazione regionale, mentre il secondo assumeva progressivamente le sembianze di una rete di rapporti bilaterali tra i singoli stati balcanici e l'Unione Europea, richiamando lo schema di un modello relazionale comunemente denominato *hub-and-spoke*. In particolare con la nomina di Erhard Bushek a Special Coordinator del Patto di Stabilità, questa struttura di cooperazione assunse un ruolo sussidiario e complementare al processo PSA, che divenne così la principale via di accesso politico di cui l'Unione poteva disporre per stimolare la rigenerazione dei Balcani. Nel febbraio 2008, in applicazione del principio della *ownership*, il Patto di Stabilità è stato trasformato da un'iniziativa per la prevenzione del conflitto a un vero e proprio

⁷³ I Partenariati europei sono strumenti finalizzati all'adesione in cui vengono individuate le azioni prioritarie da attuare nel breve (1-2 anni) e medio (3-4 anni) periodo (Gori 2007: 64).

Consiglio di Cooperazione Regionale (RCC), che lavora spalla a spalla con il *Southeast European Cooperation Process* (SEECP)⁷⁴.

3.3.5 L'Agenda di Salonicco

Il Vertice di Salonicco del giugno 2003, a cui parteciparono i capi di stato e di governo tanto dell'Unione Europea quanto dei Paesi balcanici, rilanciò sul piano della concretezza la prospettiva europea per i Balcani occidentali. Inoltre contribuì a porre ordine nel caos normativo che era venuto creandosi come conseguenza delle successive sedimentazioni di differenti approcci, strategie, accordi e dichiarazioni.

La Dichiarazione di Salonicco recepì tutte le disposizioni relative al principio della condizionalità politica elaborate fino a quel momento⁷⁵, stabilendo anche una serie di metodologie di monitoraggio. Queste ultime si sostanziavano in numerosi strumenti, tra cui vanno ricordati i Rapporti annuali (*Progress Report*) redatti dalla Commissione per ogni singolo Paese e le *Consultative Task Force* che con frequenza semestrale mettevano a confronto il governo del Paese interessato e i funzionari della Commissione su tutti i settori rilevanti. Come ha messo in rilievo un attento osservatore, con l'approvazione dell'Agenda di Salonicco l'Unione Europea raggiunse un duplice traguardo: da un lato "riempì di contenuti concreti l'evoluzione concettuale che si era sviluppata soprattutto a partire dal 1999", dall'altro fu in grado di istituire una serie di "meccanismi per verificarne la corretta applicazione" (Gori 2007: 66).

Questi risultati vennero ulteriormente consolidati con la presentazione da parte della Commissione del Pacchetto Allargamento 2005, che confermò una strategia basata sul binomio di condizionalità e integrazione. Parallelamente venne definita una *road map* che aveva il merito di individuare con chiarezza i passaggi, con le rispettive condizioni, che avrebbero scandito la progressione dei Balcani verso l'integrazione nell'Unione. Il percorso avrebbe dovuto articolarsi come segue: apertura negoziati ASA - conclusione

⁷⁴ Il SEECP è un processo di cooperazione politica autonomo, non istituzionalizzato, nato nel 1996 per iniziativa autoctona degli stati dell'area balcanica. I membri sono: Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Grecia, Macedonia, Romania, Serbia, Turchia, Montenegro, Croazia, Moldavia. Tra le varie aree di attività contemplate (stabilità, relazioni di buon vicinato, cooperazione nella lotta al crimine organizzato e al terrorismo, sviluppo economico, questioni sociali e umanitarie), quella che ha ottenuto più seguito è stata la cooperazione inter-parlamentare. Il documento fondamentale del SEECP è il *Charter of Good-Neighbourly Relations, Stability, Security and Cooperation in South-Eastern Europe*, firmato nel 2000 a Bucarest.

⁷⁵ Seguendo un ordine cronologico, vanno considerati 1) i criteri di Copenaghen del 1993; 2) le condizioni del Processo PSA come definite dalle Conclusioni del Consiglio Europeo del 29 aprile 1997; 3) le disposizioni contenute nella Dichiarazione di Zagabria (23 novembre 2000) e nell'Agenda/Dichiarazione di Salonicco dello stesso giugno 2003 (Gori 2007: 64).

accordo ASA - attuazione ASA - concessione dello status di Paese candidato - apertura dei negoziati di adesione.

3.3.6 Strumenti finanziari

L'assistenza finanziaria ai Paesi della regione rappresenta a ragione uno dei pilastri portanti della strategia europea. Nella fase immediatamente successiva al conflitto, la maggior parte delle risorse era convogliata verso il processo di ricostruzione, contribuendo così alla riedificazione infrastrutturale dei Paesi colpiti dal conflitto. A riguardo venne istituito un *Infrastructure Steering Group*, presieduto dalla Commissione e al quale prendevano parte BERS, BEI, Banca Mondiale, Banca del Consiglio d'Europa, Patto di Stabilità.

A partire dal 2000 l'assistenza finanziaria da parte dell'Unione venne concentrata su obiettivi più circoscritti, in particolare su programmi di *institution-building*. Tale mutamento di priorità è testimoniato dal lancio del programma CARDS, che si poneva come fine quello di favorire il processo di riforma politico-economica dei Paesi dei Balcani occidentali. L'ammontare di aiuti finanziari concessi nell'ambito CARDS è quantificabile in 5,4 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 (Gori 2007: 156). Per il periodo 2007-2013 invece è stato introdotto lo strumento di pre-adesione IPA (*Instrument for pre-Accession*)⁷⁶, che prevede uno stanziamento complessivo di 11,5 miliardi di euro destinato ai Paesi candidati (Macedonia, Croazia e Turchia) ed ai Paesi a cui è stato assegnato lo status di potenziali candidati (Serbia, Montenegro, Bosnia Herzegovina e Kosovo come definito dalla risoluzione ONU 1244). Lo schema per l'erogazione dei fondi pre-adesione è organizzato in cinque componenti tematiche:

- azioni di supporto alla transizione e al processo di *institution-building*;
- cooperazione transfrontaliera, finalizzata a rafforzare sia la collaborazione intra-regionale sia la cooperazione con gli stati membri;
- componente di sviluppo regionale, indirizzata a preparare i Paesi candidati alla compartecipazione al fondo di coesione e al fondo di sviluppo regionale;
- componente destinata allo sviluppo delle risorse umane, in previsione della possibilità di attingere al fondo sociale europeo;

⁷⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm> (26/01/09)

- componente relativa allo sviluppo rurale, destinato a preparare i Paesi candidati per la politica agricola comune e i fondi per lo sviluppo rurale.

I potenziali candidati hanno accesso unicamente alle prime due componenti (*institution-building* e cooperazione transfrontaliera), mentre i Paesi qualificati come candidati a pieno titolo possono attingere a tutte e cinque le voci dei fondi pre-adesione.

Un aspetto interessante di cui tener conto concerne la trasformazione del sistema di gestione dell'assistenza finanziaria europea. Il principale ente adibito all'amministrazione del programma CARDS era l'Agenzia Europea per la Ricostruzione (EAR), che nel suo *modus operandi* prevede una gestione indiretta centralizzata in virtù della quale i Paesi beneficiari non sono coinvolti praticamente in alcun modo nell'allocazione dei fondi. Tuttavia negli anni a seguire la Commissione ha teso alla responsabilizzazione delle autorità locali, cercando di dare maggior peso al principio del decentramento. Il primo passo verso questa nuova logica gestionale (definita di "deconcentrazione"), che predilige per l'appunto il coinvolgimento degli attori in loco ad una visione più centralista, è rappresentato dall'avvicendamento a fine 2008 tra Agenzia Europea per la Ricostruzione e le delegazioni della Commissione, portatrici di un diverso modello organizzativo e di lavoro, nella gestione degli strumenti di assistenza finanziaria. La Commissione resta comunque vigile, esercitando un ampio potere di controllo sia *ex ante* sia *ex post*.

3.3.7 PESC e PESD nei Balcani occidentali

Le ripetute crisi che hanno sconvolto i Balcani occidentali negli anni novanta hanno impresso una notevole spinta accelerativa all'istituzionalizzazione degli strumenti di politica estera dell'Unione Europea. L'incapacità da parte di Bruxelles di reagire prontamente, in maniera unitaria e mettendo in campo una strategia condivisa ed efficace per contrastare le forze distruttrici liberatesi dalla disgregazione della ex Jugoslavia stimolarono una riflessione auto-critica tra gli stati membri alla quale seguirono passi concreti per porre rimedio all'inadeguatezza dimostrata. Nella prospettiva di fare dell'Unione un attore unitario, coerente ed efficace sulla scena internazionale intervennero anche altri stimoli esogeni: nel 1989 la caduta dell'Unione Sovietica e, in particolare a partire dal 2001, l'intensificarsi della minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale. Comunque, "esiste un parallelo evidente tra lo sviluppo delle crisi balcaniche e quello di PESC e PESD" (Gori 2007: 164). La manifesta impreparazione dell'Unione di fronte a queste crisi poneva in primo piano la necessità di dare coerenza e continuità alla politica

estera europea, oggettivamente condizionata in senso negativo dal sistema di rotazione semestrale della Presidenza e di conseguenza dei rappresentanti del Consiglio nominati *ad hoc* per seguire e monitorare determinate aree di crisi.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (novembre 1993), durante le cui negoziazioni giungeva già deciso l'eco della violenta disintegrazione della Jugoslavia, venne data una risposta puramente formale alle ambizioni europee che vedevano indispensabile dotarsi di un'azione esterna coerente ed efficace. Pur traducendosi un miglioramento considerevole rispetto all'Atto Unico del 1986, l'istituzione di una "politica estera comune" e la creazione di strumenti giuridici atipici (Posizioni comuni e Azioni comuni) per perseguire gli obiettivi di tale politica fornirono unicamente una base formale e non uno strumento sostanziale per incrementare la massa critica dell'Unione e migliorarne l'impatto nel mondo delle relazioni internazionali, specialmente di fronte a situazioni di crisi strutturale.

Gli effetti della riflessione che seguì alla dimostrazione di impotenza nei confronti dell'instabilità dei Balcani occidentali confluirono nel Trattato di Amsterdam (firmato nell'ottobre del 1997 ed entrato in vigore nel maggio 1999), il quale istituì la figura del Segretario Generale del Consiglio - Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (art. 18). Nel Trattato di Amsterdam era anche prevista la possibilità di approvare Strategie comuni, strumenti legislativi che davano maggiore flessibilità all'azione esterna dell'Unione. L'Alto Rappresentante era designato per assumere nelle proprie mani le responsabilità legate alla direzione e alla realizzazione della PESC. Altra novità importante, il Trattato di Amsterdam incorporò nelle competenze dell'Unione i cosiddetti compiti di Petersberg⁷⁷.

Infine la crisi nel Kosovo, che mise in luce il bruciante gap tra gli intenti retorici dell'Unione Europea (Il Ministro degli Esteri lussemburghese, presidente di turno dell'Unione, affermò che "questa è l'ora degli europei, non degli americani") e la mancanza di capacità operativa, contribuì significativamente all'affermarsi del profilo PESC (Politica Estera di Sicurezza e Difesa) all'interno dell'Unione. L'atto di nascita della PESC, materializzatosi durante il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999, seguiva di pochi giorni la conclusione del conflitto in Kosovo e venne accompagnato dalla nomina di Javier Solana alla carica di Alto Rappresentante della PESC.

⁷⁷ I compiti di Petersberg, delineati per la prima volta nel 1992 all'interno della Unione Europea Occidentale (UEO) comprendevano tre tipi di missione: umanitarie e di evacuazione; mantenimento della pace; gestione crisi e ripristino pace.

La dimensione operativa dell'Unione Europea si vide così rafforzata nell'ambito della gestione delle crisi e del mantenimento della pace. Gli effetti, anche se postumi al grande caos degli anni novanta, diedero un parziale ma significativo contributo all'emancipazione dell'Unione Europea dalla sua situazione di perenne rimpianto (per ciò che si sarebbe dovuto fare ma non venne mai fatto) e introversione.

Bruxelles fu così in grado di porre in essere per la prima volta una concreta strategia di prevenzione e di dare un supporto importante alla gestione, sia militare sia civile, delle crisi ed al mantenimento della pace nella regione. Per quanto concerne gli interventi di prevenzione, questi hanno visto l'impegno personale e massiccio dell'Alto Rappresentante in uno sforzo di pressione politica, mediazione e diplomazia preventiva. Nel 2001 l'azione intrapresa da Solana portò alla firma dell'accordo ASA con la Macedonia, a cui si aggiunse la nomina da parte del Consiglio di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea stanziato a Skopje. Quest'iniziativa contribuì a disinnescare la crisi in corso a causa delle tensioni inter-etniche tra macedoni serbi e macedoni albanesi, evitando il recipitare della situazione e inoltre spianando la strada all'accordo di Ocrida⁷⁸. Un altro successo della diplomazia preventiva europea venne raggiunto il 14 marzo 2002, quando la firma dell'Accordo di Belgrado fornì una soluzione, anche se solo temporanea, alla disputa costituzionale tra Serbia e Montenegro. Il ventaglio di strumenti dai quali l'Unione poté attingere fu alquanto vario. Innanzitutto Bruxelles si impose come interlocutore e mediatore credibile, parlando con una singola voce (Javier Solana). Il tutto fu reso più semplice dall'intensità relativamente delle crisi, inferiore se comparate a quelli scatenatisi negli anni precedenti. Oltre a ciò, Solana non solo giocò la carta della condizionalità politica legata alla prospettiva di integrazione europea e all'assistenza macro-finanziaria, ma vennero adottate anche misure più immediate e concrete. Per esempio in relazione al caso macedone il Consiglio approvò una Posizione comune che, oltre a condannare gli atti di violenza, vietava il rilascio di visti agli estremisti (Gori 2007: 54).

Ad ultimo, ma non di minore importanza, vanno ricordate le missioni PESD dispiegate nella regione:

- missione di polizia EUPM in Bosnia-Erzegovina lanciata il primo gennaio 2003.

Questa missione d'esordio è stata battezzata dall'Altro Rappresentante Solana con

⁷⁸ L'Accordo di Ocrida modificò l'organizzazione costituzionale e politica del paese, cercando di garantire standard elevati per i diritti delle comunità di minoranza in Macedonia. Il principale strumento per questo fine è stato un intensivo processo di decentramento che ha devoluto a livello locale parecchie delle precedenti competenze del governo centrale.

parole cariche di pathos, rapportando il lancio di EUPM a “un giorno di progresso e speranza per la Bosnia Erzegovina ma anche per l’Europea”⁷⁹.

- Sempre nel 2003, missione militare di gestione crisi *Concordia* in Macedonia, poi sostituita da una missione di polizia (*Proxima*).
- Lancio dell’operazione militare EUFOR *Althea* in Bosnia Erzegovina nel 2004.
- Missione EULEX KOSOVO lanciata nel dicembre 2008, dopo una lunga gestazione a causa delle complicazioni sorte attorno alla sua natura status-neutrale, col fine di creare e rafforzare lo stato di diritto nel Kosovo come definito dalla Risoluzione ONU 1244.

I Balcani hanno costituito una palestra per valutare lo sviluppo dei nuovi strumenti operativi insiti nella PESC e nella PESD. Essi hanno accresciuto sia l’impatto sia la visibilità dell’Unione nella regione, producendo una forza propulsiva parallela e funzionale agli obiettivi chiave dell’Unione Europea di stabilizzazione e democratizzazione dell’area. E’ bene precisare che “non esiste alcuna antinomia tra stabilizzazione e integrazione (...), al contrario, in un contesto così particolare come quello balcanico, i due processi si rafforzano vicendevolmente e concorrono allo stesso fine: la concretizzazione della prospettiva europea” (Gori 2007: 174).

3.3.8 Criticità della strategia europea verso i Balcani occidentali

La prospettiva europea per i Balcani occidentali non si è evoluta seguendo un andamento lineare e costante, ma rappresenta il risultato di un progressivo processo di elaborazione politica. Ciò che è scaturito da questo processo, forse proprio a causa della lunga e spesso complessa gestazione, è una strategia non certo priva di criticità, inefficienze e ambiguità.

Si possono rilevare tre fattori di criticità di tipo congiunturale.

Il primo fa riferimento alla prolungata esitazione dell’Unione Europea nel definire in maniera inequivoca la *membership* come traguardo finale del processo PSA. Modificando in maniera ripetuta la crescente e sempre più severa condizionalità richiesta nel processo PSA (poi nel processo di adesione), e al contempo temporeggiando nel rendere esplicita la finalità ultima di tale processo, l’Unione Europea ha gradualmente alterato la figura e l’immagine che dava di sé ai Paesi dei Balcani occidentali. Per così dire, in alcune

⁷⁹ *Remarks by the EU/HR for the CFSP*, Sarajevo, 15 gennaio 2003 (www.consilium.europa.eu).

circostanze ha assunto il ruolo ambiguo di *moving target* anziché costituire un fermo punto di riferimento per i Paesi dell'area. L'atteggiamento volubile dell'Unione è difficile da qualificarsi come non-intenzionale; al contrario sembra nascere da una riflessione strategica sull'opportunità di manipolare il processo di allargamento forgiandolo come politica per la stabilizzazione dei Balcani occidentali (Fakiolas e Tzifakis 2008: 385-388). Come ha notato Germana Noutcheva, “*vagueness creates bargaining space and allows the EU both to oblige the candidates to do more in order to be considered compliant and to certify compliance when the candidates have done less than expected or in comparison with their peers*” (Noutcheva 2006: 14).

In secondo luogo, l'ambiguità nel definire e rendere esplicito il fine ultimo del processo PSA ha trovato riflesso anche a livello istituzionale. Solo nel 2005 la competenza per le relazioni con i Balcani venne trasferita dalla Direzione Generale Affari Esteri alla Direzione Allargamento, sintomo di un evidente cambio di prospettiva.

Il terzo punto mette in luce la contraddizione forse più stridente della strategia europea per i Balcani occidentali. Nonostante l'enfasi posta dalle istituzioni europee e dagli stati membri sulla necessità di favorire la cooperazione regionale, come primo passo verso l'integrazione ma anche come atto simbolico di mutua riconciliazione, l'Unione Europea non si è mai adoperata concretamente al fine di favorire l'istituzione di un *security regime* tra i Paesi dei Balcani. Al contrario, l'obiettivo dell'adesione, comune agli stati balcanici, ha innescato una sorta di competizione tra i vari Paesi, rendendo più difficoltoso l'approfondimento delle relazioni economiche e degli schemi politico-istituzionali di cooperazione intra-balcanici (Fakiolas e Tzifakis 2008: 390). A conclusione di uno studio sull'interrelazione tra l'Unione Europea e la cooperazione regionale dei Balcani, D. Bechev ha sostenuto che “*Integration into the EU has trumped integration at the intra-Balkan level. In that sense, the EU has been as much a divisive factor as a catalyst*” (Bechev 2006: 28).

Le cause di queste tre debolezze di tipo congiunturale vanno rintracciate primariamente in due fattori tra essi correlati: l'atteggiamento mutevole dell'Unione da un lato ed il variare delle circostanze politiche nell'area balcanica dall'altro. Accanto ad elementi negativi di natura congiunturale vanno tuttavia affiancate anche due questioni strutturali, che interessano l'Unione Europea in quanto *polity*. La prima riguarda la cosiddetta capacità di assorbimento, ovvero la capacità dell'Unione di integrare in maniera funzionale nuovi membri senza compromettere l'equilibrio istituzionale interno. Questo tipo di valutazione

era già stato formulato in occasione del summit di Copenaghen del 1993⁸⁰ che stabiliva i criteri per l'adesione all'Unione Europea, ma venne invocato con insistenza solo nel novembre 2005⁸¹ dopo la crisi costituzionale causata dai no francese e olandese alla Costituzione europea⁸² e in seguito all'acutizzarsi delle preoccupazioni per i negoziati di adesione con la Turchia. Il secondo aspetto, legato al precedente, concerne la paralisi emotiva e la perplessità politica ormai diffuse tra gli stati membri nei confronti di future prospettive di allargamento ("*enlargement fatigue*"). Non si tratta in questo caso di una questione di mera capacità, ma di una problematica che interessa da vicino la volontà politica dell'Unione e degli stati membri.

Le molteplici ambiguità, sia congiunturali che strutturali, della strategia europea per i Balcani occidentali hanno messo in risalto un duplice disequilibrio. In primo luogo può essere identificato un gap tra le intenzioni reali dell'Unione Europea e le sue dichiarazioni: la volontà di integrare i Paesi balcanici nelle strutture europee è spesso molto più confusa ed indefinita di come possa sembrare attingendo semplicemente ai contenuti retorici delle politica discorsiva europea. In secondo luogo si è aperto un ulteriore divario tra la presunta volontà dell'Unione Europea di aprire le porte ai Balcani occidentali e la sua effettiva capacità di agire in modo concreto in tale direzione⁸³ guidando un processo di armonizzazione che appare oggettivamente disseminato di ostacoli (Fakiolas e Tzifakis 2008: 396).

3.4 Interessi strategici e fini normativi dell'Unione Europea nei Balcani

Come dimostrato dalla breve analisi della sua genesi ed evoluzione, la strategia europea per i Balcani occidentali si è rivelata mutevole nel tempo e spesso ambigua nei contenuti. L'interesse primario per l'Unione Europea sembra essere strategico, ovvero quello di portare stabilità politica ed economica in una regione che, sia storicamente sia

⁸⁰ Nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Copenaghen si legge: "*the capacity of the European Union to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration*".

⁸¹ Più precisamente, fu la Commissione nel "*2005 Enlargement Strategy Paper*" a sollevare la questione relativa alla *absorption capacity* dell'Unione. Il messaggio venne poi recepito dal Parlamento Europeo, che ne condivise il contenuto, e infine recepito dal Consiglio nel giugno 2006, che lo considerò un requisito importante da considerare prima di allargare la *membership*.

⁸² Col termine Costituzione europea si suole indicare il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa elaborato dalla Convenzione europea nel 2003, approvato dal Consiglio Europeo nell'ottobre 2004 ma poi arenatosi al momento della ratifica da parte degli stati membri.

⁸³ Fakiolas e Tzifakis parlano di "*intentions-declatarions policy gap*" nel primo caso e di "*will-implementation policy gap*" nel secondo.

geograficamente, esercita un'influenza importante sul continente nel suo insieme. Una peculiarità da mettere comunque in evidenza è il carattere reattivo della politica europea verso i Balcani, che in genere ha rappresentato la reazione a eventi ormai conclusi, spesso di notevole impatto emotivo, anziché la proiezione in chiave futura di una strategia lungimirante. Viene così a crearsi una contraddizione interna all'Unione tra capacità ed intenzione: l'Unione ha infatti reso manifeste le sue lacune nel perseguire un interesse strategico in maniera effettivamente strategica. Non sono stati però solo gli eventi a influenzare l'attitudine europea, ma anche le sue stesse dinamiche interne di matrice normativa. L'aspetto normativo, più o meno accentuato, non è mai mancato, andando così a costituire l'impalcatura stessa della strategia europea per i Balcani occidentali.

Un intenso dibattito si è concentrato sul modo migliore per raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione. Alcuni hanno aspramente criticato l'atteggiamento dell'Unione che, realizzando il suo progetto egemonico neo-liberista, avrebbe volutamente lasciato i Balcani in un limbo, sospesi tra l'impossibilità di una rapida integrazione e una situazione di parziale inclusione (Turkes e Gokgoz 2006). Considerazioni più pacate hanno posto l'accento sulla mancanza di coerenza interna della strategia europea per la stabilizzazione, rintracciandone le cause nella sua ambigua oscillazione tra effettiva integrazione e mera trasformazione dei Paesi balcanici, per poi concludere che tutto sommato il cammino dei Balcani verso l'Europa è stato guidato dalla convinzione che i due obiettivi (stabilizzazione e integrazione) si rafforzino mutuamente (Fakiolas e Tzifakis 2008). Altri ancora hanno messo in discussione il "mito" dell'allargamento, cioè l'idea che la politica di allargamento rappresenti la *first best solution* per raggiungere il triplice fine di stabilità, riconciliazione e prosperità (Giamouridis 2007).

Va comunque ribadito che la strategia europea per i Balcani occidentali, con tutte le sue incoerenze, funge da cornice all'interno della quale sono state realizzate una molteplicità di politiche di diversa natura. La strategia, nella sua concezione più generale, indica la direzione che nel complesso queste politiche dovrebbero seguire. Ciò premesso, per quanto riguarda gli obiettivi, sebbene questi appaiano definiti principalmente in funzione di interessi strategici, i criteri di normatività precedentemente definiti sono stati generalmente rispettati. L'Unione Europea ha infatti tentato di plasmare lo sviluppo dei Balcani occidentali includendoli in un sistema di cooperazione, sia bilaterale sia multilaterale, fondato sul rispetto delle norme di diritto internazionale. A questo riguardo, è bene ricalcare l'enfasi posta dall'Unione sulla piena collaborazione col Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia. Già nel 1995 il Consiglio Europeo sottolineò

l'importanza della cooperazione con il Tribunale dell'Aja, la quale era considerata non solo un obbligo "internazionale e morale cui i governi della regione dovevano adempiere senza indugio, ma anche un passo inevitabile per la loro riconciliazione politica e civile" (Gori 2007: 70). Tale concetto fu espresso con rinnovata chiarezza e decisione in occasione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Estere del marzo 2002, quando la piena collaborazione col Tribunale Penale Internazionale venne definita "un elemento essenziale per la piena realizzazione della prospettiva europea dei Paesi della regione"⁸⁴.

La strategia europea per i Balcani occidentali è un buon esempio di intreccio tra dinamiche normative e interessi strategici. L'identità *sui generis* dell'Unione, la sua peculiarità normativa, ha modulato la risposta europea ai rischi posti dal fatto di condividere migliaia di chilometri di confine con una regione ad alto potenziale esplosivo. Concetti quali pacificazione, riconciliazione e cooperazione sono dunque entrati a far parte del discorso strategico europeo. Inoltre quando l'Unione Europea spinge la propria azione oltre i confini degli stati membri, non può non fare conti con l'immagine di sé che si è costruita e con la percezione della sua straordinarietà che ha diffuso nel mondo delle relazioni internazionali. Dal punto di vista dell'Unione Europea, per evitare di perdere credibilità e credito politico, anche il perseguimento di interessi strategici, come quelli legati alla sicurezza, tradizionalmente concepiti quasi per istinto in termini realisti, deve essere di conseguenza accompagnato da un discorso normativo. Se l'ovvia preoccupazione di fondo dell'Unione era quella di evitare il ripetersi degli atroci conflitti del passato, includendo gradualmente i Balcani in un'area di stabilità e progresso, a essa si è accompagnata in modo complementare una particolare attenzione per le tematiche tipicamente normative, quali la promozione della democrazia e dei diritti umani, il rispetto delle minoranze e dello stato di diritto. Per esempio, la prima delle tre componenti fondamentali del Patto di Stabilità del 1999 faceva esplicito riferimento a democratizzazione e diritti umani e tra le iniziative promosse in quest'ambito vanno annoverate un programma regionale per il ritorno dei rifugiati (*Agenda for Regional Action*), un documento a protezione della libertà di espressione (*Charter for Media Freedom*) e azioni per la rimozione delle discriminazioni di genere⁸⁵.

Ciò nondimeno, un sostanziale punto di criticità emerge in relazione ad una questione caratterizzante della relazione Unione Europea – Balcani, che la distingue anche dalla precedente esperienza europea di allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale.

⁸⁴ Conclusioni del CAGRE dell'11/3/2002.

⁸⁵ <http://www.stabilitypact.org/about/achievements.asp> (26/01/09).

Infatti il panorama politico dei Balcani occidentali è reso più intricato dall'indeterminatezza di alcune realtà para-statali, com'era il caso del Montenegro inglobato all'interno della Serbia e Montenegro (fino al maggio 2006), a cui vanno ad aggiungersi le delicate situazioni del Kosovo e della Bosnia Erzegovina, con la sua anima etnicamente plurale e politicamente contestata. Nell'intervenire in queste tematiche, che toccano il nucleo centrale della sovranità sia interna sia esterna delle entità politiche interessate, l'Unione ha dimostrato di non godere di sufficiente legittimità normativa per imprimere la direzione voluta all'evolversi degli eventi e per indurre comportamenti conformi alla sua gerarchia di preferenze (Noutcheva 2007). In quest'ambito tanto delicato la politica europea nei Balcani occidentali è stata guidata principalmente da prerogative concernenti obiettivi strategici quali sicurezza e stabilità, ed è dunque difficile spiegare il comportamento dell'Unione in base alla proiezione esterna di regole e norme di intrinseca bontà o all'applicazione di principi universali di giustizia ed equità. Questa evidente predilezione per la componente strategica ha finito con l'indebolire l'*appeal* normativo dell'Unione Europea, consentendo così agli stati a cui queste politiche erano rivolte di contestare le stesse fondamenta normative delle posizioni europee e in tal modo di giustificare sensibili deviazioni rispetto alla traiettoria politica desiderata da Bruxelles.

3.4.1 Strumenti (quasi-)normativi

Gli strumenti di cui l'Unione Europea ha potuto giovare sono stati sostanzialmente due: la prospettiva europea (promessa di futura adesione, con i benefici ed essa connessi), e il principio della condizionalità. Se il successo e l'incisività della politica europea dipendeva dal giusto equilibrio tra questi due fattori, "questa combinazione virtuosa sembra essersi verificata con difficoltà e solo ad intermittenza" (Gori 2007: 185). In un'ottica generale, possono essere identificati due elementi di ambiguità che hanno minato il carattere normativo degli strumenti utilizzati dall'Unione Europea.

Innanzitutto la prospettiva europea offerta ai Balcani occidentali è sempre stata ostaggio del moto oscillatorio della politica estera europea, perennemente condizionata dalla difficoltà di costituirsi come attore unitario, coerente e libero da disequilibri istituzionali interni. Per quanto riguarda l'incostanza dell'attitudine europea nei confronti dei Balcani occidentali è possibile individuare una sorta di dinamica di fondo che mette in luce la diffusa riluttanza in seno all'Unione verso l'idea di incorporare nuovi membri. Di fatto, mano a mano che si verificavano sensibili miglioramenti nel rispetto dei criteri di

condizionalità da parte di un Paese aspirante candidato, questi venivano inaspriti (vedi il caso della Croazia nel 2004)⁸⁶ oppure erano chiamate in causa deficienze strutturali dell'Unione che, in nome di un presunto pragmatismo, rendevano necessario un ripensamento della strategia europea per i Balcani (vedi la questione legata alla capacità di assorbimento tornata alla ribalta nel 2005). La logica di fondo rispecchia il fatto che a un grado maggiore di indeterminatezza nel rapporto tra condizionalità e prospettiva europea corrisponde sia un più ampio spazio di manovra a disposizione dell'Unione per temporeggiare, sia la possibilità per il Paese interessato di trovare strategie per accogliere in maniera solo apparente o parziale le richieste dell'Unione Europea (Noutcheva 2006: 14-15). Solo recentemente, con la firma degli accordi ASA con la Serbia e la presentazione della candidatura del Montenegro, sembra essersi sciolto il nodo relativo alla prospettiva europea dei Balcani occidentali, per cui la meta finale del processo non dovrebbe limitarsi alla stabilizzazione dell'area, ad una sua trasformazione⁸⁷ in sintonia con gli standard europei o ad una sua solo parziale inclusione nelle strutture europee, ma dovrebbe sfociare nella piena integrazione dei Paesi coinvolti nel processo PSA nelle istituzioni dell'Unione Europea.

In secondo luogo va considerato il lampante divario apertosi tra l'enfasi retorica posta dall'Unione sul tema della cooperazione intra-regionale e l'effettivo impegno nel promuoverla. Infatti la dimensione regionale è stata progressivamente emarginata, fino quasi a scomparire, favorendo invece l'instaurazione di legami contrattuali bilaterali tra l'Unione Europea e i Paesi dell'area. Accantonata l'idea di creare un'unione doganale balcanica, proposta tra il 2000 e il 2001 da eminenti figure della politica e dell'economia (Joschka Fischer e George Soros), con la subordinazione del Patto di Stabilità al Processo PSA finì col prevalere uno schema di relazioni bilaterali tipo *hub-and-spoke* (Gligorov 2004: 8). Così all'acclamata cooperazione regionale, considerata prima di tutto come strumento di riconciliazione, si sostituì la competizione regionale, ovvero lo sforzo unilaterale da parte dei singoli Paesi balcanici per raggiungere il fine dell'integrazione nelle strutture europee. Pur non essendo totalmente nulli, i risultati raccolti dall'Unione

⁸⁶ Nonostante il parere favorevole della Commissione, che nel *Progress Report 2004* pubblicato il 30 marzo si pronunciava a favore dell'apertura delle negoziazioni di adesione già nell'autunno 2004, il Consiglio Europeo di giugno optò per posporre al 2005 l'avvio delle negoziazioni. Successivamente vennero ulteriormente posticipate da marzo a ottobre 2005 a causa della cruciale collaborazione col Tribunale Penale Internazionale, più precisamente in relazione al ritardo nella consegna dell'ex comandante delle forze armate croate Ante Gotovina.

⁸⁷ L'idea di Unione Europea come "potere trasformativo" era stata introdotta da H. Grabbe (2006), che aveva osservato i profondi cambiamenti dei sistemi politici interni degli stati dell'Europa Centro-orientale nel contesto di pre-adesione.

nel promuovere la cooperazione regionale vanno comunque rigidamente limitati e circoscritti a due ambiti: quello commerciale, per il quale la pressione esterna di Bruxelles è stata considerevole⁸⁸, e quello energetico⁸⁹, dove i benefici conseguenti dalla costruzione di eventuali sinergie risultavano essere palesi e indubbi (Bechev 2006: 42).

Ricapitolando, l'impronta normativa della politica europea verso i Balcani occidentali è distinguibile ma, come prevedibile, non ortodossa ed inattaccabile. Per quanto riguarda le finalità, l'intreccio tra gli intenti strettamente normativi e obiettivi strategici è evidente. La volontà di esportare un modello di riconciliazione post-bellica, e quindi di influenzare il nuovo scenario scaturito dalla disgregazione della Jugoslavia tramite la cooperazione sia inter-regionale sia intra-regionale, ha accompagnato il perseguimento di interessi strategici, primo fra tutti la stabilizzazione dell'area. Ritrovandosi suo malgrado ad agire di riflesso anziché in modo realmente strategico e lungimirante, l'aspetto emotivo ha giocato un ruolo importante per l'Unione Europea, la quale ha posto al centro della sua strategia imperniata sulla condizionalità politica il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, sistematicamente calpestati durante gli anni di conflitto. Il rispetto dei tre criteri di Copenaghen (in particolare il primo, di rilevanza politica relativo alla stabilità delle istituzioni democratiche, allo stato di diritto e ai diritti umani e delle minoranze) ha costituito il fulcro non solo legale, ma anche propriamente normativo delle relazioni tra Europa e Balcani. La dimensione identitaria ha dunque indubbiamente modellato la strategia dell'Unione Europea nei confronti dei Balcani occidentali. L'aspetto strategico della stabilizzazione è praticamente complementare al primo, dato che tanto la stabilità politica quanto il progresso sociale erano giustamente visti come requisiti altrettanto importanti nell'ottica della riconciliazione e delle riforme democratiche. Insomma, gli obiettivi di matrice normativa relativi alla democratizzazione politica e alla modernizzazione economica (gli stessi alla base del *big bang* del 2004-2006), da raggiungere ancorando gli stati dei Balcani occidentali al modello occidentale fondato sul pluralismo politico e sul liberalismo economico, sono stati affiancati dal fine strategico della stabilizzazione post-conflitto. La coesistenza tra dinamiche normative e interessi strategici ha quindi permeato l'approccio europeo alle problematiche proprie della regione, facendo nascere però alcune perplessità nel momento in cui l'Unione Europea

⁸⁸ Con il progredire del processo PSA, l'Unione ha vincolato l'apertura del mercato europeo all'abbattimento delle barriere doganali all'interno della regione balcanica (Bechev 2006: 38).

⁸⁹ Tra il 2002 e il 2003 venne lanciato il progetto di creare un mercato regionale comune per l'energia elettrica e nel 2004 venne incluso nell'iniziativa anche il mercato del gas.

affrontava le delicate questioni legate allo status più o meno sovrano di alcune entità balcaniche. In tali circostanze, la giustificazione normativa ha ceduto il posto a preoccupazioni principalmente legate al tema della sicurezza, con lo scopo di minimizzare il rischio dell'insorgere di nuovi episodi di violenza ed instabilità. Così, agli occhi delle élite locali coinvolte, l'intervento europeo era visto come privo di fondamenta normative e spesso considerato interessato e auto-referenziale.

Per quanto concerne i mezzi dispiegati, l'Unione ha potuto mettere in gioco ingenti risorse derivanti dalla sua forza economica, diplomatica, culturale e politica. Attraverso l'utilizzo di *soft-power* è riuscita a influenzare strutturalmente il sistema di relazioni con i Paesi balcanici, facendo leva specialmente sulla loro prospettiva europea. Ma proprio la prospettiva europea è stata spesso modulata in maniera strumentale, dando luogo a contraddizioni ed ambiguità. Accanto a questo aspetto, che difficilmente si concilia con una concezione pura di ciò che è "normativo", va citato anche il gap tra l'abbondante retorica europea favorevole alla cooperazione intra-regionale e lo scarso impegno effettivo nel realizzarla.

3.5 L'Unione Europea come attore egemonico-normativo

In conclusione, la politica estera europea verso i Balcani occidentali sembra collocarsi a cavallo tra due idealtipi, precisamente tra quello di potere normativo propriamente inteso e quello di potere egemonico (o *imperial power*). Pur ammettendo che la complessità della politica estera europea, unita al suo carattere composito e mutevole, rischiano di dare un valore solo approssimativo a tale classificazione, questa definizione può tuttavia fornire alcune utili intuizioni.

L'azione europea nell'area balcanica trova generalmente una primordiale giustificazione normativa in merito agli obiettivi perseguiti. Questi ultimi sono in parte frutto di considerazioni morali, e in parte di riflessioni prettamente politiche. Nel caso in questione, si tratta sia di rendere i Balcani partecipi a quel progetto normativo che costituisce il nucleo essenziale dell'Unione Europea⁹⁰, sia di trovare una soluzione sostenibile e di

⁹⁰ Il nucleo normativo dell'Unione Europea può essere visto come l'insieme di una componente statica e una forza dinamica. La componente statica è costituita da quei principi fondativi contenuti nei trattati (art. 6 TUE) e diventati criterio di giudizio per l'accettazione di nuovi membri (criteri di Copenaghen). La forza dinamica invece sta nel promuovere a livello globale la domesticazione-contrattualizzazione delle relazioni internazionali sul modello genetico dell'Unione Europea. La politica di allargamento, nei limiti della sua praticabilità geografica, rappresenta la concretizzazione più palese di questa forza, che però si ritrova, anche se in forme più diluite, in tutta la rete di relazioni con stati terzi.

lungo termine affinché i Balcani non costituiscano più una minaccia per la stabilità geopolitica dell'Europa. Tra questi due elementi vi è evidente sovrapposizione, quasi una coincidenza di intenti che si è poi concretizzata nella prospettiva di integrazione. Va ad ogni modo considerato che nei momenti in cui l'Unione si è ritrovata di fronte a un bivio, costretta a scegliere tra attuare una politica pragmatica o seguire una linea normativa ortodossa, in genere la prima opzione ha prevalso. In tal senso la strategia europea adottata nei confronti del Kosovo (Noutcheva, in Tocci 2008: 15-18), la prioritizzazione del processo PSA (essenzialmente bilaterale) a scapito della cooperazione multilaterale intra-regionale (Bechev 2006) e l'atteggiamento filo-unionista dell'Unione Europea verso Serbia e Montenegro nel 2002 sono alcuni tra gli eventi più esemplificativi. Ma anche la scelta strategica è sempre dovuta sottostare ad una sorta di auto-condizionamento normativo, che può essere ricondotto a quattro constatazioni:

- la legittimità dell'azione esterna dell'Unione va considerata in funzione del rispetto dei suoi valori fondativi;
- interagendo con una molteplicità di attori, trova applicazione il principio del trattamento imparziale, non preferenziale e non discriminatorio delle unità coinvolte nei rapporti bilaterali con l'Unione;
- il grado di coercizione degli strumenti utilizzati deve essere proporzionale all'intensità con cui i principi costitutivi della polis europea vengono violati (a riguardo è esemplare l'intervento armato della NATO in Bosnia-Erzegovina (1995) e in Kosovo (1999), avvenuto con il benestare degli stati membri dell'Unione Europea, date le circostanze di estrema violazione dei diritti umani e pulizia etnica);
- consequenzialità temporale nel rapporto adattamento - integrazione: ovvero le promesse di instaurare un legame integrativo più stretto in corrispondenza di specifici progressi nel processo di adattamento normativo non devono essere disattese. In caso contrario, la credibilità dell'attore normativo declina e di conseguenza si aprono maggiori spazi per giustificare eventuali situazioni di devianza o non-conformità.

Questa serie di limiti oggettivi che si impongono all'azione esterna dell'Unione hanno anche la funzione di ridurre la potenziale distorsione insita nell'asimmetria del rapporto tra Bruxelles e gli stati aspiranti candidati o aspiranti membri (Schimmelfennig 2006: 8). Quindi se la strategia dell'Unione, in quanto "impero cooperativo", di espandere la propria influenza verso sud-est, facendo ricorso anche a mezzi che travalicano la pura concezione

“normativa” del potere, rappresenta la faccia egemonica della politica europea verso i Balcani occidentali, l’intensa connotazione normativa soprattutto dei fini ma anche degli strumenti utilizzati permette di classificare l’azione europea come una politica di stampo egemonico-normativo.

L’intento strategico è dunque perseguito in una cornice normativa che ne modula l’impatto e ne altera le modalità d’azione, mitigando il differenziale di potere negoziale tra l’Unione e i singoli stati balcanici. Perciò il rapporto negoziale corre parallelamente su un doppio binario, uno specificatamente politico (*self-interest*) e uno normativo (*value-based*). Questo schema di interazione duplice viene a coincidere con quello che è comunemente definito paradigma dell’uropeizzazione. Gli studi nell’ambito dell’uropeizzazione si occupano di indagare i processi di trasformazione ed assorbimento delle pratiche e dei principi europei come conseguenza della creazione di legami sempre più stretti con l’Unione. Pur evitando di addentrarsi nei meandri delle teorie dell’uropeizzazione, è bene tuttavia valutarne l’essenza logica in considerazione del fatto che la politica europea nei confronti dei Balcani occidentali non è unicamente una forma estemporanea di politica estera, ma svolge anche una funzione trasformativa di lungo termine nella prospettiva di un futuro allargamento.

Gli esiti più o meno positivi del riorientamento di norme, identità ed interessi nella direzione di una dimensione comune europea dipendono sia dalla politica della condizionalità, basata su incentivi e sanzioni materiali, sia dal dispiegamento di risorse socio-normative, in ragione delle quali il modello europeo di democrazia e stato di diritto si impone come esempio virtuoso da seguire ed imitare. Non è azzardato affermare che il processo di democratizzazione, obiettivo normativo principe dell’Unione, e quello di europeizzazione condividano le stesse fondamenta e che tra essi vi sia una certa sovrapposizione concettuale. Alcuni autori hanno paragonato l’Unione Europea a un centro di attrazione gravitazionale in virtù del quale un rapido e profondo processo di democratizzazione può essere considerato conseguenza della prossimità e della creazione di legami con il principale centro mondiale di governo democratico (Emerson, Noutcheva 2004). Inoltre è stato messo in risalto un ulteriore pregio del processo di europeizzazione, ovvero la sua utilità come strumento per la risoluzione di conflitti etnici e di secessione nella più immediata periferia dell’Europa (Noutcheva, Tocci e altri 2003; Tocci 2004)⁹¹.

⁹¹ L’unicità dell’Unione Europea, in quanto entità sopranazionale strutturata secondo un mix di principi federale, confederale e intergovernativo, costituirebbe un modello di integrazione in grado di accontentare

La transizione verso un sistema di stati democratici è tuttavia resa più complicata dalla compresenza di due esigenze contestualmente specifiche. Nei Balcani, anche solo per poter dare avvio al processo di europeizzazione, era innanzitutto necessario affrontare la questione della ricostruzione post-conflitto. In secondo luogo vi era l'urgenza di portare a termine le operazioni di *state-building* e *state-consolidation* al fine di creare una situazione di stabilità geopolitica tale da costituire il punto di partenza del cammino verso l'integrazione europea. Alla luce di queste due considerazioni, la condizionalità politica non ha agito solo come fattore di trasformazione delle istituzioni statuali interne, ma ha altresì contribuito alla creazione e al consolidamento istituzionale delle realtà statuali stesse sorte dalla disgregazione della Jugoslavia socialista. L'intervento europeo nel sensibile ambito della riconfigurazione della mappa politica balcanica ha poi trovato giustificazione nell'offerta di una contropartita importante qual è lo status di paese membro dell'Unione.

Se la coesistenza di fini normativi ed interessi strategici è stata già trattata abbastanza approfonditamente in precedenza, ora vale la pena soffermarsi sull'intreccio tra condizionalità politica e proiezione normativa. Il principio della condizionalità politica basa i propri presupposti sulle teorie della scelta razionale. Tramite l'applicazione di incentivi e sanzioni l'Unione modifica la struttura interna delle opportunità del suo interlocutore politico, influenzandone la gerarchia di preferenze e cooptandolo verso l'assimilazione degli standard europei. Quello che conta in questo caso è dunque il calcolo materiale del rapporto costi/benefici. Al contrario l'aspetto relativo alla diffusione normativa si fonda sull'assimilazione volontaria delle norme costitutive dell'Unione Europea da parte dei soggetti con cui essa si relaziona, rispondendo ad una logica dell'adeguatezza anziché al semplice ragionamento utilitaristico. Con l'aumentare del grado di densità del sistema di interazioni che fa capo all'Unione (il massimo grado è raggiunto con il processo di adesione, ultimo passo prima di entrare a far parte a pieno titolo della comunità di stati europei) cresce anche il potenziale impatto della diffusione delle norme, dei valori e dei principi di cui essa è portatrice. Un ruolo importante in quest'ottica è svolto dall'azione retorica dell'Unione Europea, che giustifica le sue scelte preferenziali sulla base all'ethos specifico che le è proprio (Schimmelfennig 2006: 21).

sia i movimenti etno-secessionisti che creano di creare una nuova realtà statale, sia le entità statali già consolidate desiderose di preservare la loro integrità territoriale (Noutcheva, Tocci e altri 2003: 4).

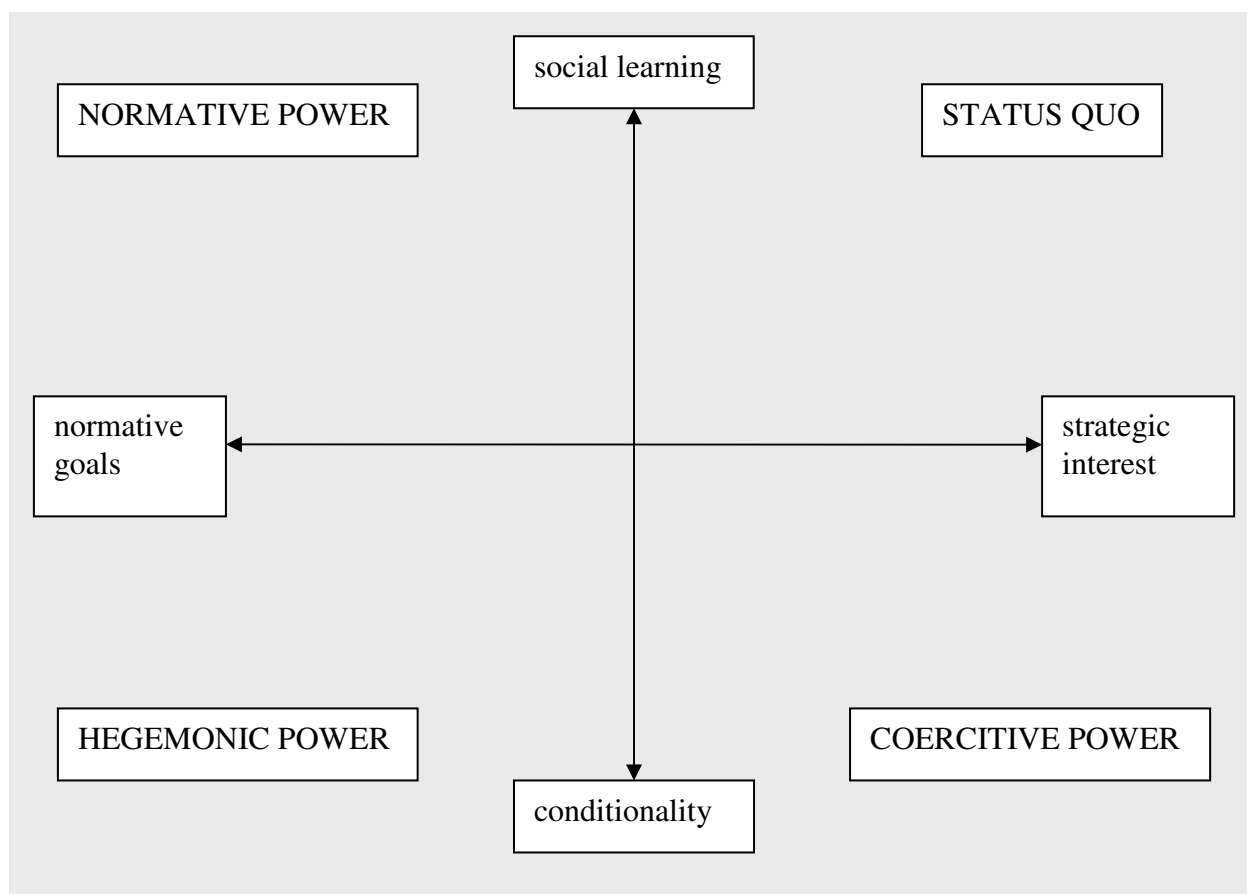
3.6 Conclusioni: *framework* teorico

In base a quanto detto, è possibile elaborare un quadro teorico che permetta, in relazione alle singole politiche attivate nei Balcani dall'Unione Europea che rientrano nella comprensiva strategia europea verso la regione, di valutarne gli obiettivi (strategici - normativi), i mezzi (condizionalità – proiezione normativa) e infine l'impatto.

Gli obiettivi politici possono collocarsi sul continuum orizzontale che intercorre tra scopi puramente strategici e fini normativi. Questi due punti estremi, isolabili autonomamente solo a livello teorico, possono finire col coincidere e collassate sulla stessa dimensione sul piano pratico. Infatti, quanto meno nel caso in considerazione, stabilità geopolitica e affermazione dei principi liberali europei hanno spesso avuto ruoli complementari se non addirittura reciprocamente includenti.

Per quanto riguarda le modalità attraverso le quali gli obiettivi, strategici o normativi che siano, sono stati perseguiti, è possibile situarli all'interno dello spettro che va dalla condizionalità alla socializzazione. Mentre quest'ultima è intrinsecamente dotata di distintivi tratti normativi, la condizionalità politica genera un impatto normativo variabile. Ciò dipende in sostanza dalle basi su cui essa poggia: se essa gode di forte legittimazione e mira al raggiungimento di risultati condivisi, configurandosi come un gioco a somma positiva, la sua portata normativa è indiscutibile. Se invece si impone in maniera coercitiva, in virtù dell'asimmetria di potere negoziale che inevitabilmente sorge tra l'Unione ed i suoi interlocutori esterni, può essere conseguentemente percepita come una forma di ricatto e dare luogo a situazioni di non-adozione o di conformità parziale o simulata (Noutcheva 2007).

Schema 1: le quattro dimensioni della politica estera europea nei Balcani occidentali



Lo schema 1, coniugando l'idea di potere normativo e di interesse strategico con il concetto di europeizzazione, può essere un utile strumento per inquadrare la composita strategia europea nei confronti dei Balcani occidentali. In base alla natura dell'obiettivo perseguito (normativo o strategico) e al tipo di strumenti impiegati (condizionalità o *social learning*), l'Unione Europea si avvicinerà a uno dei quattro idealtipi di attore internazionale.

Per ultimo, è opportuno individuare le variabili indipendenti dalle cui caratteristiche conseguirà poi l' incisività dell'azione politica e degli strumenti dell'Unione nei riguardi della policroma realtà balcanica. A riguardo si possono identificare alcuni elementi che richiamano la logica razionale del rapporto costi/benefici (variabili materiali: incentivi, costi, credibilità) e altri che si rifanno ad un'impostazione costruttivista (variabili normative: legittimazione, identificazione, risonanza) (Shimmelfennig 2006).

Gli *incentivi* comprendono tutti quegli elementi messi in gioco dall'Unione per incoraggiare il comportamento conforme dei soggetti internazionali con cui si relaziona. L'intensità varia a seconda dell'offerta posta sul piatto della bilancia, da semplice aiuto finanziario, alla cooperazione politica, fino all'incentivo massimo, lo status di Paese membro. I *costi* rappresentano le conseguenze spesso negative che il governo con cui

l'Unione Europea interagisce è costretto a sostenere accettando le richieste imposte dal meccanismo europeo della condizionalità politica. Il potenziale d'impatto degli incentivi aumenta se l'Unione gode di un elevato grado di *credibilità*, quindi se essa dimostra di essere in grado di premiare come promesso i comportamenti conformi e sanzionare quelli discordanti.

Per quanto concerne i tratti normativi, va considerata in primis la percezione della *legittimità* dell'azione esterna dell'Unione, la quale dipende da svariati fattori: la chiarezza argomentativa nell'espone gli elementi di condizionalità, la continuità e la coerenza interna del suo approccio, la capacità di perseguire in maniera coesa obiettivi propri dell'organizzazione non riconducibili agli interessi di singoli stati membri. Come la legittimità percepita, anche l'aspetto dell'*identificazione* modula l'efficacia degli incentivi. Una forte identificazione emotiva con l'Europa e con i valori che essa rappresenta, frutto di un esercizio riflessivo, può contribuire sensibilmente allo sviluppo di una convergenza d'intenti tra le aspirazioni dei Paesi terzi e la proiezione esterna dell'Unione. Infine va tenuto presente un ultimo elemento, quello della *risonanza*. Questa variabile fa riferimento alla compatibilità sistemica, istituzionale e culturale, tra le norme che l'Unione Europea tenta di propagare e quelle già esistenti e radicate a livello locale.

In funzione della successiva analisi, a questi fattori verrà assegnato un valore positivo (+) nel caso in cui essi intervengano favorevolmente nel plasmare una realtà aliena all'Unione nella direzione di generare un adattamento strutturale alle norme costitutive e alle pratiche istituzionali europee, assecondando gli stimoli politici che dall'Unione Europea si irradiano. Al contrario, a queste variabili verrà attribuito un valore negativo (-) qualora rendano più difficoltosa e meno efficace l'azione esterna europea.

4. L'UNIONE EUROPEA IN AZIONE NEI BALCANI: IL CASO DEL MONTENEGRO

La saga recente del Montenegro si può suddividere in quattro differenti periodi storici. Nel 1992, con la creazione della Repubblica Federale Jugoslava, la repubblica del Montenegro entrò a far parte di una federazione asimmetrica, costituzionalmente fragile e dominata da Belgrado (*"A loose federation of two very unequal partners"* ESI 2001: 3). La nuova creatura non racchiudeva in sé alcuna speranza di rinnovamento: il DPS, diretto successore della Lega dei Comunisti del Montenegro, manteneva salde le redini del governo, strutturandosi come un "partito di potere" efficacemente devoto al mantenimento dello status quo istituzionale grazie alla fitta e diffusa rete di patronato, protezione e clientelismo. Il partito costituiva anche l'anello di congiunzione con le autorità serbe di Belgrado. Ciò valeva sia da un punto di vista istituzionale, grazie all'alleanza tra il SPS serbo e il DPS montenegrino, sia da un punto di vista personale, dato che il leader del DPS Momir Bulatovic era considerato un fedele seguace, se non addirittura un burattino, agli ordini Milosevic. Nel più ampio orizzonte della federazione jugoslava, emergevano due deficienze sistemiche: la debolezza costituzionale della Federazione Jugoslava, la cui unità si basava sostanzialmente sul convergere delle volontà politiche delle rispettive elite, e il perdurare del modello jugoslavo di sviluppo economico, fondato sull'irrazionale assistenzialismo statalista e incapace di offrire livelli di qualità di vita paragonabili a quelli occidentali. In parallelo alla non competitività del sistema competitivo era sorta una fitta trama di attività economiche illegali o semi-legali che acquisirono rilevanza anche come risultato dell'isolamento internazionale in cui era caduto il Montenegro a causa delle sanzioni imposte alla Repubblica Federale Jugoslava. Nel periodo tra il 1992 e il 1997, il Montenegro costituì dunque un buon esempio di "democrazia illiberale", ovvero *"a political system that went from socialism to formal democracy without major changes either in its ruling elite or the way in which political power is exercised"* (ESI 2000: 3).

L'ascesa al potere di Milo Djukanovic, alla guida di quella che potremmo definire l'ala riformista filo-occidentale del DPS, segnò l'inizio di una nuova era. Si aprì infatti una seconda fase di transizione, che ha avuto il pregio di avvicinare il Montenegro all'Europa

e al modello liberale di democrazia. In tali circostanze la comunità internazionale intervenne in maniera contundente, garantendo sostegno economico⁹² a Djukanovic in cambio della sua posizione critica e dissociata nei confronti di Belgrado. Tuttavia, nonostante ingenti aiuti finanziari, sia l'organizzazione politica del Montenegro sia quella economica rimasero in una situazione di arretratezza. L'apparato statale, malgrado il vertiginoso incremento di personale dovuto all'aumento delle competenze conseguente all'indipendenza *de facto* acquisita dal Montenegro, restava debole in quanto a capacità amministrative e parzialmente compenetrato con le attività del crimine organizzato⁹³. Come messo in evidenza dalle conclusioni di uno studio dell'*European Stability Initiative*, “*Western assistance sought to buy stability in Montenegro and has succeeded. It did not buy reform*” (ESI 2001: 2).

Il distacco sostanziale da Belgrado venne consacrato dall'adozione del marco tedesco (DM) come moneta legale parallela al dinaro jugoslavo nel novembre 1999, a cui si sostituì l'euro a partire dal gennaio 2002.

La firma dell'Accordo di Belgrado (14 marzo 2002) aprì una nuova fase tanto nella politica jugoslava quanto di quella montenegrina. Il declino di Milosevic, sconfitto dall'opposizione democratica (*Demokratska opozicija Srbije*, DOS), ridusse notevolmente il peso strategico del Montenegro agli occhi della comunità internazionale, il flusso di aiuti diminuì e, temendo che un'eventuale indipendenza montenegrina avrebbe innescato un effetto domino nella regione circostante, propagando ulteriore instabilità e nuove crisi, l'Unione Europea spinse Serbia e Montenegro al tavolo delle trattative. Il risultato delle negoziazioni fu la creazione della Serbia e Montenegro, un mix di principi federativi e federali, economicamente disfunzionale per entrambe le repubbliche coinvolte e politicamente poco appetibile. Fin da principio appariva evidente il suo carattere estemporaneo, una formula per guadagnare tempo in modo da poter meglio elaborare le strategie e le prospettive politiche dell'area.

⁹² Sommando la quantità di aiuti economici offerti al Montenegro da Unione Europea e stati Uniti nel lasso triennale di tempo 1999-2001 si raggiunge la cifra di 764,9 milioni di DM, circa 359 DM per capita annui. Per quanto riguarda l'apparato statale, nel 2001 il 60% della forza lavoro attiva in Montenegro era impiegata nella macchina pubblica o in imprese di proprietà statale (ESI 2001).

⁹³ In particolare tra il 1992 e il 1996, ma anche successivamente, il governo montenegrino ha ricercato strade alternative di autofinanziamento, spesso attraverso la raccolta di introiti fiscali illegali collegati al contrabbando di sigarette o all'immatricolazione di auto rubate “importate” dall'Europa occidentale. Negli ambienti di governo era ferma la convinzione che questi mezzi illegali o semi-legali erano necessari per evitare un definitivo collasso economico-sociale. Per esempio il ministro del welfare Pedrag Drecun affermò: “*What else can we do? The government must have money to avoid anarchy*” (citato in ESI 2000: 13).

Infatti nel 2006 venne convocato il referendum per l'indipendenza del Montenegro, eventualità già prevista nella costituzione della Serbia e Montenegro del 2003. Lo svolgimento del processo referendario venne guidato, coadiuvato e supervisionato con il fondamentale contributo dell'Unione Europea. Se nel 2002 Bruxelles si adoperò per trovare una soluzione tale da accomodare identità serba e identità montenegrina in un singolo stato, nel 2006 mise d'accordo le due fazioni, unionisti e indipendentisti, sulle regole fondamentali da seguire per sciogliere democraticamente il nodo dell'assetto costituzionale che stava polarizzato il dibattito politico montenegrino.

Tabella 4: le quattro fasi del processo di transizione del Montenegro

	Grado di autonomia	Forma di Governo	Congiuntura economica	Rapporti con l'Unione Europea
1992-1997	Subordinazione a Belgrado	Democrazia illiberale	Economia di transizione, ancora pronunciati tratti jugoslavo-socialisti	Sanzioni e isolamento internazionale
1998-2001	Indipendenza <i>de facto</i> all'interno della Repubblica Federale Jugoslava (sovranità interna)	Democrazia semi-liberale	Sostegno finanziario esterno	Sostegno politico ed economico in funzione anti-serba
2002-2006	Indipendenza <i>de facto</i> all'interno della Serbia e Montenegro (sovranità interna + parziale sovranità esterna)	Democrazia semi-liberale	Unione economia non funzionale con la Serbia	Rapporto contraddittorio: <i>Twin-track approach</i> – unione politica
2006-2008	Indipendenza formale e sostanziale	Democrazia elettorale, (ma manca alternanza)	Economia di mercato e tasso di crescita sostenuto	Referendum e lancio del processo PSA

4.1 1992-1997: la via serba verso l'isolamento internazionale

Durante la prima fase transitoria, il Montenegro viveva in stretta simbiosi con Belgrado. I pochi accenni deviazionisti rispetto alla linea politica di Milosevic furono di natura puramente estemporanea. La mossa di Bulatovic nell'ottobre 1991 a sostegno del piano di

pace proposto dall'Unione ("*Carrington Plan*") venne istantaneamente ripresa dal governo serbo, costringendo così il Presidente montenegrino ad adeguarsi al rifiuto espresso da Milosevic. Lo stesso accadde in occasione dell'appoggio politico offerto, e poi forzosamente ritirato, dai deputati montenegrini dell'assemblea federale a favore dell'allora Primo Ministro jugoslavo Milan Panic e del Presidente della Federazione Dorica Costic, contro i quali si stava muovendo Milosevic sostenuto dal suo entourage.

Nonostante il timido tentativo di estraniarsi dal conflitto in corso, il Montenegro agli occhi della comunità internazionale restava una parte integrante e costitutiva di uno stato belligerante guidato da un governo autoritario e ultranazionalista. Di conseguenza l'atteggiamento dell'Unione Europea nei confronti del Montenegro coincise inevitabilmente con quello tenuto nei riguardi della Serbia. Nella speranza, poi concretizzatasi nel 1995, di portare la Repubblica Federale Jugoslava al tavolo delle trattative, l'Unione Europea si schierò a favore delle sanzioni economiche approvate dalle Nazioni Unite con la risoluzione 757 del maggio 1992. Nel mese di novembre dell'anno precedente, dopo il fallimento del piano Carrington, la Comunità Europea aveva già provveduto a sospendere l'accordo commerciale e di cooperazione che la legava alla Repubblica Federale Jugoslava. Vi furono tuttavia altre iniziative che videro protagonista l'Unione Europea, sia nel campo del *peacekeeping* sia nell'ambito del *peacemaking*. Nel luglio 1991 venne lanciata una missione di monitoraggio (ECMM - *European Community Monitoring Mission*) finalizzata inizialmente a garantire le situazioni di cessate il fuoco, ma in seguito sempre più integrata con le altre attività promosse dalle agenzie delle Nazioni Unite (in particolare UNHCR) e dalla Comunità Europea stessa. Nel quadro delle Nazioni Unite, il paesi membri contribuirono a oltre metà dell'organico della UNPROFOR (*United Nation Protection Force*), che raggiunse il 25.000 uomini nel 1993 (White 2001: 113). Tuttavia solo la prima di queste tre politiche (le sanzioni economiche) colpirono direttamente la Repubblica del Montenegro, mentre le operazioni sul campo sia militari che civili si concentrarono nelle zone più colpite dal conflitto (Bosnia Erzegovina e Croazia).

L'obiettivo primario delle sanzioni approvate in sede ONU consisteva nell'isolare internazionalmente Milosevic, costringendolo così a fare pressione sulle autorità serbo-bosniache appoggiate da Belgrado affinché cessassero gli atroci combattimenti. Nel dettaglio, le sanzioni approvate dal Consiglio di Sicurezza prevedevano una dimensione politica predominante (cessazione delle ostilità, inviolabilità dei confini esistenti, negazione della Repubblica Federale Jugoslava come successore della Repubblica

Socialista Federale Jugoslava, riduzione della presenza diplomatica), una economico-finanziaria (embargo commerciale, blocco dei capitali e divieto di atterraggio-decollo per i velivoli serbi) e una umanitaria (necessità di un'effettiva protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, incluse quelle delle minoranze etniche).

La finalità principale per l'Europa era quindi di natura strategica, sviluppata a partire dalla consapevolezza che *“with two member state sharing borders with Yugoslavia, the threat to national frontiers and territorial stability that this issue posed was a particular concern to the Community because of the danger that ethno-nationalist problems would spread to Eastern Europe”* (White 2001: 107). Solo indirettamente entravano in gioco preoccupazioni di carattere umanitario, che peraltro erano espressamente contenute e citate nel testo delle sanzioni ONU⁹⁴.

Le sanzioni internazionali suscitarono comunque serie perplessità sia in termini di credibilità, sia in termini di efficacia. Per quanto concerne il versante della credibilità, l'approccio europeo soffriva di una doppia debolezza. Da un lato l'Unione Europea, considerando la crisi nel suo complesso, non fu in grado di presentarsi come attore unitario e coeso, diluendo invece la sua azione tramite la compartecipazione in altre organizzazioni internazionali come l'Alleanza atlantica e le Nazioni Unite. La coesione interna venne ulteriormente minata da atteggiamenti unilaterali di alcuni stati membri. Infatti la Germania riconobbe per prima e individualmente la sovranità internazionale della Croazia e della Bosnia Erzegovina. In seguito Francia, Regno Unito e Germania si istituirono come avanguardia rispetto agli altri stati membri venendo a far parte del Gruppo di Contatto creato nel 1994. Dall'altro le sanzioni stesse vennero applicate in modo iniquo, selettivo, erratico, disonesto e incompleto, aprendo ampi spazi di manovra e di guadagno su grande scala per le reti criminali (Bidelaux, Jeffries 2007: 479). Quest'ultimo aspetto danneggiò evidentemente anche l'efficacia stessa delle sanzioni. Se a livello contestuale queste ebbero un effetto concreto seppur ritardato, favorendo il mutamento da una condizione di conflitto militare aperto a un ambiente di negoziato diplomatico, nel caso specifico del Montenegro l'effetto coercitivo venne distorto da una serie di conseguenze inattese. Data la condizione di segregazione internazionale a cui era costretto a causa dell'arroganza espansionista del “capofamiglia” Milosevic, il governo del Montenegro dedicò buona parte delle sue energie allo sviluppo di un sistema economico

⁹⁴ Nel testo delle sanzioni ONU, da un punto di vista umanitario l'attenzione veniva posta sul *“the need for the effective protection of human rights and fundamental freedoms, including those of ethnic minorities”* e sulla creazione di corridoi umanitari per la consegna in sicurezza degli aiuti (Risoluzione 757 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 1992).

alternativo in cui attività legali, semi-legali e illegali sopperivano all'assenza di contatti economico-commerciali col mondo esterno (ESI 2000: 2). Questo network di relazioni para-criminali costituirà di fatto un fardello pesante per il processo di riforma che il Montenegro intraprenderà gli anni seguenti in prospettiva europea. Al tempo stesso la forza con cui si sono le sanzioni si sono abbattute su Podgorica ha comportato un salutare criticismo utilitarista nei confronti di Belgrado, spingendo una buona parte dell'élite politica montenegrina a volgere lo sguardo verso Occidente. È proprio in questi anni di dure privazioni che in seno al partito al potere matura la frattura tra Bulatovic e Djukanovic, con il secondo sempre più disilluso rispetto alla visione politica di Belgrado e sempre più attratto dall'idea di un Montenegro autonomo ed europeo. La prospettiva critica di Djukanovic arriverà a piena maturazione solo nel 1997, quando egli stesso definirà pubblicamente le idee di Milosevic "obsoleto" e il suo stile di governo "un regime autoritario".

In conclusione, l'attenzione rivolta dall'Unione Europea nel periodo 1992-1997 al Montenegro fu indiretta, filtrata e marginale. Le ragioni vanno ricercate sia nell'incapacità dell'Unione Europea di costituirsi come attore unitario e autonomo sulla scena balcanica, sia nell'essenza del Montenegro quale appendice della Serbia in una federazione altamente asimmetrica. Ciononostante, gli effetti della politica europea, seppur mediati, furono percettibili. L'Unione Europea si era posta un fine primariamente strategico (mettere in sicurezza i suoi confini sud-orientali) e lo ha perseguito sostenendo l'applicazione di una condizionalità negativa forte, delegando però l'attuazione concreta tanto delle sanzioni quanto delle operazioni di *peacemaking* a organizzazioni internazionali terze (rispettivamente ONU e NATO). Gli incentivi messi a disposizione in caso di comportamento conforme (la fine stessa dell'isolamento internazionale) erano molto convincenti, ma coinvolgevano solo in minima parte la capacità decisionale di Podgorica, dato che tutto ruotava attorno alla posizione assunta da Belgrado. Al contrario, gli effetti negativi prodotti dalle sanzioni in termini materiali colpirono in maniera diretta il Montenegro. Le conseguenze di un eventuale ricezione della condizionalità avrebbero comportato notevoli elementi positivi favorevoli al governo di Podgorica, ponendo fine alle sanzioni economiche e ad un conflitto che non prospettava nessun vantaggio per la sorella minore delle repubbliche jugoslave superstiti. La politica europea godette di una credibilità solo parziale, dato che produsse numerosi effetti indesiderati e la capacità di dare concreta applicazione alle dichiarazioni retoriche e ai propositi formali era condizionata da deficienze strutturali e lentezze procedurali (White 2001: 109). La

legittimità di fondo dell'azione europea venne minata da fenomeni di unilateralismo (Germania) e dalla costituzione di coalizioni *ad hoc* (Gruppo di Contatto) che indebolivano la coesione interna dell'Unione. Inaspettatamente, promettenti fattori di cambiamento si rivelarono sotto l'aspetto più puramente normativo, relativo percezione della bontà dei valori fondanti dell'Unione Europea. Infatti l'identificazione con gli ideali europei ottenne i primi flebili cenni di maturazione come riflesso ed in contrapposizione all'insostenibilità del progetto politico serbo, la cui ideologia nazionalista e intollerante, che si era sostituita a quella comunista, era espressione di una negazione di fondo con ciò che l'Europa rappresentava. Tuttavia, da un punto di vista strutturale, il carattere illiberale delle istituzioni sia formali sia informali che ancora dominavano la società montenegrina riducevano il grado di compatibilità con le strutture ed i principi della *polis* europea.

Tabella 5: elementi della politica europea verso il Montenegro 1992-1997

	Variabili materiali			Variabili normative		
Variabile	incentivi	costi	credibilità	Legittimità	identificazione	Risonanza
Effetto	+	+	+/-	-	da - a +	-

Nel complesso, la politica europea verso il Montenegro nel periodo compreso tra la costituzione della Repubblica Federale Jugoslava e il 1997, anno dell'avvicendamento Bulatovic-Djukanovic, può essere identificata come una politica mediata, con ripercussioni indirette ed efficacia solo parziale. Gli effetti indesiderati furono di ampia portata e si protrassero nel lungo periodo, poiché la situazione di isolamento internazionale contribuì alla genesi di una florida economia illegale e semi-legale che funse da riserva di approvvigionamento monetario per il mondo della politica.

4.2 1998-2002: Oriente-Occidente: da Belgrado a Bruxelles

L'isolamento internazionale non fu né indolore né privo di conseguenze per il panorama politico montenegrino. Le sanzioni imposte dalle Nazioni Unite vennero ulteriormente esasperate dai primi attriti con Belgrado sorti durante la guerra, che portarono alla chiusura delle frontiere per il transito di merci tra Serbia e Montenegro. Milosevic addusse come giustificazione il fatto che Podgorica stava stringendo rapporti commerciali con Croazia e Albania (Bidelaux, Jeffries: 478). La situazione di scarsità di beni di prima

necessità, cronica iperinflazione, elevato tasso di disoccupazione e salari insufficienti (ESI 2000: 3) comportava un crescente malcontento popolare e una sempre più intensa critica del governo montenegrino nei confronti del “dominio” autoritario serbo. Esistevano quindi le precondizioni fattuali per un netto cambiamento di rotta della linea politica interna, che Djukanovic fu abile a strumentalizzare in funzione della sua ascesa al potere e di un generale cambio di orientamento politico. Con la frattura interna al DPS che si consumò in occasione delle elezioni presidenziali del 1997⁹⁵ si aprirono anche nuove prospettive per l'integrazione del Montenegro nella comunità internazionale. Con Djukanovic alla testa della gerarchia di potere montenegrina, l'Unione trovò un nuovo interlocutore politico piazzato in una posizione strategica, particolarmente utile per minare il dominio di Milosevic dall'interno. L'attrattiva della collaborazione col nuovo governo montenegrino in funzione anti-serba si intensificò parallelamente all'esacerbarsi della crisi in Kosovo (1998-1999) provocata dall'ennesimo eccesso della virulenta politica di Belgrado. L'Unione Europea decise così di sostenere Djukanovic nel duplice cammino che si appropinquava a percorrere: un progressivo consolidamento del processo democratico e della transizione economica da un lato, un'intelligente e graduale politica (*step-by-step policy*) di massimizzazione dell'indipendenza *de facto* da Belgrado dall'altro (Shimmelfennig 2006: 221).

Specialmente a partire dal 1999, in concomitanza con l'esplosione dell'emergenza in Kosovo, l'Unione Europea profuse un considerevole sforzo finanziario per attrarre il Montenegro nella propria orbita, indebolendo di conseguenza la leadership di Milosevic. L'intento era quindi principalmente strategico, improntato all'aumento del potere relazionale che l'Unione Europea aveva a disposizione rispetto a Belgrado tramite la creazione di legami con la Repubblica jugoslava “ribelle” del Montenegro. Podgorica passò da essere un'anonima ed insignificante appendice della Serbia a ricoprire un ruolo nevralgico tale da richiamare l'attenzione dei maggiori attori internazionali. Fu proprio soprattutto grazie ai generosi aiuti finanziari esterni che il Montenegro riuscì ad aumentare la propria autonomia politica fino a raggiungere il livello di indipendenza *de facto* (Huszka, in Bieber 2003: 44), di cui l'adozione del marco tedesco come valuta di riferimento nel 1999 rappresentò il simbolico parossismo, sganciando così l'economia montenegrina dalle fluttuazioni del dinaro jugoslavo. L'indipendenza *de facto*,

⁹⁵ Nel luglio 1997 la dirigenza del DPS si divise tra i sostenitori della candidatura di Djukanovic e i fedeli seguaci di Bulatovic. Alla fine il primo prevalse, spingendo Bulatovic verso la scissione e la creazione di un nuovo partito (SNP).

ovviamente, fa riferimento all'autonomia di governo rispetto a Belgrado, ma in realtà la situazione di dipendenza economica del Montenegro si stava aggravando, assumendo le caratteristiche di elemento connaturato all'esistenza stessa del piccolo proto-stato balcanico⁹⁶. Infatti, in poco più di due anni, il Montenegro passò da una situazione di profonda integrazione politica con la Serbia e di isolamento economico dalla sistema internazionale a uno status di effettivo autogoverno in un contesto di estrema dipendenza dal supporto economico esterno (ESI 2000: 10). Questo passaggio di consegne non costituì per il Montenegro l'uscita dal tunnel della depressione economica e delle politiche illiberali, ma aprì una nuova fase di dipendenza e irresponsabilità che permetteva al governo di Podgorica di posporre le radicali riforme di cui il Paese necessitava. Gli stessi aiuti messi a disposizione da Unione Europea e Stati Uniti mancavano di una precisa razionalità d'impiego ed erano condizionati più alla presa di distanza rispetto al regime di Milosevic che non all'avvio di un autentico, e doloroso, processo di riforma.

Con il Regolamento del Consiglio N°1628/96 del luglio 1996 l'Unione predispose un nuovo meccanismo finanziario di sostegno, OBNOVA (che in serbo-croato significa ricostruzione), di cui poteva beneficiare anche la Repubblica Federale Jugoslavia. L'accesso alle risorse del programma OBNOVA era vincolato al rispetto di una clausola di condizionalità che sostanzialmente chiamava in causa le Conclusioni del CAG del febbraio 1996⁹⁷. A ragione di ciò, mentre Belgrado rimase inleggibile fino alla caduta di Milosevic per le ripetute violazioni dei diritti umani e la violazione degli standard democratici, il timido allontanamento di Podgorica dalla Serbia venne incentivato e premiato dall'afflusso di capitale estero⁹⁸. A questi aiuti vanno ad aggiungersi 35,5 milioni di euro dispensati dall'ECHO nel lasso di tempo tra 1999 e 2001 e altri 21,4 (biennio 1999-2000) sotto l'etichetta "*food security*". Vanno sempre tenute presenti le ridotte dimensioni demografiche del Montenegro (600.000 abitanti) e i limiti intrinseci nel bilancio ufficiale dello stato, il quale nel 2001 era pari a 1.295 milioni di euro⁹⁹. La crescente centralità del Montenegro nella politica europea è testimoniata dall'apertura nel

⁹⁶ La situazione di dipendenza del Montenegro si celava principalmente, e storicamente, nel campo dell'economia. Anche all'interno della Jugoslavia socialista, il Montenegro riceveva assistenza dal FADURK (Fondo per lo Sviluppo delle Regioni Sottosviluppate). Solo nel 1994, mentre il sistema dell'economia reale vacillava sotto il peso delle sanzioni internazionali, il Montenegro raggiunse per la prima volta una situazione di auto-sufficienza finanziaria. Questa contraddizione si spiega con lo sviluppo di settori di attività illegali e semi-legali particolarmente fiorenti e lucrativi (Duric in Bieber 2003: 155).

⁹⁷ Vedi 3.3.4

⁹⁸ OBNOVA portò in Montenegro 52,1 milioni di euro tra il 1998 ed l'ottobre 2000 (*EU assistance*, 2nd edition, nov. 2000).

⁹⁹ Fonte: MONSTAT (*Statistical Office of the Republic of Montenegro*).

marzo 2001 a Podgorica di un centro operativo della *European Agency for Reconstruction* (EAR), che tra il 1998 e il 2002 avrebbe gestito 56 milioni di euro di assistenza europea¹⁰⁰.

Alcuni analisti hanno intravisto una sorta di avvicendamento funzionale tra i profitti delle attività criminali, che avevano sostenuto le sorti economiche del Paese quasi fino alla fine degli anni novanta, e l'intervento di supporto economico-finanziario da parte della comunità internazionale¹⁰¹. Di base stava il perenne deficit di bilancio del Montenegro, riflesso di un processo di riforma asfittico del settore economico, incapace di aumentare la produttività di sistema, e di una tradizionale condizione di dipendenza dai capitali esterni¹⁰². Oltretutto la condizionalità posta dall'Unione Europea non era rigidamente legata al rispetto dei tradizionali criteri politici ed economici, ma era in primis il riflesso di una priorità strategica. Per questo motivo, che andava ad aggiungersi all'immobilismo quale retaggio del passato socialista, la forza propulsiva per una profonda trasformazione in senso liberale della società era limitata. L'unica novità fu la scelta di un nuovo discorso politico riformista che produsse solo cambiamenti fatui e superficiali, tanto che la "retorica della riforma" si tramutò in sostituto della realtà. Uno studio del 2001 definì impressionante la discrepanza tra la retorica riformista ed europeista del governo e l'effettiva inerzia istituzionale che rendeva manifesta l'incapacità di superare il passato socialista (ESI 2001).

In concomitanza con gli incentivi positivi rappresentati dal sostegno economico-finanziario, il Montenegro, dichiarando la propria neutralità nel conflitto e rifiutandosi di riconoscere lo stato di emergenza dichiarato da Belgrado, si giovò anche dell'esclusione dall'applicazione di sanzioni punitive che invece avevano colpito la Repubblica Serba come conseguenza del repressivo e violento intervento in Kosovo. Il credito internazionale che il Montenegro stava accumulando derivava anche dalla sua peculiare situazione interna di stabilità inter-etnica, un'anomalia nei Balcani degli anni novanta, e dal fatto di prestare rifugio a migliaia di profughi in fuga dalle zone colpite dalla guerra (Friis 2007: 69).

¹⁰⁰ <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/montenegro/montenegro.htm> (12/02/2009).

¹⁰¹ Anche gli Stati Uniti intervennero massicciamente a sostegno di Djukanovic, tanto che nel 1999-2000 il Montenegro diventò il secondo beneficiario, dopo Israele, di aiuti finanziari statunitensi per capita.

¹⁰² La mancanza di capitale per dare lo stimolo iniziale a un circolo virtuoso investimenti-produttività era una questione di primaria importanza in Montenegro, dato che il sistema bancario era "anemico", l'intermediazione finanziaria inesistente e nel bilancio dello stato la voce "investimenti" non trovava posto alcuno.

In un'ottica generale, l'Unione si proponeva di offrire appoggio politico ed economico al governo di Djukanovic, ma al contempo si impegnava a scoraggiare qualsiasi mossa potenzialmente destabilizzante come un'eventuale dichiarazione formale di indipendenza. Era quindi propensa a favorire un equilibrio strategico che coincideva con lo status quo, cioè con un Montenegro di fatto indipendente ma ancora formalmente soggetto a Belgrado. Infatti un gesto troppo ardito avrebbe potuto irritare Milosevic e portare alla mobilitazione dei 20.000 soldati dell'esercito jugoslavo che ancora stazionavano in Montenegro, a cui Podgorica avrebbe potuto rispondere con una forza di polizia in costante crescita, che si aggirava attorno alle 15.000 unità. Il rischio di una guerra civile, l'ennesima, non era dunque da sottovalutare. Rispetto a questo ragionamento, l'applicazione del principio della condizionalità politica in una prospettiva normativa ricopriva unicamente un ruolo sussidiario. Il carattere strategico della politica europea di sostegno economico al Montenegro è ulteriormente confermata dal fatto che in seguito al cambio di governo che in Serbia portò al potere l'opposizione democratica (5 ottobre 2000) l'afflusso di aiuti finanziari diminuì sensibilmente, come conseguenza diretta del venir meno della reale minaccia di conflitto.

Nel tentativo di porre freno al separatismo montenegrino, l'Unione Europea riuscì poi a convincere Djukanovic a non convocare il referendum per l'indipendenza di cui si parlava già dall'autunno del 1999. I funzionari europei potevano addurre a tre motivi fondamentali per procrastinare la questione referendaria. Innanzitutto, visto il sostanziale bilanciamento di forze interno tra unionisti e secessionisti, era altamente improbabile che il quesito sull'indipendenza montenegrina fornisse un risultato netto e inequivocabile, dando quindi adito a polemiche e approfondendo la polarizzazione politica già esistente. In secondo luogo si temevano ripercussioni sulla delicata gestione dello status del Kosovo e sull'instabile equilibrio interno della Bosnia Erzegovina post-Dayton, a dimostrazione della problematicità insita nelle dispute riguardanti la distribuzione ed il consolidamento della sovranità nell'intera area dei Balcani occidentali. Infine vi erano considerevoli dubbi per quanto concerne la sostenibilità di un microstato come il Montenegro in grave crisi economica e affetto dal cancro della criminalità organizzata (ICG 2002: 1).

La strategia europea appariva molto appetibile al governo montenegrino, dato che assecondava finanziariamente le ambizioni politiche di Djukanovic. Rispondere positivamente alle richieste europee di perseverare sulla strada dell'indipendenza fattuale da Belgrado non provocava alcun costo in capo alle elite politiche del Montenegro, ma, al contrario, ne rafforzava la leadership. La credibilità degli incentivi offerti dall'Unione era

evidente data la concretezza del sostegno messo a disposizione. La legittimità con cui esercitava la sua influenza, pur non fondandosi su presupposti normativi ma su una logica strategica, era elevata data la chiarezza della condizionalità e la coerenza interna dell'approccio stesso. In un rapporto sui Balcani occidentali del marzo 2000 curato in maniera congiunta dall'Alto Rappresentante Solana e dal Commissario per le relazioni esterne Chris Patten si legge:

“ (...) with regard to Montenegro, the Union aims at supporting democratic and economic reforms by Djukanovic, while discouraging moves towards independence. While a serious crisis has so far been avoided, the political/security situation remain tense against a background of continued efforts at destabilization from Belgrade. The survival of a reformist government in Montenegro in the coming months will depend in part on effective and timely assistance by the international community”.

Le stesse conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 sottolinearono *“the urgent need for substantial assistance to Montenegro in order to ensure the survival of democratic government and to avoid another serious crisis in the region”*¹⁰³.

Il periodo 1998-2002 costituì una fase di mutamento anche da un punto di vista sociale e identitario. Se fra la popolazione la questione scottante restava quella della disputa tra indipendentisti ed unionisti, o detta diversamente tra nazionalisti montenegrini e nazionalisti serbi ¹⁰⁴, il governo sembrava aver superato, o momentaneamente accantonato, la logica dicotomica di questo dibattito trovando nelle prospettive di integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche una nuova e fruttuosa ragion d'essere. Anche se in buona misura come effetto di considerazioni utilitaristiche, l'identificazione con l'Europa si rafforzò e le incompatibilità strutturali con le norme fondamentali dell'Unione Europea diminuirono. Tuttavia, anche se andava affermandosi un sistema democratico sempre più aperto, rispettoso delle minoranze, esso era ancora incapace di

¹⁰³ Sezione III, paragrafo 52 delle *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council Meeting (23-24 marzo 2000)*.

¹⁰⁴ La compenetrazione tra nazionalismo serbo e nazionalismo montenegrino è un argomento storicamente complesso e mutevole. Partendo dal presupposto in genere i montenegrini sono percepiti come parte integrante del quadro etnico e nazionale serbo, l'indipendentismo montenegrino può assumere unicamente una connotazione politica ma non etnica. Secondo Srda Pavlovic, *“the ethnic factor is simplified and isolated, as well as hypertrophied, in the attempt to prove the ethnic purity of Montenegrin identity”* (Srda Pavlovic, in Bieber 2003: 96).

scalfire il predominio del sistema clientelare ormai profondamente radicato nel mondo della politica e dell'economia.

Tabella 6: elementi della politica europea verso il Montenegro 1998-2001

	Variabili materiali			Variabili normative		
Variabile	Incentivi	costi	credibilità	Legittimità	identificazione	risonanza
Effetto	+	+	+	+	+	-

In conclusione, tenuta presente la natura strategica della politica europea nei confronti del Montenegro nel lasso di tempo considerato, si può affermare che l'Unione Europea, in collaborazione con altri attori della comunità internazionale con cui condivideva le finalità, è stata in grado di plasmare la situazione di contesto secondo le sue preferenze. Grazie all'impiego congiunto di sanzioni ed incentivi, Podgorica è rimasta artificiosamente sospesa in quel limbo tra indipendenza e soggezione a Belgrado, tra europeismo e nazionalismo, che ha permesso il raggiungimento in contemporanea di due obiettivi: evitare ulteriori frammentazioni nei Balcani ed indebolire il regime antidemocratico di Belgrado.

4.3. 2002-2006: l'infelice matrimonio tra Serbia e Montenegro

Con la consegna di Milosevic al Tribunale penale internazionale e l'instaurazione al governo di Belgrado della coalizione democratica di opposizione, il Montenegro perse quella centralità strategica che lo aveva portato per alcuni anni nell'occhio del ciclone delle politiche europee dirette alla regione balcanica. Come effetto del declino del regime autoritario, antidemocratico e nazionalista di Belgrado, si riduceva anche l'intensità delle possibili giustificazioni di cui il Montenegro poteva avvalersi per sostenere le sue rivendicazioni indipendentiste. Proprio queste aspirazioni avevano acquisito speranza e vigore in seguito al sostegno, sia economico sia politico, che avevano ottenuto dalla comunità internazionale fino al 2001. Le fazioni montenegrine favorevoli all'indipendenza trovavano anche il supporto del parere legale elaborato dalla cosiddetta "Commissione Badinter" all'indomani dello scoppio delle guerre balcaniche. Nel maggio 1992 tale commissione giunse alla conclusione che la disintegrazione della Jugoslavia non era da

considerarsi frutto di ripetute secessioni, ma di un processo di dissoluzione nel quale “*the composition and functioning of essential bodies of the Federation no longer satisfied the intrinsic requirements of a federal state regarding participation and representativeness*”. Le sei repubbliche costitutive avrebbero quindi goduto del pari diritto di richiedere legittimamente il riconoscimento internazionale ed affermare la propria indipendenza sia attraverso un referendum popolare sia tramite l’approvazione di risoluzioni sulla propria sovranità. Oltre a ciò, sempre nell’ambito della legalità internazionale, va considerato che il Montenegro rispettava i tradizionali parametri di statualità (autorità, identità e territorio), configurandosi come un governo che esercitava un controllo effettivo su un determinato territorio con una popolazione permanente. Dunque l’Unione Europea non possedeva in linea di principio l’autorità legittima e normativa per dissuadere il Montenegro dal perseguire l’obiettivo dell’indipendenza *per se* (Schimmelfennig 2006: 221-222). Le possibilità d’azione dell’Unione si trovavano comunque di fronte ad un ingarbugliato dilemma: se da una parte vi era la piena legalità internazionale delle aspirazioni indipendentiste montenegrine, dall’altra, assecondando queste aspirazioni, Bruxelles avrebbe potuto creare uno scomodo precedente in relazione alle rivendicazioni separatiste degli albanosi-kosovari e dell’anima serba della Bosnia, la Repubblica Srpska. Nonostante questi aspetti preliminari, l’Unione Europea operò un pragmatico cambiamento di rotta, spingendo verso la rigenerazione di una forma di stato unitario, con una singola personalità internazionale, comprensivo di Serbia e Montenegro. In una prospettiva dinamica e procedurale, l’intervento europeo va comunque considerato opportuno e tempestivo, poiché tra le due entità in questione si era giunti ad una situazione di stallo che sembrava altrimenti insuperabile. Dopo la vittoria del DOS in Serbia, la formula delle priorità europee si riassume nell’espressione “un Montenegro democratico in una Jugoslavia democratica”. Solana, in un suo articolo pubblicato sul quotidiano montenegrino *Vijesti* il 22 febbraio 2002, espresse la quintessenza di questo ragionamento, affermando che:

“The prosperity of the people of Montenegro will be determined by the level of inward investments not by a seat at the United Nations or a network of embassies. Employment and career prospects for youth will likewise depend on education and training, not on having one’s own army. And the dynamism of the economy will depend on its openness and the level of regional integration, not on a separate customs service.”

Per quanto concerne la paralisi delle relazioni tra Belgrado e Podgorica, la sua origine di può retrodatare al successo di Djukanovic alle elezioni presidenziali del 1997, in occasione delle quali egli invocò un ripensamento degli equilibri costituzionali e politici tra le due repubbliche. Successivamente le richieste montenegrine si erano fatte sempre più pressanti: nell'agosto 1999 il governo del Montenegro aveva approvato una serie di proposte raccolte in un'unica piattaforma politica che si rifaceva all'idea di una confederazione di due stati sovrani nella quale gli stati membri avrebbero avuto piena indipendenza in ambito di politica estera in relazione alle loro capacità costituzionali (ESI 200: 19). Esattamente un anno dopo, la necessità di trovare una via d'uscita condivisa si fece ancora più pressante in quanto Djukanovic, in mancanza di segnali d'apertura da parte di Belgrado, affermò di voler organizzare un referendum sulla situazione costituzionale del Montenegro, che avrebbe potuto sfociare in una dichiarazione unilaterale d'indipendenza.

Djukanovic venne tuttavia spiazzato dall'imprevedibile disfatta politica di Milosevic. In passato il leader montenegrino aveva reiterato le sue intenzioni di voler evitare scissioni da una Jugoslavia democratica, economicamente votata al libero mercato e avvita verso l'integrazione nell'architettura istituzionale euro-atlantica. Ma ora che Belgrado prospettava una trasformazione in questo senso, per Djukanovic era complicato e politicamente dispendioso invertire il cammino verso la piena indipendenza ormai intrapreso con decisione¹⁰⁵. Per Djukanovic il dilemma si riduceva a due opzioni: o si optava per l'illusione di uno stato comune, oppure si propendeva per la realtà di due stati indipendenti e internamente efficienti. Oltre il confine montenegrino, le perplessità serbe oscillavano tra le preoccupazioni emotive di perdere una parte costitutiva della nazione serba e i dubbi pragmatici riguardo agli effetti negativi insiti nell'incertezza dell'attuale sistema costituzionale, che comportavano il rallentamento dei processi di riforma post-Milosevic e la difficoltà nello stringere relazioni contrattuali (accordo ASA) con l'Unione Europea. Le forze politiche serbe cristiano-democratiche erano arrivate addirittura a suggerire un referendum da tenersi in Serbia per decretare la scissione dalla Repubblica del Montenegro. Alcuni analisti sostengono che nell'autunno del 2001 la possibilità per una

¹⁰⁵ Il 1999 può essere considerato il punto di non ritorno sulla via del Montenegro verso l'indipendenza. Infatti proprio nel 1999 il governo di Podgorica adottò alcune misure che apparivano di natura irreversibile: abolì la necessità di presentare un visto per la Repubblica Federale Jugoslava per entrare in territorio montenegrino, iniziò a riscuotere i dazi doganali in maniera autonoma ai propri confini, adottò il marco tedesco sganciandosi così dal sistema monetario jugoslavo.

dissoluzione pacifica e consensuale della Repubblica Federale Jugoslava, a meno di colpi di scena, fosse ormai all'orizzonte (Schimmelfennig 2006: 225; ICG 2002: 10).

Ciononostante, in tali circostanze, l'Unione Europea decise di intervenire in prima persona per superare l'apparente *empasse* politica e guidare un processo di *state-building*, sostenendo però una visione ideale degli equilibri geopolitici antitetica rispetto a quella di pochi mesi prima. In pratica ciò che fino all'ottobre 2000 era considerato un prezioso strumento di influenza per indebolire l'autoritarismo di Milosevic, ora era divenuto una minaccia per la giovane coalizione democratica appena salita al potere in Serbia e per la stabilità dell'intera regione. La scelta protagonizzata dall'Alto Rappresentante Javier Solana, presentandosi come un voltafaccia nei confronti di Podgorica, non raccolse pareri favorevoli unanimi nemmeno tra critici ed analisti europei. La forte interferenza esercitata solo rispetto a una delle parti coinvolte venne giudicata inopportuna dall'*International Crisis Group* (ICG) e dal *Centre for European Policy Studies* (CEPS), che si dichiararono “*extremely concerned that the EU is trying to bull-dozer Podgorica in a direction that would be economically and politically unwise*”¹⁰⁶. Da un lato veniva messa in evidenza la possibilità di integrare facilmente nelle dinamiche economiche europee una piccola repubblica adriatica come il Montenegro che già aveva adottato unilateralmente l'euro. Dall'altro si poneva l'accento sulle conseguenze dell'intervento europeo sugli scenari politici interni, poiché vi era il rischio concreto di polarizzare ulteriormente lo scontro politico, per di più favorendo i partiti reazionari e conservatori, il SNP in Montenegro e i partiti nostalgico-nazionalisti in Serbia. Si creò dunque una parziale sovrapposizione di intenti tra gli obiettivi strategici dell'Unione, che mirava ad evitare altre frammentazioni nei Balcani, e le forze locali conservatrici pro-jugoslave.

Innanzitutto è bene precisare l'intrinseca debolezza dell'accordo raggiunto, che può essere ravvisata in particolare sotto due aspetti. Primo, l'accordo non era direttamente applicabile, ma concedeva tempo alle due repubbliche per decretare le elezioni anticipate, scrivere la carta costituzionale della Serbia e Montenegro sul solco delle linee guida scaturite dalle negoziazioni del marzo 2002 e approvarla seguendo un iter parlamentare che doveva coinvolgere le assemblee delle repubbliche e quella federale. Secondo, nell'accordo i riferimenti alla comune statualità di Serbia e Montenegro erano limitati nel numero e qualitativamente impalpabili. Infatti era presente una sola frase che richiamava

¹⁰⁶ CEPS, ICG, “*An open letter to Javier Solana – EU pressure on Montenegro is ‘unwise’*”, 14 febbraio 2002.

l'unione delle due entità in funzione della situazione fattuale contingente e dei “diritti storici” dei due stati membri.

Per comprendere appieno l'impatto della mediazione europea può essere utile comparare le due piattaforme, serba e montenegrina, con il risultato finale dei negoziati notoriamente conosciuto come Accordo di Belgrado (il nome completo dell'accordo è “*Proceeding points for the restructuring of relations between Serbia e Montenegro*”).

Tabella 7: piattaforme politiche montenegrina e serba a confronto

	Status internazionale	Rappresentanza Internazionale	Processo decisionale	Architettura istituzionale	Competenze governo centrale
Proposta Montenegrina	Due stati sovrani internazionalmente riconosciuti	Autonomia d'azione diplomatica delle unità federate	Principi di equità e consenso	Parlamento unicamerale eletto secondo equità, presidente eletto dall'assemblea federale con assenso delle camere degli stati membri	Difesa, politica estera, mercato comune, minoranze etniche
Proposta Serba	Federazione con singola sovranità internazionale	Competenza del governo federale	Approccio cooperativo	Parlamento bicamerale e presidente eletto dal parlamento federale con alternanza Serbia-Montenegro	Competenze esclusive in ambito difesa, sistema monetario e doganale, trasporti, comunicazioni, politica estera
Accordo di Belgrado	Stato internazionalmente riconosciuto formato da due repubbliche	“ <i>joint proportional representation</i> ”, rotazione per UN, OSCE, EU e CoE	Da elaborare nella carta costituzionale	Parlamento unicamerale, Presidente eletto dall'assemblea federale propone e dirige il Consiglio dei Ministri	Difesa, politica estera, relazioni economiche interne ed internazionali, protezione dei diritti umani e delle minoranze

Fonte: Van Meurs 2003

4.3.1 I punti chiave dell'Accordo di Belgrado

Il testo dell'accordo è in realtà molto breve e lascia in sospeso numerose questioni, affidando l'elaborazione dei dettagli dell'intesa alle successive e ulteriori negoziazioni

bilaterali tra Serbia e Montenegro per la redazione di una nuova carta costituzionale comune. Comunque, i punti chiave dell'Accordo di Belgrado sono i seguenti:

- stesura di una nuova costituzione federale entro giugno 2002 da parte di una commissione composta da parlamentari della Repubblica Federale Jugoslava, della Serbia e del Montenegro. Questo documento costitutivo doveva riaffermare gli elementi della comune statualità tra le due repubbliche.
- Approvazione da parte delle rispettive assemblee delle costituzioni della Serbia e del Montenegro, in linea con quella federale, entro la fine del 2002.
- Possibilità di riconsiderare i fondamenti costitutivi dell'unione di Serbia e Montenegro trascorso un periodo di tre anni.
- La struttura istituzionale avrebbe compreso un parlamento unicamerale, un presidente eletto dal parlamento, un consiglio dei ministri e una corte con funzioni giuridiche costituzionali ed amministrative ma non competenze giurisdizionali.
- Le regole di rappresentanza avrebbero dovuto includere una forma di discriminazione positiva a favore del Montenegro nel parlamento federale.
- Il consiglio dei ministri avrebbe avuto competenza nei seguenti ambiti: affari esteri, difesa, relazioni economiche internazionali, relazioni economiche interne, protezione dei diritti umani e delle minoranze.
- Pur richiamando una "mutua regolamentazione delle relazioni economiche" e un'armonizzazione dei due sistemi economici, non viene specificato nulla riguardo al problema della valuta di riferimento.
- Le forze armate sarebbero affidate al controllo del Consiglio Supremo composto dai tre presidenti, ognuno dei quali con diritto di veto nel dichiarare lo stato di guerra.

L'Accordo di Belgrado venne sarcasticamente salutato da alcuni osservatori come una "gravidanza indesiderata". Altri definirono la creatura statuale nata sotto le ali dell'Unione Europea come "*a freak of a state*"¹⁰⁷ oppure come un "*marriage of inconvenience*"¹⁰⁸. Nel panorama politico montenegrino, l'inversione di rotta di Bruxelles generò sconcerto e malcontento nella coalizione di governo. Il leader del SDP Krivokapic, alleato di Djukanovic ma con un'impronta più nitidamente independentista, invocò l'annullamento dell'accordo e la convocazione di referendum immediato (van Meurs, in Bieber 2003: 72).

¹⁰⁷ "*Balkan media Divided on Historic Deal*", BBC News, 15/03/2002.

¹⁰⁸ Crisis Group Report, Europe Report N°142, 16 April 2003.

Al contrario da parte delle forze di opposizione, raccolte nella coalizione “insieme per la Jugoslavia”, la nuova formula costituzionale venne accolta con esultanza e strumentalizzata a livello politico per indebolire il governo.

Indipendentemente dalle reazioni più o meno entusiastiche che suscitò, la politica europea in questo caso riuscì a condizionare secondo gli schemi prefigurati l’evoluzione degli eventi, fatto che nei Balcani costituiva di per sé un’eccezione. Il punto focale sta ancora una volta nell’applicazione di una forte condizionalità politica alle richieste avanzate dall’Unione. Bruxelles da questo punto di vista poteva fare perno su due elementi essenziali: la dipendenza tanto della Serbia quanto del Montenegro dal flusso di aiuti finanziari, il cui blocco avrebbe provocato il collasso totale dei rispettivi sistemi economici, e le future prospettive di integrazione dei due Paesi balcanici. La dipendenza economica di Belgrado e Podgorica dall’Occidente dava all’Unione ampi spazi di manovra: “*The EU used its hegemony as a regional economic power to force a state union on unwilling partners*” (van Meurs, in Bieber 2003: 64). Solana fece inoltre un ampio utilizzo delle prospettive europee affinché le due parti convergessero su un testo comune, precisando ripetutamente che l’integrazione di una entità statale singola sarebbe stata più rapida rispetto al perseguimento di due progetti d’integrazione separati. Già nel novembre 2001, proprio mentre le prospettive di dialogo tra Belgrado e Podgorica sembravano indicare una imminente soluzione congiunta della disputa costituzionale, Solana dichiarò che la separazione avrebbe compromesso le aspirazioni europee del Montenegro, aggiungendo che l’indipendenza non rappresentava assolutamente un “*rapid train to the EU*” (ICG 2002: 6). A questo riguardo emerge una potenziale contraddizione nell’approccio europeo. Insistendo su una forma statale unitaria, ma concretamente incapace di produrre standard elevati di *governance* politica e soprattutto economica, l’Unione Europea è caduta nell’incoerenza di offrire come massima ricompensa la prospettiva di adesione ed allo stesso tempo plasmare un’entità istituzionale con caratteristiche tali da rallentare o complicare il processo di stabilizzazione ed associazione e di conseguenza quello di integrazione (Keane 2004: 501).

A livello operativo, le trattative guidate dall’Unione cominciarono nella seconda metà di dicembre 2001 e vennero suddivise in tre sezioni tematiche (affari legali e costituzionali, questioni economico-sociali, politica estera e di sicurezza) per ognuna delle quali fu attivato un gruppo di lavoro. In questi tavoli di confronto le due parti direttamente interessate avevano uno spazio di manovra limitato, poiché le redini delle negoziazioni erano saldamente in mano all’Unione. Ciò è dimostrato dal fatto che, quando durante le

sessioni di lavoro del primo gruppo era apparsa l'ombra di una possibile soluzione in senso dissolutivo, l'Alto Rappresentante per la PESC intervenne personalmente (meeting del 25 gennaio) per rimettere il processo negoziale sui binari desiderati. Le discussioni non portarono così Serbia e Montenegro ad avvicinare le proprie posizioni verso un risultato consensuale e condiviso, ma si videro invece trascinare verso una soluzione predeterminata già maturata a livello europeo (ICG 2002: 7).

4.3.2 *Il duro risveglio*

L'inusuale efficacia della politica estera europea nell'affermare un proprio interesse strategico stride sensibilmente con l'insostenibilità del risultato ottenuto, che creava imbarazzo tanto a Podgorica e Belgrado quanto a Bruxelles. A testimonianza di ciò sta il fatto che, mentre la ratifica dell'accordo firmato il 14 marzo da parte delle assemblee parlamentari di Serbia e Montenegro fu rapido e indolore, i tempi per l'approvazione del nuovo testo costituzionale si dilatarono. Solo nel febbraio 2003 vide ufficialmente la luce la (con-)federazione "Serbia e Montenegro", la cui costituzione ottenne una tiepida accoglienza ricevendo il voto favorevole di 84 deputati su un totale di 138 che componevano il parlamento federale. In aggiunta, il matrimonio tra Serbia e Montenegro produsse risultati praticamente nulli nel campo della *governance* e delle riforme, tanto che già nel 2004 la capacità di generare politiche pubbliche comuni a livello federale poteva dirsi collassata (Schimmelfennig 2006: 226). Gli ingranaggi federali si rivelarono estremamente macchinosi poiché ogni decisione era sottoposta a un rigido processo negoziale tra le due entità, il cui *modus operandi* appariva assimilabile a un assetto federativo in cui "*the two member states have a contractual relationship for most common policies, and multiple interrepublic agreements on cooperation in those areas*" (Noutcheva e Huysseune 2004: 14). Quindi i motivi d'attrito tra le due repubbliche, invece di essere sanati alla base, ottennero un riconoscimento istituzionale e si cristallizzarono nella quotidianità del processo politico federale.

Tanto in Serbia quanto in Montenegro l'Accordo di Belgrado provocò effetti inaspettati. A Belgrado la questione legata alla concreta realizzazione della nuova forma statale, lungi dal suscitare prematuri entusiasmi, venne messa in ombra dall'acceso conflitto politico tra Kostunica e Dindic, mentre in Montenegro scaturì nella caduta del governo del DPS di Filip Vujanovic a conseguenza del ritiro dalla coalizione dell'Alleanza Liberale e del Partito Socialdemocratico di Krivokapic. Ma è paradigmatico che le maggiori controversie

si generarono proprio all'interno delle stesse istituzioni dell'Unione Europea, dove si sviluppò una divergenza di vedute tra l'Alto Rappresentante e la Commissione. L'armonizzazione tra i due stati nell'ambito del regime doganale, la creazione di un singolo mercato interno e l'esistenza di tariffe comuni alle due entità erano evidentemente prerequisiti essenziali per la stipula di un Accordo di Stabilizzazione ed Associazione tra l'Unione e la Serbia e Montenegro. A questo proposito, l'accordo raggiunto grazie alla robusta mediazione di Javier Solana non offriva alcuna garanzia, limitandosi a invocare la necessità che Serbia e Montenegro approssimino i rispettivi sistemi economici nell'ottica di adeguarli agli standard europei. Ma data la debolezza delle istituzioni federali e la mancanza di una genuina volontà cooperativa, questo obiettivo restava ostaggio delle contraddizioni e delle ambiguità insiti nella stessa natura ibrida e confusa del nuovo stato. In breve, era impossibile applicare il binomio di condizionalità ed assistenza a “*two completely different states in an empty shell of a union without political and economic authority*” (van Meurs, in Bieber 2003: 77).

Tali considerazioni stanno alla base della decisione presa dalla Commissione nel 2004 di adottare il cosiddetto “*twin-track approach*”, che implicava l'istituzione di due distinti tavoli negoziali con le due repubbliche riguardo a materie chiave quali commercio e riforme economiche che avrebbero però dovuto sfociare nella firma di un unico Accordo di Stabilizzazione ed Associazione per l'intera Serbia e Montenegro¹⁰⁹. L'adozione di un approccio duale da parte dell'Unione può essere considerato il primo passo verso la fine del primo esperimento di *state-building* dell'Alto Rappresentante Solana. Infatti, nonostante la formula di compromesso secondo la quale il *twin-track approach* non avrebbe dovuto pregiudicare l'unione politica di Serbia e Montenegro, agendo in questi termini l'Unione cessava di esercitare pressione verso la fusione e integrazione dei due sistemi economici, indebolendo ulteriormente la ragion d'essere di uno stato comune. La discordia inter-istituzionale indica anche una basilare differenza nella formulazione della gerarchia di priorità. Se da un lato l'Alto Rappresentante mirava ad un obiettivo a breve-medio termine improntato alla prevenzione di una nuova situazione potenzialmente conflittuale, dall'altro la Commissione prestava maggiore riguardo alle capacità tecniche di *good governance* in una prospettiva di integrazione di lungo periodo. L'accento posto dalla Commissione sulla necessità di armonizzare i sistemi economici si offriva evidentemente anche ad una chiave di lettura politica, visto che implicava affrontare il

¹⁰⁹ European Council: Western Balkans – Council Conclusions 11 October 2004.

tema della distribuzione delle competenze tra centro e periferia (Noutcheva e Huisseune 2004: 20). Comunque, anziché creare rapporti sinergici, Commissione e Alto Rappresentante hanno seguito in maniera autonoma le rispettive logiche operative, diminuendo sia la credibilità della politica europea nel suo complesso sia il suo impatto sulla costellazione di interessi a livello domestico.

4.3.3 Un bilancio

Nell'intervento finalizzato a porre un termine alla situazione di crisi ed incertezza costituzionale che caratterizzava le relazioni tra Podgorica e Belgrado, l'Unione Europea ha tenuto in considerazione principalmente gli aspetti strategici. L'obiettivo principe era dunque quello di prevenire nel breve periodo l'esplosione di una crisi aperta che avrebbe potuto essere innescata dalle spinte separatiste che Djukanovic aveva incorporato, anche se in maniera velata, nel suo programma politico già a partire dal 1997. Solana, fungendo da arbitro e garante dell'Accordo di Belgrado del marzo 2002, ha perseguito l'interesse della stabilità regionale. Infatti vi era il timore che una dichiarazione unilaterale di indipendenza generasse un effetto domino poi amplificato dalla tradizione di *emotional politics* che già aveva messo a soqquadro i Balcani occidentali nel recente passato¹¹⁰. Le considerazioni morali e normative non hanno trovato spazio nella logica d'azione europea, che si è mossa seguendo una direttrice opposta rispetto a quanto sancito dal parere della Commissione Badinter e in direzione divergente rispetto alle volontà politiche degli stessi attori coinvolti. L'attività di persuasione e condizionamento svolta da Bruxelles e incentrata su una forte condizionalità non riuscì a creare una sovrapposizione tra la propria visione della geografia politica del modello di distribuzione del potere autoritativo nella regione con quella delle elite dirigenti locali.

In virtù di queste valutazioni, la cornice normativa in cui inquadrare l' incisivo intervento dall'Unione a favore di una soluzione unitaria alla crisi costituzionale serbo-montenegrina sembra essere ampia, generale e distante dalle specificità della situazione in esame. Tutte le patologie dell'approccio europeo sono poi venute in superficie, dato che l'unione di Serbia e Montenegro si rivelò presto economicamente irrazionale¹¹¹ e politicamente

¹¹⁰ In tal senso le regioni più a rischio, dove la presenza di istanze indipendentiste rendeva la situazione potenzialmente o attualmente instabile, erano il Kosovo, la Republika Srpska in Bosnia Erzegovina, Tetevo in Macedonia, la valle di Presevo e la regione del Sangiaccato in Serbia (Keane 2004: 498).

¹¹¹ Il dato riguardo al tasso di inflazione è esemplificativo: mentre con l'adozione dell'euro il Montenegro era diventato una economia con un tasso di inflazione annuale sotto controllo (2% nel 2005), la Serbia si

insostenibile. Questi aspetti non hanno potuto che logorare la legittimità percepita dell'intrusiva mediazione europea, indebolita ulteriormente dall'assenza di cooperazione e sinergia tra l'Alto Rappresentante e la Commissione Europea.

Because the EU's involvement in the conflict settlement is seen as controversial and counterproductive, there is a danger that the normative attraction of Europe for certain domestic players might weaken. Certainly, the EU has complemented its conditionality policy with the softer mechanisms of argumentation and persuasion. EU officials have consistently pointed to the example of the EU itself to show that both small and large economies have benefited from economic harmonization and deeper integration into the EU. What the EU is asking is nothing more than a replication of this process on a smaller scale, partly as a test of the willingness of the parties to compromise and seek win-win solutions, if they aspire to become EU members. But since the legitimacy of its specific conditions has been questioned by a number of domestic players, the EU's socialization efforts in this particular case have not been very effective.

(Noutcheva e Huysseune 2004: 21).

Nonostante le deficienze sopraindicate, l'azione di Solana in qualità di *broker* fu anormalmente efficace grazie all'applicazione di una decisa e credibile condizionalità politica che contemplava la prospettiva di adesione come massimo premio in caso di comportamento conforme. Vincolando la firma di un eventuale accordo ASA alla rinuncia delle rivendicazioni indipendentiste del Montenegro, l'Unione Europea ha praticamente lasciato un'unica porta aperta alle parti in causa. Tuttavia, benché nell'immediato la credibilità della prospettiva europea come strumento per superare la situazione di stalli istituzionale sia stata determinante e convincente, la credibilità dell'approccio europeo si affievolì notevolmente con l'adozione del *twin-track approach*, il quale venne portato a testimonianza dell'irrazionalità della forma istituzionali ibrida e unitaria che l'Unione aveva in buona parte contribuito a creare.

presentava ancora come una economia a tasso d'inflazione elevato (14,5% come media annuale tra il 2002 e il 2005).

Per il Montenegro adattarsi al modello proposto dall'Unione Europea rappresentò un costo politico non indifferente, in primis per il governo in carica. Infatti la coalizione al potere si frantumò e Vujanovic (DPS) perse l'appoggio dell'Alleanza Liberale e dei socialdemocratici che avevano fatto della causa indipendentista un loro cavallo di battaglia. Ciononostante Djukanovic riuscì, ancora una volta, a restare a galla facendo leva sulla clausola evolutiva secondo cui dopo tre anni i legami costituzionali tra Serbia e Montenegro potevano essere riconsiderati via referendum¹¹².

Infine, vista la frattura quasi speculare tra unionisti e indipendentisti tanto nell'opinione pubblica quanto nello spettro partitico, è difficile valutare aspetti quali identificazione e compatibilità culturale-valoriale. Sicuramente la progressiva integrazione nella struttura istituzionale dell'Unione Europea, che secondo l'Alto Rappresentante poteva avvenire in modo più celere incorporando Podgorica e Belgrado, godeva in Montenegro di un consenso forse addirittura superiore all'idea di ottenere un'identità statale indipendente da quella serba. Al tempo stesso, il divieto di secessione imposto da Bruxelles entrava in collisione con il progetto politico indipendentista della coalizione di maggioranza, marcando dunque un forte elemento di contrasto.

Tabella 8: elementi della politica europea verso il Montenegro 2002-2006

	Variabili materiali			Variabili normative		
Variabile	Incentivi	costi	credibilità	legittimità	identificazione	risonanza
Effetto	+	-	+	-	+	-

Il caso appena passato in rassegna è una chiara dimostrazione del potenziale di persuasione insito nella condizionalità politica. Da quanto detto si può dedurre che aspetti normativi, per esempio la legittimità percepita, possono non essere determinanti nel breve termine qualora venga messa in gioco una condizionalità politica basata su incentivi materiali forti (benefici di una futura *membership*). Cercando di estrapolare qualche elemento positivo dalla complessità dell'azione europea di *state-building*, all'Unione Europea va riconosciuto il merito di aver creato dal nulla una fase transitoria, una sorta di purgatorio, durante la quale Serbia e Montenegro hanno portato a un livello di

¹¹² Alle elezioni parlamentari dell'ottobre 2002 il partito DPS di Djukanovic, in coalizione con il partito socialdemocratico SDP, guadagnarono 39 dei 75 seggi dell'assemblea montenegrina.

maturazione più elevato i rispettivi sistemi politici e le rispettive culture democratiche, rendendo quindi più agevole e meno polemica una futura inevitabile separazione.

4.4 La corsa del Montenegro verso l'indipendenza

L'intervento dell'Unione Europea di inizio 2002 riuscì ad accomodare l'identità serba e l'identità montenegrina in una confederazione con una singola soggettività internazionale. Date le debolezze strutturali delle istituzioni federali e la riluttanza delle classi dirigenti serbe e montenegrine ad applicare pienamente i contenuti dell'accordo, la soluzione non poteva che essere temporanea e transitoria. Oltretutto tanto l'Accordo di Belgrado quanto la costituzione della Serbia e Montenegro contenevano l'espressa possibilità di modificare radicalmente l'assetto costituzionale, tramite un referendum svolto secondo gli standard democratici internazionalmente riconosciuti (art. 60 costituzione Serbia e Montenegro).

Paradossalmente, le negoziazioni tra Bruxelles e Belgrado per la firma dell'accordo ASA con la Serbia e Montenegro proseguirono di pari passo alla pianificazione della dissoluzione della debole confederazione creata sotto gli auspici dell'Alto Rappresentante Solana. In seguito all'adozione del controverso *twin-trak approach* nel 2004, nel settembre 2005 il Consiglio dell'Unione Europea diede il via libera all'avvio dei negoziati per l'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione. Al contempo le autorità montenegrine si dichiaravano decise ad attivare la clausola evolutiva inserita nell'articolo 60 della costituzione e quindi ad indire un referendum per l'indipendenza già nell'aprile del 2006¹¹³. Al contrario Unione Europea e Stati Uniti, concentrati sulla più esplosiva situazione kosovara, erano propensi a procrastinare nel tempo la definizione finale dello status del Montenegro. Essi ritenevano che tale assunto rimaneva *"internationally sensitive because of questions about how it would affect the political climate in a still highly nationalist and significantly unreformed Serbia, the political and constitutional climate in a still fragile Bosnia and Herzegovina, and the diplomatic climate around the Kosovo negotiations that have just begun"* (ICG 2005: 3). Le questioni legate all'indeterminatezza del futuro costituzionale di Serbia e Montenegro venivano comunque ormai definitivamente iscritte in un progressivo processo di europeizzazione politica e sociale. Come affermò il presidente della Serbia e Montenegro Svetozar Marovic, "né la

¹¹³ Il Ministro degli esteri montenegrino Miodrag Vlahovic dichiarò al quotidiano "Vijesti" che il referendum sarebbe stato organizzato per il mese di aprile 2006 indipendentemente dalle pressioni esercitate da Stati Uniti ed Unione Europea per posporre la votazione referendaria.

questione del referendum per l'indipendenza del Montenegro né lo status del Kosovo, possono mettere in pericolo la priorità europea e queste questioni devono essere risolte in modo europeo”¹¹⁴.

Nonostante la diffusa impopolarità dell'agglomerato di Serbia e Montenegro, spesso considerata una formula imposta dall'alto da un attore internazionale privo di legittimità, l'opinione pubblica montenegrina restava ancora divisa riguardo all'opportunità di scindersi dalla Serbia. Secondo i sondaggi del *Centre for Democracy and Human Rights* (CEDEM)¹¹⁵, nel settembre 2005 le percentuali di voto pro-indipendenza sia aggiravano sul 41,6%, mentre i contrari si attestavano attorno al 34,5%, evidenziando così l'indecisione di quasi un quarto della popolazione.

Una volta compresa l'irreversibilità della strada verso l'indipendenza imboccata da Podgorica, l'elemento che venne istantaneamente alla luce fu la necessità di procedere con il massimo consenso possibile dell'opinione pubblica e degli attori interessati sia in maniera diretta (Serbia e Montenegro) sia in modo indiretto (OSCE, Consiglio d'Europa ma soprattutto Unione Europea). Si trattava quindi di stabilire delle regole del gioco condivise in modo da assicurare la legittimità ed il riconoscimento del risultato referendario. Già nel 2001 l'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dell'OSCE aveva formulato un rapporto relativo alla legge referendaria della Repubblica del Montenegro. In questo documento erano posti in evidenza due elementi salienti per fare in modo di minimizzare la possibile contestazione: in primo luogo veniva sottolineata la necessità di adottare un sistema basato sull'adozione di un criterio di maggioranza qualificata; in seconda istanza l'attenzione veniva concentrata sull'opportunità che le regole referendarie stesse godessero del “*widest possibile political approval*”¹¹⁶. A conclusioni simili era giunta la Commissione di Venezia, la quale sempre nel 2001 concluse che “*It would be advisable to introduce a specific majority requirement into the referendum law for referendums on the status of the country*”¹¹⁷. Quando nel 2005 venne richiesto un'ulteriore opinione alla Commissione di Venezia, le cui indicazioni non si scostarono di molto dalle precedenti, considerando anche che la legge sul referendum

¹¹⁴ Riportato in OsservatorioBalciani, *Serbia e Montenegro, a che punto siamo?*, 06/10/2005, <http://www.osservatoriobalciani.org/article/articleview/4782/1/47/> (10/02/2008).

¹¹⁵ <http://www.cedem.cg.yu/opolls/detailmn.php?id=33> (10/02/2008).

¹¹⁶ OSCE/ODIHR, *Assessment of the referendum LAW, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia*, Warsaw, 2001.

¹¹⁷ Venice Commission, *Federal Republic of Yugoslavia. Draft Interim Report on the Constitutional Situation*, Strasburg, 2001.

rimase praticamente invariata tra il 2001 e il 2005, nonostante l'entrata in vigore nel febbraio 2003 della costituzione di Serbia e Montenegro. L'elemento addizionale apportato dalla Commissione riguardò invece l'invito rivolto alle fazioni politiche montenegrine a trovare una soluzione concertata sulla maggioranza qualificata richiesta per garantire la legittimità del risultato. Questo richiamo al dialogo, pur coincidendo con un'implicita autorizzazione da parte della comunità internazionale a procedere la corsa verso un referendum per l'indipendenza, non fu però sufficiente ad avvicinare gli atteggiamenti dei due blocchi politici contrapposti, pro-unionisti *versus* pro-indipendentisti.

Fu in questo contesto che l'Unione decise di entrare in scena per facilitare l'incontro tra le due posizioni diametralmente opposte, seguendo però una logica di intervento diversa rispetto a quella adottata quattro anni prima. Infatti rese fin da principio esplicita la sua neutralità rispetto al responso del referendum, impegnandosi invece affinché il risultato stesso fosse ritenuto legittimo da tutte le forze politiche del Paese in quanto decisione maggioritaria democraticamente espressa dai cittadini montenegrini. Il coinvolgimento attivo dell'Unione Europea, che per la prima volta fu in grado di dare prova di coesione di fronte all'ennesima frammentazione dei Balcani occidentali, era considerato "una fonte di legittimità che garantiva equamente tutti gli interessi in gioco" (Gori 2007: 98).

Ancora una volta il panorama politico montenegrino era diviso in due parti quasi equivalenti. I partiti tradizionalmente a favore dell'unione con Belgrado (SNP, NS, SNS, DSS), dopo una prima fase in cui avevano abbracciato la strategia del boicottaggio del dialogo con la coalizione di maggioranza e del referendum stesso¹¹⁸, auspicavano il massimo grado possibile di severità nelle regole da applicare al processo referendario. Al contrario le forze politiche filo-indipendentiste (DPS, SDP, LSCG, LPCG) optavano per una maggiore flessibilità nei criteri di accettabilità del risultato del referendum. A questo punto fu l'intervento dell'Unione Europea a mettere d'accordo le opposte fazioni e a infondere legittimità al processo in modo tale da risultare inattaccabile anche da Belgrado. Nel dicembre 2005 Javier Solana nominò l'ex ambasciatore slovacco in Serbia e Montenegro, Miroslav Lajcak, inviato speciale con lo scopo di trovare un accordo sulle regole del gioco da applicare al referendum, tenendo in conto le opinioni espresse dalla Commissione di Venezia e dall'ODIHR. Lo svolgimento di un referendum "unilaterale",

¹¹⁸ Un importante eccezione è rappresentata dal leader del SNP Pedrag Bulatovic, che confidando nella volontà dell'Unione Europea di voler evitare il referendum aveva affermato pubblicamente di non essere contrario al voto Bruxelles lo riteneva un passo opportuno (ICG 2005: 9).

boicottato dai partiti di minoranza, rischiava di tradursi in un fattore di instabilità che Bruxelles preferiva ovviamente evitare. Proprio le forze minoritarie unioniste insistevano per un forte coinvolgimento della comunità internazionale affinché il sistema di potere che ruotava attorno a Djukanovic non li condannasse ad una sconfitta certa e potenzialmente costellata di irregolarità.

La linea politica dell'Unione confluì in una strategia duplice. Per quanto riguarda i termini di validità del voto referendario, Lajcak si impegnò a far convergere al tavolo dei negoziati indipendentisti ed unionisti su un doppio criterio di maggioranza. Così, affinché fosse convalidato l'esito del referendum, i voti favorevoli all'indipendenza dovevano raggiungere la soglia del 55% sul totale dei votanti, a cui si affiancava la richiesta di un quorum pari al 50% più uno degli aventi diritto¹¹⁹. L'Unione, soprattutto su richiesta dei partiti filo-serbi, intervenne poi nell'ambito della supervisione del processo referendario, nominando congiuntamente con le autorità montenegrine un altro diplomatico slovacco, Frantisek Lipka, a capo della Commissione della Repubblica per il Referendum (RRK) formata da un pari numero di rappresentanti dei due schieramenti. Il ruolo ricoperto da Lipka era delicato e cruciale, visto che in caso di parità riguardo ad una disputa l'inviato dell'Unione Europea godeva del voto di qualità decisivo. Per il fronte di Djukanovic si trattò di scegliere tra due opzioni entrambe controverse: accettare i limiti stringenti imposti dall'Unione Europea, che però al tempo stesso avrebbero garantito la più alta legittimità possibile al processo e un ampio riconoscimento internazionale in caso di eventuale vittoria, oppure proseguire autonomamente verso un referendum per l'indipendenza più agevole, meno concertato ma anche carente di legittimità internazionale. Alla fine la "diplomazia post-moderna" (Friis 2007) dell'Unione offrì a tutte le parti in causa una prospettiva, seppur incerta, di vittoria (ICG 2006: 10) che le portò a sottostare al doppio sistema di condizionalità proposto da Miroslav Lajcak e a dare vita ad una vivacissima campagna elettorale referendaria.

Da parte di Bruxelles, la postura adottata nella gestione dell'ultimo atto della saga dell'indipendenza montenegrina era evidentemente un pericoloso azzardo. Infatti l'imposizione della soglia del 55 per cento comportava la presenza di una non indifferente "zona grigia" (50-55%) che costituiva il paradiso dell'incertezza. Un fantomatico risultato che fosse stato incluso in questa terra di nessuno avrebbe implicato il "governo della

¹¹⁹ La scelta della restrittiva soglia del 55%, pratica alquanto inusuale a livello internazionale (ICG 2005, 12), stride con l'enfasi posta anche dallo stesso Alto Rappresentante sulla necessità di rispettare gli standard democratici internazionalmente riconosciuti, come previsto dall'articolo 60 della costituzione della Serbia e Montenegro.

minoranza”, situazione in evidente contrasto con le più elementari norme relative al processo elettorale democratico. L’audace puntata europea si rivelò tuttavia fortunata, dato che il fronte del “si” vinse con il 55,53 per cento delle preferenze, superando la soglia prestabilita per poco più di 2000 voti, con un’affluenza pari 86,49 per cento.

4.4.1 Un bilancio

Coadiuvando la gestione e la supervisione del referendum per l’indipendenza del 21 maggio 2006, l’Unione Europea si è resa partecipe della dissoluzione di quell’entità statale di cui aveva strenuamente sostenuto la creazione nel marzo 2002. Nonostante l’apparente contraddizione, il cambio di strategia non è da ritenersi irrazionale se vengono considerati alcuni fattori di contesto. I rischi di provocare nuova instabilità regionale erano minori rispetto a pochi anni prima, visto che vi era stata una generale maturazione politica sia all’interno dei sistemi politici nazionali, sia nelle relazioni tra i Paesi dell’area¹²⁰. La stessa Unione Europea, tramite l’operato della Commissione, aveva anticipato l’evoluzione degli eventi con l’adozione nel 2004 del *twin-track approach*. A queste due constatazioni storiche va aggiunto un elemento normativo, ovvero la convinzione che fosse giunto il momento di dare una risposta chiara e definitiva alle questioni statuali ancora irrisolte nei Balcani occidentali¹²¹ (Gori 2007: 100).

Oltre a rispondere ad un principio di razionalità, l’azione intrapresa dall’Unione per accompagnare il Montenegro verso un esito referendario legittimo e inoppugnabile presenta un preponderante carattere normativo, sfumato unicamente dalla scelta di criteri talmente restrittivi che, come notato in precedenza, avrebbero potuto condurre a risultati dissonanti rispetto ai valori democratici. La decisione di rivestire il ruolo di imparziale mediatore, esprimendo una posizione neutrale rispetto ai possibili esiti della votazione, rafforzò la reputazione normativa dell’Unione Europea. In tali circostanze infatti non cercò di imporre una formula che rispecchiava un interesse specifico come fece nel caso dell’Accordo di Belgrado, in occasione del quale Bruxelles diede un forte impulso alla salvaguardia dei propri interessi strategici. L’inviato speciale Lajcak mise subito in chiaro che “*the EU would help to find a political common ground between the two sides but*

¹²⁰ Nel 2006 l’accordo di Ocrida stava entrando in fase di attuazione, Skopje aveva ricevuto lo status di Paese candidato, una qualche forma di indipendenza anche per la provincia serba del Kosovo si stava tramutando in realtà politica, la Bosnia Erzegovina stava negoziando l’Accordo ASA con l’Unione Europea (Gori 2007: 99).

¹²¹ Questa consapevolezza emerge anche dal documento “*The Balkans in Europe’s Future*” pubblicato nell’aprile 2005 dalla Commissione Internazionale sui Balcani presieduta da Giuliano Amato.

would not reverse the reform process or undermine the existing institutions” (Friis 2007: 82). Nella stessa prospettiva va inquadrata la nomina di Frantisek Lipka a presidente della commissione che aveva il compito di vigilare sul corretto svolgimento del referendum, garantendo dunque standard elevati di trasparenza e democraticità. In questo caso l’Unione Europea scese in campo a supporto del processo democratico e del principio dello stato di diritto, dando prova dell’effettività di queste pratiche nel campo della risoluzione dei conflitti, invece di far convergere i propri sforzi diplomatici verso l’imposizione una particolare opzione politica.

Per riuscire ad arrivare ad una soluzione concertata sulle regole fondamentali da adottare, l’Unione Europea mise in primo piano la sua funzione di moltiplicatore della legittimità del risultato referendario. L’incentivo per il governo di Djukanovic ad accettare la mediazione dell’Unione, e di conseguenza anche il dialogo con le forze di opposizione ad un tavolo negoziale comune, era dunque molto efficace e convincente, tanto da dissuadere i partiti al potere dall’imboccare la strada dell’unilateralismo e dell’esclusione. Dopo il voto favorevole all’indipendenza, e nonostante le remore di alcuni stati membri¹²², si giunse al riconoscimento collettivo dell’indipendenza del Montenegro, dichiarata formalmente dal parlamento di Podgorica il 3 giugno 2006. L’utilizzo di “*skillful, patient and determined soft power*” (Batt 2006b: 1) permise all’Unione di creare un quadro legale in grado di trascendere la polarizzazione politica interna costringendola nel recinto del dibattito democratico. Nel complesso si può sostenere che l’impegno diplomatico profuso dall’Unione assomigli più a un esercizio di socializzazione che non al mero impiego di clausole di condizionalità politica.

Assecondando le severe condizioni proposte dall’Unione Europea per convalidare l’esito elettorale, il fronte indipendentista, una volta conquistato il successo, ha beneficiato di una solida legittimazione della propria vittoria, minimizzando così i costi potenziali che avrebbe invece dovuto affrontare nel caso in cui le urne avessero decretato percentuali ambigue nel pieno della *grey zone*. Tanto la credibilità della strategia europea quanto la sua legittimità d’azione sono da considerarsi elevate. Infatti va registrata la coesione degli stati membri nell’accogliere i risultati del referendum e la coerenza dell’Unione come

¹²² La Spagna, per le questioni interne legate ai movimenti indipendentisti basco e catalano, mostrò una certa riluttanza ad allinearsi agli altri stati membri. Da parte dell’Italia invece vi era il timore, non del tutto infondato, che nel nuovo Montenegro indipendente il crimine organizzato potesse trovare una situazione favorevole alla sua espansione transnazionale (ICG 2006).

attore istituzionalmente coerente ed unitario¹²³. La percezione dell'Unione Europea come entità garante dell'intero processo era generalmente condivisa, in parte strumentalmente¹²⁴, anche dalle forze di opposizione. Si verificò pertanto una diffusa identificazione con i valori europei liberali (principalmente democrazia e stato di diritto) considerati quali strumenti basilari nella gestione del pubblico dibattito anche riguardo a questioni estremamente delicate.

Tabella 9: elementi della politica estera europea verso il Montenegro 2006-2008

Variabile	Variabili materiali			Variabili normative		
	Incentivi	Costi	credibilità	legittimità	identificazione	risonanza
Effetto	+	+	+	+	+	+

La bontà e l'efficacia del metodo europeo d'intervento trovò riflesso anche nelle reazioni post-referendum sia a livello interno sia a livello regionale. Nella politica domestica montenegrina va segnalato lo sfaldamento dell'opposizione pro-unionista. Da un lato il principale partito di opposizione (SNP), per voce del suo leader Pograd Bulatovic, affermò di voler onorare gli impegni presi con l'Unione Europea, riconoscendo quindi la sconfitta del blocco filo-serbo. Dall'altro invece lo zoccolo duro dei partiti filo-serbi, che rappresentavano quel 30% dell'elettorato che si riteneva inconciliabile con il distacco da Belgrado e che manteneva una posizione anti-occidentale, mantenne una linea politica oltranzista (ICG 2006: 7). L'impatto regionale dell'indipendenza montenegrina, nonostante rappresentasse l'ennesimo passo verso la frammentazione, fu morbido se non addirittura positivo. La vittoria del "sì" portò sollievo a bosgnacchi, croati, macedoni ed albanesi, che la interpretarono come il colpo di grazia decisivo inflitto al distruttivo ideale della Grande Serbia ed ai connessi progetti politici di espansione e pulizia etnica. La Serbia manifestò reazioni contrastanti: mentre il presidente Boris Tadic mantenne le preve promesse e accettò pacatamente il risultato delle urne, il Primo Ministro serbo Kostunica non perse l'occasione per esprimere il proprio scetticismo, senza tuttavia

¹²³ Alto Rappresentante e Commissione parlarono in questo caso all'unisono. Oltre a ciò, il team di funzionari europei a cui Lajcak era a capo per nomina del Consiglio comprendeva anche rappresentanti della DG Allargamento della Commissione.

¹²⁴ I partiti favorevoli al perdurare dell'unione con la Serbia confidavano nell'Unione Europea per limitare il controllo sulle istituzioni della repubblica di cui Djukanovic poteva avvantaggiarsi e per ostacolare il cammino degli indipendentisti ponendo una soglia critica particolarmente ardua da raggiungere.

tentare di invalidare l'esito referendario. I partiti nazionalisti radicali, con il SRS di Seselj in testa a tutti, non esitarono invece a parlare di tradimento e complotto anti-serbo.

In conclusione, il carattere predominante della strategia europea applicata al referendum montenegrino rientra nella categoria di ciò che è propriamente "normativo". L'essenza normativa ha contraddistinto non solo la determinazione dell'obiettivo e la scelta di come impiegare gli strumenti a disposizione, ma ha anche permeato l'impatto stesso dell'intervento europeo ed il suo valore altamente simbolico per l'intera regione.

4.5 Sviluppi recenti

Messa la parola fine al lungo processo di ridefinizione statutale del Montenegro, il governo di Djukanovic ha potuto dedicare tutte le sua energie al tentativo di dare un seguito concreto ai propositi europeisti già in precedenza sostenuti con abile retorica ma ingabbiati dall'ambigua situazione costituzionale. Dopo aver aderito alla *Partnership for Peace* della NATO già nel dicembre 2006, il Montenegro ha firmato l'Accordo ASA con l'Unione Europea il 15 ottobre 2007¹²⁵, affermando che la piena integrazione euro-atlantica rappresenta la priorità politica delle istituzioni montenegrina. Nonostante un costante progredire nel processo di riforma, il cammino del Montenegro verso l'adesione all'Unione Europea non ha seguito una traccia lineare, ma al contrario ha presentato andamenti schizofrenici imputabili a due fattori: in primo luogo alla volontà del governo di anticipare eccessivamente i tempi, in secondo luogo all'atteggiamento incerto e spesso attendista di Bruxelles. Sembra quindi possibile stilare un parallelo tra l'accidentata via che ha portato il montenegro all'indipendenza e l'irregolarità della traiettoria tracciata dal processo di integrazione europea del Montenegro.

Tre avvenimenti recenti in particolare costituiscono l'esempio paradigmatico della natura volubile del rapporto tra Podgorica e l'Unione Europea, nel quale si alternano momenti di concordia (che accelerano il processo di integrazione) e situazioni di attrito (che ne ostacolano il regolare sviluppo). La prima di queste circostanze coincide con il periodo immediatamente successivo alla firma dell'Accordo ASA, in cui il Parlamento Europeo, pur non opponendosi alla ratifica dell'accordo, inserì nella sua risoluzione del 13 dicembre 2007 un paragrafo ("paragrafo 7") che sentenziava:

¹²⁵ In attesa della ratifica dell'Accordo ASA da parte degli stati membri, è in vigore dal primo gennaio 2008 l'Accordo Interinale che ha reso operative le disposizioni riguardanti gli scambi e le questioni commerciali.

“[The European Parliament] Urges the Montenegrin Government and the judicial authorities to provide all necessary assistance and cooperation to the Italian judicial authorities as regards the conclusion of the inquiry into organised crime and the smuggling of cigarettes which involves prominent Montenegrin politicians and could be followed up with an international arrest warrant.”

Il riferimento era diretto a Milo Djukanovic stesso, il cui nome appare nelle indagini della magistratura italiana di Bari per affari legati ai reati di associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito e al riciclaggio di denaro durante gli anni novanta. L'appunto del Parlamento Europeo creò un piccolo terremoto politico: il ministro degli esteri Rocen criticò le istituzioni europee per il loro ragionare ancora secondo vetusti stereotipi (Montenegro come stato-mafia) e per l'intromissione negli affari interni dello stato montenegrino. A Rocen rispose Doris Pack, in visita in Montenegro a capo di una delegazione del Parlamento Europeo, affermando che i tempi di adesione del Montenegro sarebbero stati molto lunghi e che una richiesta che dovesse essere avanzata da Podgorica nel 2008 in tal senso non avrebbe avuto alcun corso¹²⁶.

Superati i dissesti provocati dal ruvido battibecco tra gli esponenti del Parlamento Europeo e le massime cariche montenegrine, negli ultimi tre mesi del 2008 si è registrato un vistoso cambiamento di passo che ha portato alla presentazione ufficiale da parte del Montenegro della domanda formale di adesione all'Unione Europea¹²⁷. In questo contesto due avvenimenti cruciali hanno scandito l'accelerazione del processo di integrazione: l'allineamento del Montenegro con la maggior parte dei Paesi membri dell'Unione riguardo al riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo, avvenuta il 9 ottobre 2008, e la presentazione ad inizio novembre da parte della Commissione Europea del *Progress Report 2008*.

La frenesia nel rincorrere il traguardo dell'integrazione europea ha condotto il Montenegro a scontrarsi con l'approccio più cauto delle istituzioni europee e degli stati membri. Mentre il governo montenegrino poneva l'accento sul notevole impegno legislativo profuso dal parlamento finalizzato all'armonizzazione con gli standard, le pratiche e i

¹²⁶ Conversazione con funzionari diplomatici accreditati a Podgorica, settembre-dicembre 2008.

¹²⁷ Per quanto concerne la procedura di adesione, in breve, “Un Paese che desidera entrare a far parte dell'UE deve presentare domanda di adesione al Consiglio, il quale incarica la Commissione di valutare la capacità del candidato di soddisfare le condizioni di adesione. Se la Commissione emette un parere favorevole e il Consiglio adotta all'unanimità un mandato negoziale, iniziano formalmente i negoziati tra il candidato e tutti gli Stati membri” (http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/index_it.htm) (accesso 12/02/2008).

principi dell'Unione Europea, la Commissione centrava la propria analisi sui problemi ancora irrisolti legati all'effettiva capacità istituzionale del Montenegro di trasformare in risultati concreti e palpabili i contenuti dei provvedimenti legislativi approvati. Questa problematica è riscontrabile sia nella dichiarazione congiunta del terzo meeting interparlamentare tra rappresentanti dell'assemblea montenegrina del 5-6 novembre 2008 (“*The real challenge for Montenegro lies in implementation*”¹²⁸) sia nelle parole del Capo della Delegazione della Commissione Europea Leopold Maurer in occasione della presentazione del *Progress Report 2008*. Maurer, pur esprimendo soddisfazione per il quadro normativo generale sviluppato dal Montenegro, ha sottolineato le inefficienze nell'implementazione delle disposizioni relative alla lotta contro la corruzione ed il crimine organizzato, allo stato di diritto e all'indipendenza degli organi giudiziari¹²⁹.

4.6 Considerazioni finali

In questo capitolo sono stati presi in considerazione la presenza, l'influenza e la logica di fondo dell'azione dell'Unione Europea che ha influenzato nel periodo 1992-2008 la parabola evolutiva del Montenegro, il quale in pochi anni è passato dall'essere una costola di un regime autoritario all'affermarsi come stato indipendente e potenziale Paese candidato all'Unione Europea.

Il primo aspetto evidente che emerge da questa analisi è la natura polifunzionale dell'Unione Europea nell'intervenire sullo scenario politico balcanico. Per quanto è possibile discernere nel caso in questione, considerato integralmente nella sua interezza (1992-2008), l'intreccio tra obiettivi strategici, puramente politici e dunque relativi alla riduzione del potenziale di conflitto ed instabilità, e finalità normative, ovvero focalizzate ad imprimere una direzione al cambiamento in senso democratico e in assonanza con i principi costitutivi dell'Unione Europea, è molto stretto, quasi di carattere simbiotico.

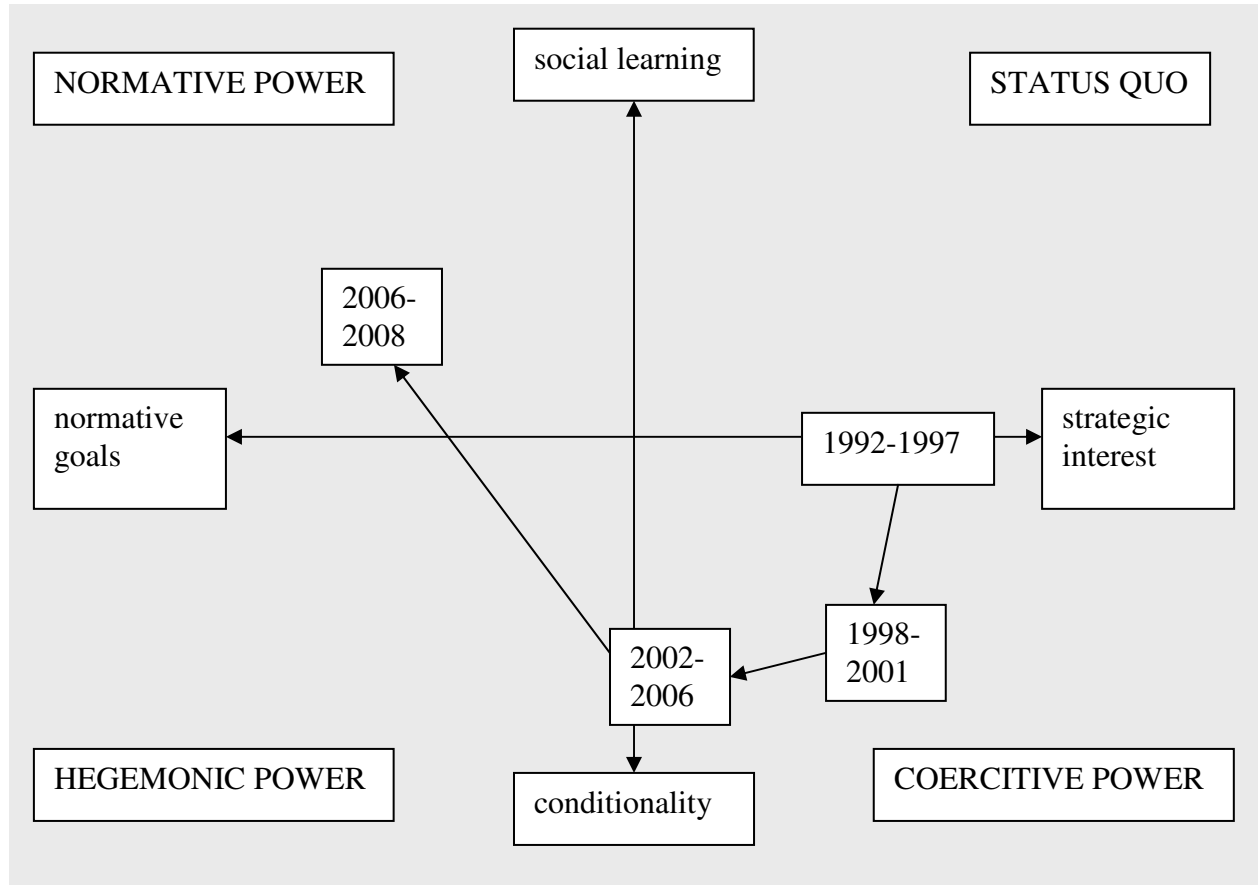
Tuttavia, limitando l'ampiezza dell'orizzonte analitico e concentrandosi sui singoli interventi, è possibile giungere a conclusioni più circostanziate. Tanto l'isolamento internazionale imposto alla Repubblica Federale Jugoslava (e quindi al Montenegro) a partire dal 1992 quanto il consistente appoggio politico e finanziario prestato al Montenegro a partire dal 1998 condividevano la finalità di indebolire un regime

¹²⁸ European Parliament, Delegation for Relations with the Countries of South East Europe, *Joint Statement*, 3rd Inter-parliamentary Meeting, 5-6 November 2008, Brussels, p. 2.

¹²⁹ Institute Alternativa, Daily Brief No. 40, 06/10/2008.

autoritario, antidemocratico, ultranazionalista e irrispettoso dei diritti fondamentali dell'uomo e delle minoranze. In entrambi i casi le considerazioni principali tenute in conto dall'Unione, che mirava a influenzare gli equilibri di potere, erano di natura strategica. Con il declino di Milosevic, l'Unione Europea ha assunto il ruolo di metronomo del processo politico che avrebbe poi portato il Montenegro nel 2006 a riaffermare la propria sovranità internazionale. Mettendo in gioco in maniera sempre più trasparente la prospettiva europea, fulcro della leva della condizionalità politica, Bruxelles ha prestato progressivamente sempre più attenzione ai parametri normativi, nella consapevolezza che l'integrazione nella comunità di stati europei di un membro che non si riconosce nei valori costitutivi propri di tale comunità potrebbe produrre effetti negativi. L'impegno normativo dell'Unione ha raggiunto infine l'apice in concomitanza con l'organizzazione del referendum per l'indipendenza, in cui l'enfasi venne posta non tanto su aspetti sostanziali (indipendenza *versus* unione con la Serbia) ma su questioni di principio (principio democratico).

Schema 2: l'azione politica europea nei confronti del Montenegro dal 1992 al 2008



CONCLUSIONI

Questo lavoro si è diramato essenzialmente lungo due direttrici che hanno guidato l'analisi verso un duplice obiettivo. Il primo, di lungo raggio, è stato quello di definire il tipo di politica estera che l'Unione Europea ha realizzato nei Balcani occidentali. Il secondo, di corto raggio, ha coinciso con lo studio del ruolo giocato dall'Unione Europea nell'evoluzione della crisi montenegrina.

La politica che l'Unione Europea ha sviluppato per incidere sullo scenario balcanico è una creatura multiforme e dinamica, spesso condizionata dalle sindromi e delle fluttuazioni dell'approccio europeo. Sindromi e fluttuazioni hanno agito su tre piani distinti, uno politico, uno istituzionale e uno normativo. A livello politico si è registrata una sovrapposizione tra politica estera e strategia di allargamento che spesso è stata fonte di ambiguità. Nonostante il Commissario per l'allargamento Olli Rehn abbia messo in evidenza che *“the EU's enlargement policy is an integral part of the Union's foreign policy”* (Rehn 2008), nei Balcani gli aspetti operativi di questa simbiosi non sono stati armoniosi. Le prospettive di integrazione infatti si sono innestate su un impianto, il processo PSA, le cui finalità erano sostanzialmente distinte rispetto all'allargamento. Ciò ha creato una relazione di sequenzialità tra una moltitudine di obiettivi: integrare appieno i Balcani assumeva implicitamente la necessità di garantire alla regione una situazione di stabilità politica, risolvendo quindi le dispute aperte concernenti territorio e sovranità, e di stimolare il radicamento di un sistema di governo democratico in grado di rispettare i criteri di Copenaghen. Così democrazia e sicurezza, perlomeno nel lungo periodo, diventano sinonimi nel vocabolario della politica estera europea.

Da un punto di vista istituzionale, stabilire un grado elevato di coesione tra le istituzioni europee e tra queste e gli stati membri non è sempre stato un compito facile. Commissione ed Alto Rappresentante hanno logiche e principi operativi differenti, improntati rispettivamente al pragmatismo tecnico e al realismo geopolitico. Entrambe queste istituzioni si muovono sotto l'influenza degli stati membri. Ma mentre la Commissione gode di una notevole autonomia d'azione e di risorse, l'Alto Rappresentante rappresenta principalmente la controparte del Consiglio e dunque il suo margine di manovra è

circoscritto dal consenso delle volontà politiche dei governi nazionali. Genericamente la divisione delle funzioni ha visto la Commissione mettersi alla guida della macchina della condizionalità, mentre l'Alto Rappresentante tenere le redini dei processi di *state-building*. Gli stessi stati membri hanno comunque dimostrato di avere attitudini spesso divergenti in base alla collocazione geografica (Italia), alla situazione politica interna (Spagna), alla costellazione di interessi in gioco (Germania) e al retaggio storico (Austria)¹³⁰.

In terzo luogo, riguardo all'essenza più o meno normativa dell'Unione come attore internazionale, la matrice della politica europea ha assunto una natura ibrida, sviluppandosi sia in senso normativo sia in senso strategico. Proprio la fusione di questi due caratteri forma un binomio tipico dell'azione politica europea. Il rapporto fra le due componenti non è stato però omogeneo e paritario. Infatti, quando l'Unione è intervenuta nel delicato compito di ridisegnare i confini e riconfigurare i centri di autorità dei Balcani occidentali, la legittimità normativa di questo tipo di interventi è stata spesso contestabile e contestata. Gli argomenti messi in gioco da Bruxelles hanno riguardato più logiche utilitaristiche ed interessi strategici che norme e principi fondativi o valori universalistici. Questo deficit normativo ha intaccato l'effettività stessa della politica europea, cosicché *“when the EU has tried to exercise its influence against what it stand for as a community of values and as a system of governance, the EU's efforts have been less effective”* (Noutcheva 2007: 19). Anche le modalità d'intervento dell'Unione Europea hanno spesso deviato dal tracciato puramente normativo: il rapporto con gli stati balcanici è stato spesso impostato attorno all'asimmetria di potere esistente, il principio della condizionalità politica è stato piegato agli interessi immediati dell'Unione¹³¹, le relazioni bilaterali hanno avuto la precedenza sulla cooperazione regionale intra-balcanica e in alcune circostanze il comportamento dell'Unione Europea ha perfino messo in ombra il rispetto delle pratiche internazionali generalmente considerate legittime.

¹³⁰ Il favore dimostrato dall'Italia al fine di includere i Balcani occidentali nell'unione Europea nasce principalmente da considerazioni di vicinanza e vulnerabilità geografiche. Sintomatico il fatto che il Sottosegretario agli Esteri Sen. Mantica, durante la sua visita a Podgorica del 16 ottobre 2008, a riguardo abbia parlato non tanto di integrazione o allargamento, ma *“completamento del progetto europeo”*. La Spagna ha dimostrato sovente la preoccupazione per le ripercussioni che la frammentazione nei Balcani potrebbe avere nella sua arena politica interna, dove il *cleavage* centro-periferia è molto accentuato in particolare riguardo al nazionalismo basco e a quello catalano. Sull'Austria pesa il fattore storico del passato imperiale, quando aveva un controllo diretto su Croazia e Slovenia e, a partire dal 1908 fino alla Prima Guerra Mondiale, anche sulla Bosnia Erzegovina. Nel caso della Germania, in particolare per quanto concerne il precipitoso riconoscimento dell'indipendenza croata e di quella slovena, l'influenza delle alte sfere del mondo cattolico ha giocato un ruolo di primo piano (Huntington 1997: 420).

¹³¹ A questo proposito, tracciando un bilancio della politica europea nei Balcani occidentali dal 1996 al 2007, Gori conclude che *“al netto della retorica, la prospettiva europea apparve sovente più pallida della condizionalità che l'accompagnava”* (Gori 2007: 189).

Concentrando l'attenzione sull'obiettivo di corto raggio, vale a dire l'evoluzione della crisi montenegrina, è stato possibile indagare più nel dettaglio le finalità, le modalità e la capacità d'intervento dell'Unione Europea. Il caso del Montenegro, accorpando sia la questione della definizione statutale sia le tematiche caratteristiche del processo trasformativo di europeizzazione, può essere collocato in uno schema analitico complesso ma significativo¹³². L'impalcatura di questo schema, che richiama una pluralità di concetti (vale la pena di porre enfasi su quelli di potere normativo, interesse strategico ed europeizzazione), ha permesso di mettere in evidenza ancora una volta l'atteggiamento volubile della politica europea. Nella specificità del caso preso in considerazione, l'indicativa periodizzazione che ha delimitato le quattro fasi evolutive della crisi montenegrina a partire dal 1992 è segnata da un forte elemento di discontinuità in corrispondenza del referendum per l'indipendenza del 2006. Fino a quel momento infatti la sensibilità dell'Unione Europea era massima nei confronti di argomenti concernenti la sicurezza e la stabilità politica. In questo contesto l'interesse strategico ha avuto il predominio, come esemplificato dalla creazione nel 2002 di uno stato unitario di Serbia e Montenegro. Al contrario, in seguito alla visibile diminuzione del potenziale di instabilità grazie alla progressiva democratizzazione della Serbia e al moltiplicarsi dei legami tra l'Europa e i Paesi balcanici, l'Unione è scesa in campo esercitando al meglio il potere normativo di cui è dotata e trasformando un processo politico referendario in un esperimento, riuscito, di socializzazione.

Per connessione di argomento, è interessante notare la variazione e le differenze tra le risposte degli attori locali, destinatari concreti della politica estera europea. Quando le fondamenta normative dell'azione intrapresa dall'Unione si sono dimostrate vulnerabili, allora si sono aperti ampi spazi di manovra per comportamenti discrezionali ed episodi di devianza. Sintomatiche le reazioni all'istituzione della Serbia e Montenegro: sia Podgorica che Belgrado, pur mostrandosi costituzionalmente devoti al progetto unitario, diedero semplicemente l'apparenza di conformarsi alle direttive dell'Unione Europea, rinunciando in realtà ad ogni sforzo di armonizzazione e abbandonando così la Serbia e Montenegro alla condizione di scheletro istituzionale privo di vitalità e dinamismo. Invece nel 2006, prendendosi i rischi di un impegno normativo, l'Unione ha esercitato una influenza profonda e positiva nel legittimare il risultato referendario e nell'opera di socializzare il

¹³² L'impianto teorico definito in questo lavoro, in particolare per quanto concerne il concetto di potere normativo, costituisce uno sforzo nel tentativo di riscattare questa nozione dal carattere non riflessivo e a volte apologetico che talvolta lo contraddistingue (Diez 2005, Sjursen 2006).

Montenegro alle buone pratiche democratiche finalizzate alla risoluzione pacifica delle dispute politiche. Pertanto non solo il Montenegro ha sperimentato un'ampia parabola evolutiva a partire dal 1992, ma anche l'Unione Europea stessa ha mutato l'espressione del suo profilo estero in virtù di considerazioni contestuali.

Il rapporto tra Unione europea e Montenegro resta comunque caratterizzato da due incoerenze sostanziali. Da un lato Bruxelles ha indirizzato gli stati balcanici in generale e il Montenegro nello specifico verso un processo di adattamento, istituzionale ma anche culturale, orientato non tanto a ciò che l'Unione è, quanto a ciò che ambisce ad apparire. Ad eccezione del ruolo giocato in occasione del referendum per l'indipendenza, le pretese di normatività dell'Unione Europea si sono dimostrate in contrasto con il suo atteggiamento realista e razionale. Dall'altro lato anche il Montenegro ha evidenziato un gap tra la retorica europeista, spesso riflessa in un riformismo "virtuale", e la capacità effettiva di dare luogo a mutamenti tali da intaccare la verticalità delle strutture di potere. Questa divergenza tra oratoria ed azione, tra produzione legislativa e cambiamento concreto, è l'elemento che ha ricevuto maggiore risalto nell'ultimo *Progress Report* della Commissione. Nonostante le palesi incrinature e la natura camaleontica della sua proiezione esterna, non si può tuttavia ridurre l'Unione Europea a un *non-Power* (Kagan 2002). Al contrario, il caso in esame ha rilevato il grande potenziale della politica estera europea, incisiva e quindi in grado di condizionare il corso degli eventi. Tuttavia va notato che a questa incisività si sono associati risultati positivi, incontestabili e di lungo termine soltanto nelle circostanze in cui l'Unione Europea ha fondato la propria strategia su solide basi normative.

BIBLIOGRAFIA

- Antic Z. (1978), *Yugoslavia's Difficult Negotiation with the ECC*, RadioFreeEurope.
- Artisien P., Holt. S. (1980), Yugoslavia and the ECC in the 1970s, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 18, Issue 4, pp. 355-369.
- Batt, J. (ed.) (2004), *The Western Balkans: moving on*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 70, October 2004.
- Batt, J. (2006a), *EU's "Soft Power" at Work in the Balkans*, EU Institute for Security Studies, Analysis, July 2006, Paris.
- Batt, J. (2006b), *Montenegro and Serbia after the referendum*, EU Institute for Security Studies, Analysis, Paris, May 2006.
- Bechev, D. (2006), Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, pp. 27-43.
- Bideleux, R. and Jeffries, I. (2007), *The Balkans A Post-Communist History*, Routledge, London.
- Bieber, F. (2003), Montenegrin politics since the disintegration of Yugoslavia, in Bieber, F. (ed.) (2003), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bieber, F. (2004), *Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans Managing Change in Deeply Divided Societies*, ECMI Working Paper No. 19, February 2004.
- Bull, H. (1982), "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21. No. 2, pp. 149-164.
- Caspersen, L. (2003), Elite interests and the Serbian-Montenegrin Conflict, *Southeast European Politics*, Vol. 4, No. 2-3, pp. 104-121.
- Checkel, J.T. (1999), Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe, *International Organization*, Vol. 43, No. 1, pp. 84-114.
- Cohen, L. J. (1989), *The Socialist Pyramid: Elites and Power in Yugoslavia*, Tri-Service Press, London.
- Commission of the European Communities (2008), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009*, COM(2008)674final.
- Commission of the European Communities (2008), *Western Balkans: Enhancing the European perspective*, COM(2008)127final.

- Commission of the European Communities (2008), *Montenegro 2008 Progress Report*, COM(2008)674.
- Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, http://www.mfa.gov.yu/Facts/const_scg.pdf.
- Cooper, R. (2000), *The Post Modern State and the World order*, London, Demos.
- Cooper, R. (2002), *The new Liberal Imperialism*, The Guardian, 07 April 2002.
- Cooper, R. (2003), *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London, Atlantic Books.
- Council of Europe – Parliamentary Assembly (2000), *Situation in the Federal Republic of Yugoslavia*, doc. 8889, 8 Novembre 2000.
- Council of Europe (2008), *Report by the Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to Montenegro*, CommDH (2008) 25, Strasburg.
- Damanovic, S. (2003), Montenegro: Dilemmas of a Small Republic, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No.1, pp. 145-153.
- Darmanovic, S. (2007), Montenegro: a Miracle in the Balkans?, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 2.
- Diez, T. (2005), Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe', *Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3, pp 613-636.
- Duchêne, F. (1973), The European Community and the Uncertainties of Interdependence, in Kohnstamm, M., Hager, W. (eds), *Nation Writ Large: Foreign Policy Problems Before the European Communities*, London, Macmillan.
- Economist Intelligence Unit (2008), *Montenegro Country Profile 2008*, (www.eui.com).
- EEC, European Trends, Special Report 2, *Yugoslavia and the ECC*, August 1979.
- Ehrhart, H.G. (2002), *What Model for CFSP?*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Papers No. 55, October 2002.
- Emerson, M., Noutcheva, G. (2004), *Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation*, CEPS Working Document No. 214, CEPS, Brussels..
- Emerson M., Aydın S., Noutcheva G., Tocci N., Vahl M. and Richard Youngs (2005), *The Reluctant Debutante The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood*, CEPS Working Document No. 224/July.
- European Stability Initiative (2000), *Autonomy, Dependency, Security: the Montenegrin Dilemma*, ESI Report 4 August 2000, Podgorica and Berlin.
- European Stability Initiative (2001), *Rhetoric and Reform, A Case Study of Institution Building in Montenegro 1999-2001*, ESI Report 28 June 2001, Podgorica and Berlin.

- Fakiolas T., Tzifakis (2008), Transformation or Accession? Reflecting on the EU's Strategy Towards the Western Balkans, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, No. 2.
- Freedman, T., L. (1993) , *Bosnia Reconsidered*, New York Times, 8 aprile 1993.
- Freedom House (2008), *Montenegro*, Nations In Transit 2008 Country Report.
- Friis, K. (2007), The Referendum in Montenegro: the EU's Postmodern Diplomacy, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, pp. 67-88.
- Gagnon V. P. (2004), *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*, Jr. Cornell University Press.
- Giamouridis, A. (2007), "Only through Enlargement": The New European Myth?, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, pp. 183-202.
- Ginsberg, R. H. (1999), Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap, *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.3.
- Gligorov, V. (2004), *South East Europe: areas of regional cooperation*, European Balkan Observer, Vol. 2, No. 3, Nov. 2004, pp. 8-10.
- Godjanova, E. (2006), *The state of local democracy in the western Balkans : a study of local democratic processes and institutions in Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, and Serbia and Montenegro*, Committee of the Regions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Gori, L. (2007), *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino Editore.
- Government of Montenegro (2008), *National Program for Integration 2008-2012*, Podgorica.
- Government of Montenegro (2000) "Platform for talks with Government of Serbia on new relations between the two states", 28 December 2000, Podgorica.
- Grabar-Kitarovic, K. (2007), The Stabilization and Association Process: The EU's Soft Power at Its Best, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, pp. 121-125.
- Hill, C., Smith, M. (2005), Acting for Europe: Re-assessing the European Union's Place in International Relations, in Hill, C., Smith, M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press.
- Howorth, J. (2007), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave-Macmillan, Basigstoke.
- Huntington, S. (1993), The Clash of Civilizations?, *Foreign Affairs*, Summer 1993.

- Huntington, S. (1997), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti.
- Hupchick, D. P., Cox. H. E. (2001), *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*, Palgrave, New York.
- Huzska, B. (2003), The Dispute over Montenegrin Independence, in Bieber, F. (ed.) (2003), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Hyde-Price, A. (2006), Normative Power Europe: a Realist Critique, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp.217-34.
- Institut alternativa, *Institute Alternativa's Daily Brief*, 24 settembre - 16 dicembre 2008, Podgorica.
- International Commission on the Balkans (2005), *The Balkans in Europe's Future*, Secretariat Centre for Liberal Strategies, Sofia.
- International Crisis Group (2002), *Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union*, Balkans Report No. 129, Podgorica/Belgrade/Brussels.
- International Crisis Group (2005), *Montenegro's Independence Drive*, Europe Report No. 169, 7 December 2005.
- International Crisis Group (2006), *Montenegro's Referendum*, Europe Briefing No 42, Podgorica/Belgrade/Brussels.
- Kagan, R. (2002), Power and Weakness, *Policy Review*, No. 113, June and July 2002.
- Keane, R. (2004), The Solana process in Serbia and Montenegro: coherence in EU foreign policy, *International Peacekeeping* 11 (3), pp. 491-507.
- Ladrech, R. (1994), Europeanization of Democratic Politics and Institutions: the Case of France, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1, pp.69-88.
- Linklater, A. (2005), A European Civilizing Process?, in Hill, C., Smith, M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press.
- Magas, B., Zanic, I. (2001), *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991-1995*, London, Frank Cass.
- Mangiu-Pippidi, A. (2005), EU Enlargement and Democracy Progress, in Emerson, M. (2005) (ed.), *Democratization in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Manners, I. (2002), Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2.
- Manners, I. (2006), Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp.182-99.

- Maull H. W. (2005), Europe and the New Balance of Global Order, *International Affairs*, Vol. 81, No. 4.
- Mazower, M. (2001), *The Balkans*, Palgrave, Phoenix Paperback.
- Mazower, M. (1997), *Ethnicity and War in the Balkans*, National Humanity Center, University of Sussex.
- Meunier, S., Nicolaidis, K. (2005), The European Union as a Trade Power, in Hill, C., Smith, M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, 2005.
- Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana (2008), *L'azione di sostegno dell'Italia al processo di integrazione europea della Serbia, del Kosovo e del Montenegro*, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Settembre 2008.
- Missiroli, A. (2007), La difesa europea: politica, obiettivi, strumenti, in Angelino, L. (ed.), *La difesa europea*, Il Melograno, Genova, pp. 13-87.
- Monnet, J. (1962), A ferment of change, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, No. 1, pp. 203-211.
- Nicolaidis, K., Houwse, R. (2002), 'This is my Eutopia...': Narrative as Power, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, pp. 767-792.
- Noutcheva, G. (2004), *The EU and the Western Balkans: a Tale of Mutual Distrust*, European Policy Centre, Issue 12 (<http://www.epc.eu/>).
- Noutcheva, G., M. Huysseune (2004), *Serbia and Montenegro*, in B. Coppieeters, M. Emerson, M. Huysseune, T. Kovziridza, G. Noutcheva, N. Tocci and M. Vahl, *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent: Academia Press, pp. 107-147.
- Noutcheva, G. (2006), *EU Conditionality, State Sovereignty and the Compliance Pattern of Balkan States*, Paper prepared for the 3rd Pan-European Conference on EU Politics.
- Noutcheva, G. (2007), *Fake, Partial and Imposed Compliance The Limits of the EU's Normative Power in the Balkans*, CESP Working Document No. 274/July.
- Overhaus M., Maull H.W., and S. Harnisch (eds.) (2007), *State-Building and Regional Cooperation in the Western Balkans*, Foreign Policy in Dialogue, Vol. 8, Issue 23, November, Trier, Germany.
- Pace, M. (2007), The Construction of EU Normative Power, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 5, pp. 1042-64.

- Pavlovic, S. (2003), Who are Montenegrins? Statehood, identity and civil society, in Bieber, F. (ed.) (2003), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Pejic, N. (2008), *The Smartest Man in the Balkans*, Radio Free Europe (<http://www.rferl.org/>).
- Prévélakis, G. (1997), *I Balcani*, Il Mulino, Bologna.
- PzP – Movement of Changes (2006), *It's about Time - Program*, Cetinje 2006.
- Rastoder, S. (2003), A short review of the history of Montenegro, in Bieber, F. (ed.) (2003), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Rehn, O. (2008), *The EU – from civilian power to premier league security policy player?*, SPEECH/08/399, Helsinki, 27 August 2008.
- Risse-Kappen, T. (1996), Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, pp. 53-79.
- Roberts, E. (2002), *Serbia-Montenegro: A New Federation?*, Conflict Studies Research Centre, Camberley - England.
- Rosencrance, R. (1998), The European Union: a new type of international actor, in Zielonka, J. (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 15-23.
- Schimmelfennig, F. (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, N.Y.
- Sicherman, H. (2002), *Disraeli's Secret*, Harvey Publication .
- Sicurelli, D., Scheipers, S. (2007), Normative Power Europe: a Credible Utopia?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 2, pp. 435-457.
- Šístek, F., Dimitrovová, B. (2003), National minorities in Montenegro after the break-up of Yugoslavia, in Bieber, F. (ed.) (2003), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Sjursen, H. (2006), What kind of power?, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 169-181.
- Smith, K.E. (2005a), *Still “Civilian Power EU”?*, European Foreign Policy Unit Working Paper 2005/1.
- Smith, K. E. (2005b), Enlargement and European Order, in Hill, C., Smith, M., *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, 2005.

- Strange, S. (1998), *Chi governa l'economia mondiale?*, Il Mulino, Bologna.
- Tocci N. (2004), *Conflict Resolution in the European Neighbourhood: the Role of EU as a Framework and as an Actor*, EUI Working Paper RSCAS No. 2004/29.
- Tocci, N. (2007), *Profiling Normative Foreign Policy: the European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Working Document No. 279, December 2007.
- Tocci, N. (2008), *The European Union as a Normative Policy Actor*, CEPS Working Document No. 281, January 2008.
- Tocci N, B. Coppeters, M. Emerson, M. Huysseune, T. Kovziridza, G. Noutcheva (2004), *Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories*, in B. Coppeters, M. Emerson, M. Huysseune, T. Kovziridza, G. Noutcheva, N. Tocci and M. Vahl, *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent: Academia Press.
- Trivunovic, M., Devine, V., Mathisen, H. (2007), *Corruption in Montenegro 2007: Overview of Main Problems and Status of Reforms*, CMI Report, Bergen, Norway.
- Turkes, M., Gokgoz, G. (2006), The European Union's Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or Integration?, *East European Politics & Societies*, Vol. 20, No. 4, pp. 659-690.
- UN Security Council (1992), *Resolution 757*, (<http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>).
- UN Security Council (1999), *Resolution 1244*, (<http://www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm>).
- Van Meurs, W. (2003), The Belgrade Agreement: Robust Mediation between Serbia and Montenegro, in Bieber, F. (ed.) (2003), *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- White, B. (2001), *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, New York.
- Youngs, R. (2004), Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 415-435.
- Youngs, R. (2004), Democratic institution-building and conflict resolution: emerging EU approaches, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, pp. 526-543.

SITI WEB

AIM Podgorica: <http://www.aimpress.ch/dyn/trae/trae-pod.htm>

Alto Rappresentante per la PESC:

<http://www.consilium.europa.eu/App/Solana/default.aspx?lang=EN&cmsid=246>

BBC news: <http://news.bbc.co.uk/>

Centre for Democracy and Human Rights – Montenegro: <http://www.cedem.cg.yu/>

Centre for European Policy Studies: <http://www.ceps.be/index3.php>

Commissione Europea DG Allargamento: http://ec.europa.eu/enlargement/index_it.htm

Commissione Europea DG Relazioni Esterne:

http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm

Delegazione della Commissione Europea in Montenegro:

<http://ec.europa.eu/delegations/delmne/>

Economist Intelligence Unit: <http://www.eiu.com/index.asp?rf=0>

Euractive: <http://www.euractiv.com/en/HomePage>

European Agency for Reconstuction – Montenegro:

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/montenegro/montenegro.htm>

European Policy Centre: <http://www.epc.eu/>

European Stability Initiative: <http://www.esiweb.org/>

European Union Institute for Security Studies: <http://www.iss.europa.eu/>

European University Institute: <http://www.iue.it/>

Governo Montenegrino: <http://www.vlada.cg.yu/>

International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>

MONSTAT Ufficio Statistico del Montenegro: <http://www.monstat.cg.yu/EngPrva.htm>

New York Times: <http://www.nytimes.com/>

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa: <http://www.osce.org/>

Osservatorio sui Balcani: <http://www.osservatoriobalcani.org/>

Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale: <http://www.stabilitypact.org/>

Radio Free Europe: <http://www.rferl.org/>

Regional Cooperation Council: <http://www.rcc.int/>

Sito informativo b92: <http://www.b92.net/indexs.phtml>

The Guardian: <http://www.guardian.co.uk/>

The Independent: <http://www.independent.co.uk/>