

Università degli Studi di Roma Tre



Facoltà di Scienze Politiche

Corso di Laurea Specialistica in Relazioni Internazionali

Tesi in Politiche europee per la sicurezza e la cooperazione allo  
sviluppo

La concezione della sicurezza secondo l'OSCE  
e l'Unione Europea: il "case study" della Mace-  
donia

**Relatore:**

**Chiar.mo Prof. Luigi Moccia**

**Correlatore:**

**Dott. Cristiano Zagari**

**Laureanda:**

**Pamela Preschern**

**Anno Accademico 2007- 2008**

*Ai miei genitori*

## Indice generale

*Introduzione* pag. 7

### *Capitolo primo*

**Il post-conflict dell'OSCE e dell'Unione Europea nei Balcani** pag. 16

1.1	Il sistema internazionale dopo la Guerra Fredda	16
1.2	Il post-conflict: aspetti definitivi	17
1.3	Il contributo dell'OSCE al post-conflict	21
1.3.1	La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa	21
1.3.2	Dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa all'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa	23
1.3.3	Il concetto di sicurezza dell'OSCE	25
1.3.4	Gli organi e le istituzioni permanenti	27
1.3.4.1	Gli organi politici	27
1.3.4.2	Le istituzioni permanenti	29
1.3.5	Le missioni di post-conflict	33
1.3.5.1	Caratteristiche peculiari delle missioni	34
1.3.5.2	Le condizioni per il successo delle missioni	38
1.4	Il contributo dell'UE al post-conflict	42
1.4.1	Aspetti generali	42
1.4.2	Sviluppo della gestione civile delle crisi	44
1.4.2.1	Prima fase	44
1.4.2.2	Le missioni di polizia dell'Unione Europea	47
1.4.2.3	Seconda fase	50
1.4.3	Le istituzioni rilevanti nella gestione civile delle crisi	53
1.4.4	Questioni irrisolte	56
1.4.4.1	Il coordinamento inter-pilastro	56
1.4.4.2	Il coordinamento intra-pilastro	60
1.4.4.3	Il reclutamento e l'addestramento del personale	63
1.4.4.4	Le questioni finanziarie	64

### *Capitolo secondo*

**I rapporti tra l'etnia slavo-macedone e quella albanese dall'indipendenza della Macedonia all'Accordo di Ohrid** pag. 67

2.1	L'indipendenza macedone	67
2.1.1	I rapporti tra le due etnie prima del conflitto del 2001	68
2.1.2	Le diverse percezioni dell'indipendenza da parte delle due etnie	72
2.2	I legami etnici tra albanesi macedoni e kosovari	73
2.3	L'influenza della guerra del Kosovo sulla Macedonia	75
2.3.1	La questione dei profughi kosovari in Macedonia	76
2.3.2	L'UCK e la minoranza albanese in Macedonia	77
2.4	Motivazioni della crisi del 2001	78
2.4.1	Il conflitto: febbraio-agosto 2001	80
2.5	L'Accordo di Ohrid	82

### **Capitolo terzo**

#### **L'OSCE e l'Unione Europea nella riforma della polizia in Macedonia** **pag. 86**

3.1	La Spillover Monitor Mission to Skopje	86
3.1.1	Il mandato rafforzato della missione a Skopje	88
3.2	L'Alto Commissario per le minoranze nazionali	90
3.3	L'assistenza dell'UE dall'indipendenza all'Accordo di Ohrid	91
3.4	Le disposizioni in tema di polizia contenute nell'Accordo	95
3.5	Il contributo dell'OSCE nel settore della polizia	96
3.5.1	Il programma di addestramento	97
3.5.1.1	Formazione teorica e pratica del personale	98
3.5.1.2	L'addestramento della polizia di frontiera	101
3.5.2	Il <i>New Approach to Policing</i>	103
3.5.2.1	I CAGs come esempio di <i>community policing</i>	106
3.5.3	I programmi di riforma dell'OSCE	110
3.6	L'UE e il sostegno alla riforma della polizia	111
3.6.1	Il ruolo della Commissione europea	112
3.6.2	La missione <i>Proxima</i>	115
3.6.2.1	Mandato e catena di comando della missione	116
3.6.2.2	Il coordinamento interistituzionale	119
3.6.2.3	Il coordinamento con gli altri attori internazionali	121
3.6.2.4	Il controllo alle frontiere e la lotta alla criminalità organizzata	122
3.6.2.5	Insegnamenti di <i>Proxima</i>	124
3.6.3	La European Union Police Advisory Team	125

### **Capitolo quarto**

#### **L'OSCE e l'Unione Europea nel decentramento dei poteri in Macedonia** **pag. 128**

4.1	Introduzione al decentramento: dagli anni '90 ad oggi	128
4.1.1	Il decentramento negli anni '90: basi legali	130
4.1.2	Il decentramento nell'Accordo di Ohrid e nelle leggi successive	134
4.1.2.1	La legge sull'autogoverno locale	136
4.1.2.2	La legge sulla riorganizzazione territoriale	138
4.1.2.3	La legge sulla finanza locale	139
4.2	Il contributo dell'OSCE al processo di decentramento	142
4.2.1	I programmi di formazione	143
4.2.2	Il sostegno alla partecipazione dei cittadini	147
4.2.2.1	I Comitati per le relazioni intercomunitarie	148
4.2.2.2	Le Commissioni per le pari opportunità	152
4.2.3	I sondaggi sugli sviluppi del processo di decentramento	156
4.2.3.1	Il sondaggio del 2006	157
4.2.3.2	Il sondaggio del 2007	159
4.3	L'Unione Europea ed il decentramento	160

4.3.1	L'assistenza finanziaria dell'UE	164
4.3.1.1	Il programma di assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione	164
4.3.1.2	Lo strumento di assistenza pre-adesione	165
4.3.2	L'Agenzia europea per la ricostruzione	167
4.3.2.1	Finalità e struttura dell'EAR	169
4.3.2.2	Le ragioni del successo dell'Agenzia	170
4.3.2.3	L'EAR in Macedonia	171
4.3.2.4	La relazione della Commissione sul futuro dell'EAR	172
4.3.3	I progetti dell'Unione Europea	174
4.3.3.1	Le infrastrutture	174
4.3.3.2	La pianificazione urbana	176
4.3.3.3	Il Municipal Award	177
4.3.3.4	Gli altri progetti dell'UE	178
4.3.3.5	I programmi di assistenza al governo	180
4.3.4	Problemi e sfide future	181
	<b>Considerazioni finali</b>	<b>183</b>
	<b>Appendice</b>	<b>193</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>204</b>

## ACRONIMI

AR	Alto Rappresentante
CAG	Citizen Advisory Group
CAGRE	Consiglio Affari Generali e Relazioni esterne
CHG	Civilian Headline Goal
CICR	Committee for Inter-Community Relations
CMCO Committee for Civilia	Coordinamento civile-militare
COPS	Comitato politico e di sicurezza
COREPER	Comitato dei Rappresentanti permanenti
CRT	Civilian Response Team
CSCE	Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
EAR	European Agency for Reconstruction
ECHO	European Commission Humanitarian Office
ECJHAT	Commission Justice and Home Affairs Team
ECMM	European Community Monitor Mission
ECPRP	European Commission Police Reform Project
EUMM	European Union Monitor Mission
EUMS	European Union Military Staff
EUPAT	European Union Police Assistance Team
EUPM	European Union Police Mission
ESS	European Security Strategy
EUSR	European Union Special Representative
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GCC	Gestione Civile delle Crisi
ICG	International Crisis Group
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
IPTF	International Police Task Force
IPU	Integrated Police Units
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NLA	National Liberation Army
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PARU	Public Administration Reform Unit
PDU	Police Development Unit
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PESD	Politica estera di sicurezza e di difesa
REACT	Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SAA	Stabilisation and Association Agreement
SAP	Stabilisation and Association Process
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UCK	Esercito di liberazione del Kosovo
UE	Unione Europea

## -Introduzione-

Questo lavoro tratta delle attività di post-conflict condotte dall'OSCE e dall'Unione Europea a partire dalla fine degli anni '90 nei Balcani.

Nel primo capitolo, dopo brevi cenni agli aspetti definitivi del post-conflict e al mutato scenario internazionale del dopo-Guerra Fredda, si prendono in considerazione le origini e le caratteristiche principali delle due istituzioni, accomunate dall'impegno alla ricostruzione e alla pacificazione dell'area.

La scelta di comparare le attività di questi due soggetti non è casuale: sia l'OSCE che l'UE sono contraddistinte da una comunanza di principi e valori. La Comunità Europea, ora Unione Europea, e la Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (l'attuale OSCE), avevano infatti il comune obiettivo di stabilire forme di cooperazione in Europa che prevenissero nuovi conflitti nel Continente.

Mentre la Comunità Europea venne pensata per rendere la guerra impossibile in Europa, integrando le economie degli Stati membri e sviluppando nuove istituzioni, lo scopo della CSCE fu quello di ridurre le tensioni tra l'Occidente ed il blocco sovietico, facilitando il dialogo tra le due parti e i contatti reciproci.

La scelta dell'area su cui si è incentrata la ricerca è legata alla constatazione che entrambi gli attori, considerata l'urgenza di intervenire a seguito dei sanguinosi conflitti dell'ultimo decennio del XX secolo, hanno trovato nei Balcani il terreno ideale per mettere alla prova le loro capacità di contribuire alla stabilizzazione dell'area.

La CSCE, pur divenendo OSCE, ha mantenuto gli scopi originari, ossia quelli di promuovere la pace e la sicurezza nei numerosi Stati che la compongono (ben 55): essa si è sviluppata, a partire dagli anni '90, come organizzazione attiva sul campo oltre che come forum politico.

Sua peculiarità è la concezione globale della sicurezza basata su tre dimensioni fondamentali e di pari importanza: quella politico-militare, quella economico-ambientale ed infine quella umana.

Nonostante abbia svolto e svolga tuttora, riportando notevoli successi, attività di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, il mio interesse si è incentrato sulle funzioni da essa svolte nell'ambito della ricostruzione post-conflittuale. In questo campo molte sono state le difficoltà incontrate e le sfide di volta in volta presentatesi: questo è dovuto all'ampia gamma di attività svolte che vanno dal sostegno elettorale, allo sviluppo del sistema giudiziario e delle forze di polizia per continuare con l'assistenza

ed il monitoraggio delle riforme, il rafforzamento del governo locale ed infine il sostegno alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale. E' questa varietà che, a mio avviso, rende il lavoro dell'OSCE complesso, ma al tempo stesso interessante.

Riflettere sul post-conflict offre anche l'occasione di "saggiare" le attività dell'OSCE a livello operativo, il suo vero punto di forza: sono proprio le missioni che assorbono gran parte delle risorse finanziarie e del personale dell'OSCE. Grazie alla presenza di operazioni sul campo sono stati promossi progetti concreti che rispondono alle esigenze delle popolazioni e soprattutto programmi di institution-building, volti alla ricostruzione delle istituzioni statali, nonché delle società. Le missioni si sono dimostrate un utilissimo strumento per seguire l'evoluzione della situazione dei paesi in cui erano coinvolte, dando per giunta un supporto concreto alla stabilizzazione dell'area. Pur ponendosi come elementi necessari per rafforzare la fiducia e la sicurezza, esse hanno incontrato dei limiti notevoli, dovuti per lo più alla loro pianificazione, con ripercussioni sul rapporto con i paesi ospiti. La difficoltà nel valutare complessivamente l'azione dell'OSCE nel post conflict nei Balcani è legata, oltre che alla diversità delle situazioni, al fatto che si tratta di attività ancora in corso.

L'Unione Europea, pur essendo stata ed essendo tuttora un attore fondamentale nel post-conflict, ha svolto per lungo tempo un ruolo prevalentemente economico: dal 1992, anno di nascita della stessa, è diventata anche un attore politico. Nei primi anni '90 essa tuttavia dimostrò di essere priva di una politica estera e soprattutto di volontà politica; ciò comportò l'assenza di un approccio coerente nei confronti dei Balcani.

A partire dalla guerra del Kosovo del 1999, constatando l'incapacità di affrontare in modo efficace i problemi del post-conflict, comprese la necessità di darsi una politica estera attiva e di attivare quella Politica estera di sicurezza e difesa già prevista nel Trattato di Maastricht ma rimasta sino a quel momento solo sulla carta.

Le capacità di peace-building dell'Unione Europea furono considerate uno strumento utile a prevenire l'insorgere di conflitti successivi e pertanto vennero sviluppate nell'ambito della gestione civile delle crisi. E' proprio l'evoluzione e lo sviluppo della gestione civile delle crisi che ha permesso di passare da un semplice rafforzamento della sinergia tra risorse nazionali ed europee alla predisposizione di strumenti necessari ed efficaci per rispondere ad ogni situazione di crisi.

Un impiego concreto delle strutture previste dai vari Consigli europei (svoltisi tra il 1999 e il 2002) si è avuto con le due missioni di polizia condotte dall'Unione Europea nel 2003 in Bosnia e in Macedonia. Esse hanno rappresentato un esempio di attività



di post-conflict finalizzate a riformare un settore specifico, la polizia, importante in entrambi i paesi per il miglioramento delle relazioni interetniche.

Le difficoltà ed i limiti riscontrati nelle due operazioni hanno condotto ad un affinamento delle competenze dell'UE, sulla base di due documenti fondamentali: la *Strategia Europea di Sicurezza*, che richiedeva lo sviluppo di maggior capacità di gestione delle crisi, soprattutto nel post-conflict e *l'Obiettivo primario civile del 2008*, ora del 2010, che ha definito gli obiettivi prioritari da raggiungere per migliorare le capacità operative dell'UE.

Nonostante i notevoli progressi riportati a partire dal 1999, vari elementi di debolezza restano tuttora nel settore; essi sono legati all'assenza di un efficace coordinamento "sul campo" tra Consiglio e Commissione e tra la dimensione civile e quella militare, entrambe componenti essenziali nella gestione dei conflitti. Inoltre permangono problemi relativi al reclutamento e all'addestramento del personale e quelli legati alle questioni finanziarie.

Nel secondo capitolo ed in quelli successivi, l'attenzione si concentra sul *case study* della Macedonia. L'interesse personale è dovuto alla sua particolarità come caso balcanico: esso è stato al tempo stesso un caso di prevenzione dei conflitti e di post-conflict. Seppure sia stata prevenuta una guerra di ampiezza pari a quelle scoppiata in Bosnia e in seguito nel Kosovo, la Macedonia ha vissuto un seppur contenuto e breve conflitto di carattere interetnico che ha imposto l'esigenza di ripensare in modo serio i rapporti tra la maggioranza slavo-macedone e la più grande minoranza, quella albanese. Il legame etnico tra macedoni di etnia albanesi e kosovari di etnia albanese, mai venuto meno sin dai tempi dell'indipendenza albanese, conferisce una certa complessità alla questione interetnica e soprattutto pone il seguente interrogativo: quanto il conflitto in Kosovo ha influito sulla crisi macedone?

Il capitolo prosegue con una breve descrizione degli scontri durati 7 mesi e concentrati prevalentemente nell'area nord-occidentale del Paese (da febbraio ad agosto 2001), tra forze di sicurezza macedoni e guerriglieri di etnia albanese appartenenti al "National Liberation Army". Dopo lunghi negoziati, grazie agli sforzi diplomatici di Unione Europea e Stati Uniti, si giunse all'Accordo firmato a Ohrid dai rappresentanti politici delle due etnie, alla presenza della comunità internazionale. Esso aveva lo scopo di assicurare la piena democrazia nel paese, promuovendo lo sviluppo pacifico e armonioso della società civile e rispettando l'identità etnica e gli interessi di tutti i cittadini. Con questo non si riconosceva la federalizzazione del paese o comunque una sua di-

visione su base etnica: l'integrità territoriale e il carattere unitario dello Stato rimanevano principi essenziali.

L'Accordo prevedeva una serie di principi ed emendamenti costituzionali, oltre che legislativi, che avrebbero costituito la premessa per una pacifica convivenza tra l'etnia slava e albanese. Un ulteriore obiettivo era quello di consentire lo sviluppo di relazioni più strette tra la Repubblica macedone e la comunità euro-atlantica; essenziale per un'implementazione efficace dell'Accordo era il sostegno della comunità internazionale. Esso pertanto conteneva in allegato l'invito a quella ad assistere le parti, riconoscendo all'Unione Europea un ruolo di coordinamento.

Considerate le motivazioni etniche del conflitto, era necessario intervenire sui due settori nei quali il problema interetnico era più evidente.

Pertanto, partendo dal testo dell'Accordo, la mia ricerca si è concentrata su due aspetti che ritengo significativi e fondamentali per raggiungere l'obiettivo principale, ossia quello di garantire pacifiche relazioni interetniche: il settore della sicurezza, con particolare riferimento alle forze di polizia, ed il decentramento dei poteri, che ha comportato il trasferimento di un numero rilevante di competenze dal livello centrale a quello locale.

La sicurezza ed il decentramento sono stati oggetto di un'analisi approfondita, condotta in due distinti capitoli (rispettivamente il terzo e il quarto), che si è avvalsa del contributo di alcuni funzionari delle due istituzioni, intervistati in occasione della mia visita a Skopje lo scorso aprile.

E' proprio in questi due campi che l'OSCE e l'UE hanno avuto un ruolo importante nel sostegno alle riforme.

A seguito della richiesta fatta dal governo macedone di predisporre una missione che potesse essere di sostegno allo sviluppo di forze delle polizia, l'OSCE si è concentrata sia sulla formazione che sulla riforma della polizia. Nel primo caso ha organizzato programmi di addestramento e seguito quanto richiesto dall'Accordo circa l'arruolamento del personale appartenente alle minoranze. Grande innovazione, ritenuta "fiore all'occhiello" della strategia dell'OSCE, è stata l'introduzione di un concetto mutuato dal mondo anglosassone, quello di *community policing* che prevede un'interazione attiva e una comunicazione tra comunità locali e polizia al fine di risolvere i problemi in modo cooperativo. Il dott. Ivo Marussi, Police Advisor della Police Development Unit (PDU) dell'OSCE ha definito la *community policing* "una filosofia ed una strategia con cui si tende a trasformare l'attività delle forze di polizia da reattiva a preventiva;

*attraverso una buona comunicazione tra la popolazione locale e la polizia, la discussione di problemi e la ricerca delle soluzioni ad essi si cerca di evitare l'insorgere di gravi atti di violenza".* Questo nuovo approccio, seppure abbia avuto dei risultati positivi, è difficile da applicare, perchè richiede una predisposizione culturale all'interazione e alla comunicazione tra forze di sicurezza e comunità locali, tipica dei paesi anglosassoni, ma purtroppo assente nelle società balcaniche. Per questo motivo la via seguita dall'OSCE è stata, ed è tuttora, quella di creare una normativa che forzi i soggetti a cooperare tra loro.

Il cammino nel settore della sicurezza è ancora lungo, considerando che il ritorno alla normalità non è stato ancora completato: tuttora in alcune zone la polizia non è accettata dalla popolazione, per cui la sua presenza è ridotta al minimo se non nulla.

L'OSCE ha collaborato pienamente con l'UE soprattutto nelle riforme strutturali della polizia attraverso progetti congiunti, che hanno rivelato un ottimo coordinamento tra le due.

L'analisi del ruolo dell'UE nel settore della sicurezza, si è basata, oltre che su documenti e papers, su alcune informazioni fornitemi dal Police Advisor della missione *Proxima*, Giorgio Butini, che ha seguito la riforma della polizia e gli sviluppi della missione sin dal suo inizio, ossia dal dicembre 2003.

L'UE ha dimostrato un impegno globale nel settore, ricorrendo sia a strumenti di primo pilastro, nella forma di progetti di riforma di lungo periodo rientranti nelle competenze della Commissione, sia di secondo pilastro, ossia misure di breve termine quali la missione *Proxima* di competenza del Consiglio.

In un'ottica di lungo periodo la Commissione europea ha avuto come obiettivo l'assistenza alle autorità macedoni nello sviluppo di strategie di riforma, nonché quello di indirizzare le riforme già esistenti. La cooperazione tra OSCE ed UE nei progetti a lungo termine non ha trovato particolari ostacoli, mentre quella tra OSCE e la missione è stata più difficile, nonostante tra gli scopi di *Proxima* vi fosse quello di coordinarsi con i vari attori presenti sul campo, OSCE inclusa. La sovrapposizione tra le attività delle due è stata evidente nei programmi di "community policing", anche se questi non erano previsti dal mandato di *Proxima*, essendo stati concepiti dalla *Police Development Unit* dell'OSCE. Il problema venne in parte risolto con la ripartizione geografica delle aree tra l'OSCE e l'UE, ma dimostrò come un mandato troppo ampio o poco chiaro causasse problemi nel rapporto tra i vari attori.

Considerando importante il parere di chi ha seguito le vicende “sul campo” e quindi ha potuto vedere direttamente benefici e limiti della missione, nella conclusione del capitolo terzo, dedicato al tema della sicurezza, vengono trattati i punti di forza della missione. Tra questi un ruolo centrale ha rivestito un sistema di *project management*, utilizzato per la prima volta in una missione di polizia europea al fine di valutare i progressi fatti tenendo in considerazione gli obiettivi prefissati: il cosiddetto “benchmarking system”. Inoltre la capacità di lavorare a stretto contatto con le autorità nazionali e la sua visibilità tra la popolazione hanno giocato a favore della missione.

Il capitolo quarto, dedicato al decentramento dei poteri, elemento chiave dell’Accordo di Ohrid, presenta una descrizione delle norme legislative precedenti che rende evidente la forte centralizzazione avviata dal governo macedone a partire dai primi anni ’90. Tale premessa è necessaria per la comprensione degli sviluppi successivi e, alla luce della crisi del 2001, dell’importanza di un trasferimento di competenze a livello locale come misura di confidence-building e quindi di miglioramento delle relazioni interetniche.

Attraverso l’implementazione del decentramento le minoranze, soprattutto la più rilevante numericamente, quella albanese, avrebbero potuto difendere maggiormente i propri interessi, essere ascoltate in merito alle questioni che li riguardavano direttamente e partecipare direttamente al processo decisionale.

Fondamentali risultano le disposizioni contenute nell’Accordo ed in particolare il riferimento alle tre leggi fondamentali in materia di decentramento, approvate dal Parlamento macedone sulla base delle raccomandazioni previste dall’Accordo stesso: la legge sull’autogoverno locale, quella sulla riorganizzazione territoriale ed infine quella sulla finanza locale.

L’impegno dell’OSCE e dell’UE in questo settore si è fondato sull’allegato C dell’Accordo che invitava la comunità internazionale ad assistere il Paese nel rafforzamento del governo locale, raccomandandole di concentrarsi soprattutto sugli aspetti finanziari e sulla riorganizzazione territoriale.

Anche in questo capitolo è presente il contributo di esperti del settore con cui ho avuto l’opportunità di parlare: il capitolo è stato reso completo proprio grazie alla loro esperienza.

Quanto alle attività dell’OSCE, mi sono state di notevole aiuto le notizie fornitemi da Alessandro Tedesco, Programme Officer della *Public Administration Reform*

*Unit*, mentre per le attività dell'UE quelle fornitemi da Luigi Sandrin, Direttore del centro operativo dell'Agenzia per la ricostruzione (EAR) a Skopje.

L'intervista a questo ultimo è stata particolarmente utile per il mio lavoro, considerando che nel decentramento non solo l'OSCE, Organizzazione già nota per le sue attività "sul campo", ma anche l'UE ha agito concretamente: vari progetti sono stati ideati e realizzati da un'agenzia operativa dipendente dalla Commissione europea, l'Agenzia europea per la ricostruzione.

L'OSCE, attraverso la *Public Administration Reform Unit*, si è occupata dei programmi di formazione. Il grande beneficio delle sue attività, in particolar modo nel periodo iniziale, è stato l'aver condotto campagne di informazione ad ampio raggio destinate ai comuni cittadini per spiegare loro cosa significasse ed implicasse il decentramento dei poteri.

Inoltre essa ha organizzato corsi specifici per le autorità locali, allo scopo di fornire loro la preparazione necessaria per gestire le funzioni che sarebbero diventate di loro competenza a seguito del massiccio trasferimento a livello locale.

Altra area in cui l'OSCE è stata molto presente è quella riguardante la promozione della partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Nella mia ricerca mi sono soffermata in particolare su due strutture fondamentali: i Comitati per le relazioni intercomunitarie e le Commissioni per le pari opportunità, considerando sia le loro basi legali che, soprattutto, il contributo dell'OSCE al loro sviluppo. L'Organizzazione ha concorso alla formazione del personale delle Commissioni e dei Comitati, ma si è occupata anche del sostegno materiale e della messa a disposizione di strutture ed attrezzature. Inoltre, preliminare al funzionamento dei Comitati e Commissioni, era che i cittadini comprendessero il ruolo di quelli e che ne riconoscessero i benefici, per cui l'OSCE si è adoperata per spiegarne le funzioni.

Infine l'OSCE ha svolto un'attività regolare nell'analisi del processo generale di decentramento, attraverso alcuni sondaggi condotti a partire dal 2006. Il loro scopo è innanzitutto quello di valutare il progresso delle municipalità nell'implementazione delle riforme; inoltre i risultati costituiscono una guida valida per le autorità locali, le quali possono pianificare il loro lavoro, tentando di affrontare i problemi o le difficoltà presenti.

L'UE è stata un altro attore centrale nel sostenere l'implementazione delle riforme in tema di decentramento: qui l'esperienza del Direttore dell'Agenzia europea per la ricostruzione (EAR) a Skopje, Luigi Sandrin, mi è servita a comprendere il funziona-

mento di un'Agenzia poco nota ai più, l'EAR, la quale ha dedicato molte delle sue energie ai progetti sul decentramento.

Prima di introdurre le origini dell'Agenzia e le sue attività in Macedonia, lo studio si concentra sulla rilevanza del decentramento, così come inteso dall'Accordo di Ohrid, ai fini del processo di integrazione del paese nell'Unione Europea. Riconoscendo l'importanza di competenze sempre più ampie a livello locale per la stabilizzazione e lo sviluppo democratico della Macedonia la Commissione europea, nei vari Rapporti sul Processo di stabilizzazione e associazione e nei recenti Partenariati europei, ha ribadito la necessità di continuare l'implementazione delle riforme.

Per aiutare il paese a raggiungere questi obiettivi essa ha fornito assistenza finanziaria attraverso vari programmi, soprattutto CARDS ed il nuovo strumento di pre-adesione, IPA. Tali programmi finanziari sono gestiti dall'Agenzia europea per la ricostruzione, inizialmente impiegata per gestire attività di ricostruzione, poi anche per rivolgersi verso quei settori in cui le riforme erano più urgenti: consolidamento della democrazia, sviluppo sociale ed economico e soprattutto decentramento dei poteri. Nel parlare di quest'Agenzia mi sono concentrata sul suo sviluppo sia a livello territoriale che di competenze, evidenziando in particolar modo i progetti realizzati in materia di decentramento, settore in cui ha investito circa 50 milioni di euro. Tra questi ho ritenuto utile, considerato lo scopo di incentivare il raggiungimento di ottimi risultati a livello locale, riportare in un paragrafo *ad hoc*, il *Municipal Award*, iniziativa promossa nel 2006 dall'Agenzia stessa per premiare, attraverso una gara, i tre comuni che avevano realizzato i progetti migliori. Concepita oltre che come incentivo per gli enti locali anche per dare visibilità all'Unione Europea, essa mi è sembrato un progetto molto interessante: l'ammontare del premio è stato infatti impiegato per realizzare progetti ritenuti prioritari nel territorio dei tre comuni, migliorando così le infrastrutture e i servizi.

Non ho potuto non riferirmi, seppure brevemente, alla nuova sede di ZELS (l'Associazione delle municipalità) costruita con i finanziamenti messi a disposizione dall'UE. Essa è la dimostrazione evidente del riconoscimento dell'UE per l'impegno profuso da questo prezioso partner nella promozione del decentramento.

Durante la visita alla sede sono rimasta particolarmente stupita dall'uso di tecnologie avanzate, soprattutto nel risparmio energetico, quali i pannelli fotovoltaici.

Sulla base delle informazioni da me raccolte, e considerato soprattutto quanto riferitomi dal Direttore, il bilancio delle attività dell'EAR, la cui chiusura è prevista per la fine del 2008, risulta positivo. Ciò è legato soprattutto ai vantaggi "strutturali" del-

l'Agencia stessa, primo fra tutti la sua flessibilità, che ha consentito di adattare il suo personale alle esigenze di volta in volta presentatesi, nonché la sua presenza “sul campo” che le ha permesso di seguire direttamente i vari programmi.

Doverosi i ringraziamenti.

In primis al Prof. Moccia relatore, nonché preside della Facoltà di Scienze Politiche ed al correlatore, il Dott. Cristiano Zagari, che mi ha seguito durante la preparazione di questo lavoro, dimostrandomi tutta la sua fiducia.

Ringrazio inoltre il Dott. Enzo Maria Le Fevre Cervini, ricercatore presso il Centro per la risoluzione dei conflitti della *Columbia University* di New York, per i suoi ottimi suggerimenti di cui ho tenuto conto nella stesura.

Tutta la mia gratitudine e riconoscenza vanno a quanti a Skopje mi hanno aiutato nelle ricerche raccontandomi la loro esperienza diretta.

Infine a tutti coloro, in particolare i miei genitori, che mi sono stati vicini nei momenti più critici.

## ***Capitolo primo***

### **Il post-conflict dell'OSCE e dell'Unione Europea nei Balcani**

#### 1.1 Il sistema internazionale dopo la Guerra Fredda

La trasformazione del sistema internazionale, iniziata con la fine della Guerra Fredda, ebbe conseguenze importanti sulla struttura legale internazionale negli anni '90 e soprattutto sulla gestione dei conflitti di cui le attività di post-conflict fanno parte. Grazie ad una accurata analisi del sistema internazionale e del diritto internazionale del dopo-Guerra Fredda, si possono comprendere le peculiarità dei conflitti, i problemi della loro gestione e soprattutto il motivo per il quale il concetto di riabilitazione post-conflict è sempre stato poco chiaro e sostanzialmente privo di una definizione esaustiva.

Con l'implosione dell'impero sovietico, il sistema delle relazioni internazionali cambiò passando da una struttura bipolare ad una indefinita, per lo meno inizialmente: era chiaro che il confronto tra i due blocchi contrapposti era finito, ma non era altrettanto chiaro come il sistema sarebbe evoluto. Si delineavano tre scenari: il primo riguardava l'evoluzione della realtà internazionale in senso unipolare, nel qual caso gli USA sarebbero stati gli unici candidati al ruolo di superpotenza. Altra possibilità era l'emergere di un sistema multipolare, nel quale sarebbero state elevate al rango di potenze la Cina, il Giappone, la Russia e l'Unione Europea, le quali avrebbero contribuito ad una configurazione multilaterale delle relazioni di potere mondiali. Infine, secondo i propugnatori della globalizzazione, il concetto di polarità era da considerare come obsoleto, non rappresentando più un modo utile per comprendere la struttura della politica internazionale. Per gran parte degli anni '90 prevalse l'opinione dei sostenitori dell'unipolarismo e venne riconosciuto agli USA un ruolo egemonico nel panorama mondiale. Il multilateralismo non fu considerato un'alternativa valida, data la debolezza degli altri attori internazionali *vis a vis* gli USA; il rifiuto della polarità invece richiedeva non solo di abbandonare una tradizione teorica di vecchia data, ma anche di abbracciare una visione globalista della realtà, sicuramente suggestiva ma non tanto convincente al punto da sostituire la precedente. Nei primi anni successivi alla guerra fredda vi era un'idea di unipolarità temporanea che sarebbe evoluta verso la multipolarità; tuttavia con il passare del tempo fu sempre più chiaro che quest'ultima era sempre meno realizzabile concretamente. Inoltre le argomentazioni a favore di una struttura mondiale unipolare erano basate sulla posizione predominante degli USA che restavano chiaramente l'unica



superpotenza nello scenario mondiale, unico attore con un'influenza mondiale e capacità militari più avanzate di chiunque altro. Questa superiorità venne dimostrata dai successi riportati dagli statunitensi nelle crisi dei primi anni '90, in particolare in quella dell'ex Jugoslavia.

Da questa nuova configurazione del sistema mondiale, chiaramente unipolare, derivarono due tendenze opposte: la tendenza della politica di gran parte degli Stati, compresi quelli europei, di esser parte o comunque dalla parte dell'unico attore rilevante e quella di altri di rimanere ancorati al concetto di multipolarità.

I maggiori risultati di quelle tendenze in contraddizione furono i vari conflitti e le crisi, rimasti "congelati" nel periodo della Guerra Fredda, di natura etnica, inter-statale, religiosa e territoriale, i quali crearono nuove tensioni. Gli attori del sistema internazionale non furono pronti ad adattarsi rapidamente e soprattutto a reagire in modo efficace a questi cambiamenti. Non ebbero la volontà di tradurre le necessità emerse dal nuovo ordine internazionale in norme *ad hoc* di diritto internazionale.

Di fronte ai conflitti locali e regionali le potenze parte del sistema delle Nazioni Unite e con un ruolo decisivo nel Consiglio di Sicurezza non si assunsero nè la responsabilità di agire in maniera cooperativa in contesti di notevole instabilità, come quelli rappresentati dalle guerre nei Balcani, nè quella di creare nuovi strumenti legali efficaci indispensabili per un diritto internazionale rispondente alla situazione del momento. Il risultato di tutto ciò furono le violazioni continue delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza, sintomo dell'inefficacia del diritto internazionale, ma anche l'assenza di una definizione chiara di concetti che cominciavano ad avere importanza, come quello di gestione del post-conflict.

## 1.2 Il post-conflict: aspetti definatori

Nel 1907, alla vigilia della prima guerra mondiale la comunità internazionale adottò la Convenzione dell'Aia, parte dell'attuale diritto internazionale, che attribuiva agli Stati occupanti le responsabilità di assumersi l'impegno della riabilitazione post-conflict nei paesi occupati, indipendentemente dalla giustificazione di una guerra e dall'accettazione di quest'ultima da parte della popolazione.

Nonostante la presenza di questo strumento giuridico, il concetto di ricostruzione a seguito del conflitto, noto anche come *peace-building*, non entrò a far parte del diritto

internazionale: la ragione va attribuita al fatto che il termine “riabilitazione post-conflict” non era chiaramente definito ed il suo contenuto è tuttora incerto. Solo a partire dall’ultimo decennio del XX secolo vi furono tentativi di dargli una definizione più o meno completa.

Un primo concreto contributo alle attività di peace-building fu dato dal *Rapporto Brahimi*, uno studio condotto sulla riforma del peace-keeping dell’ONU.

Nel marzo del 2000 l’allora Segretario Generale dell’ONU, Kofi Annan, chiese ad un gruppo di esperti internazionali guidati da Lakhdar Brahimi, suo consigliere di lunga data, nonché ex Ministro degli Affari Esteri dell’Algeria, di esaminare le operazioni di pace dell’ONU e di identificare dove e quando il peace-keeping dell’ONU potesse essere più efficace e di conseguenza potesse essere migliorato.

Il Rapporto del gruppo di lavoro sulle operazioni di pace ONU offrì indicazioni chiare circa i requisiti minimi per garantire il successo di una missione di pace delle Nazioni Unite. Tra questi: un mandato chiaro e specifico, il consenso all’operazione delle parti coinvolte nel conflitto, risorse adeguate, sia per implementare il mandato in modo efficace, sia per scongiurare eventuali interferenze dannose.

Il *Brahimi Report* definì precisamente le tre attività principali relative alle operazioni di pace: la prevenzione dei conflitti ed il peace-making, il peace-keeping ed infine il peace-building<sup>1</sup>. Quest’ultimo comprende quelle attività atte a ristabilire le fondamenta della pace e a fornire gli strumenti necessari per costruire qualcosa in più della mera assenza di guerra. A questo scopo il Rapporto includeva: le attività di rafforzamento della rule of law, attraverso la formazione della polizia locale e la riforma del settore giudiziario, il rispetto dei diritti umani, il sostegno allo sviluppo democratico (tramite l’osservazione elettorale) ed infine la promozione di strumenti di riconciliazione.

Secondo tale rapporto era necessario collegare le attività di peace-keeping a quelle di peace-building, perché se i peace-builders, nel loro impegno a creare le condizioni per una pace stabile e duratura non sono protetti dai peace-keepers, questi ultimi non riescono ad ottenere da soli quelle condizioni che permettono loro di lasciare il paese. Questo dimostra che una riabilitazione complessa della popolazione e dei territori colpiti dal conflitto richiede un impegno coordinato nel mantenere la pace e nel costruirla, in particolar modo nel creare le condizioni di sicurezza a seguito di un conflitto (post-conflict security building).

---

<sup>1</sup> Report of the panel on United Nations Peace operations, [www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/A/55/305-S/2000/809](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/A/55/305-S/2000/809).

Le attività di post-conflict possono essere definite come azioni intraprese a fine conflitto per consolidare la pace e prevenire che ne scoppino di altri.

Il peace-building è un impegno complessivo necessario per indagare quali fattori abbiano portato al conflitto, pertanto richiede molto più che sforzi puramente diplomatici o azioni militari. Le maggiori attività consistono nella creazione o nel rafforzamento delle istituzioni nazionali, nel monitoraggio elettorale, nella promozione dei diritti umani, nei programmi di reintegrazione e riabilitazione e nella garanzia delle condizioni per lo sviluppo. Tali attività non sostituiscono quelle relative allo sviluppo, né quelle in campo umanitario in corso nei paesi appena usciti da una crisi: gli interventi di post-conflict si occupano infatti di costruire o aggiungere attività in modo da ridurre il rischio di una ripresa del conflitto e contribuiscono pertanto a creare le condizioni migliori per la riconciliazione e la ricostruzione. Nelle società colpite da una crisi è importante incoraggiare la riconciliazione, sostenere il rispetto dei diritti umani, promuovere l'inclusività a livello politico e l'unità nazionale. A questo si deve aggiungere l'impegno nell'assicurare un sicuro e rapido rimpatrio dei profughi e reintegrare nella società gli ex combattenti, oltre che nel muovere risorse economiche locali e internazionali per la ripresa e la ricostruzione economica. Tutte queste attività sono legate fra di loro; un coordinamento effettivo è la condizione necessaria per il successo finale.

La riabilitazione post-conflict, la quale costituisce un impegno complesso di ristabilire la pace in una società minata dalla guerra, richiede un impegno globale della comunità internazionale per aiutare a risolvere i problemi di un paese finché questo non si trovi nelle condizioni di svolgere in modo autonomo le funzioni necessarie. Le società sviluppate devono pertanto esser pronte ad accettare un impegno permanente, con la consapevolezza che l'intervento nel post-conflict costituisce uno strumento di progresso sociale.

Alcuni studi di istituti e organizzazioni, prevalentemente statunitensi, nel tentativo di dare una definizione più chiara ed esaustiva delle attività intraprese a seguito di un conflitto, hanno trattato le attività nell'ambito più generale del post-conflict o riferendosi invece ad alcuni elementi specifici di quello.

Una di esse è la *US Stanley Foundation* che per anni si è occupata di approfondire il tema della ricostruzione a seguito di un conflitto<sup>2</sup>. Il presidente della Fondazione, Richard Stanley, ha sostenuto come la ricostruzione sia spesso scoraggiante, perché “troppo spesso un periodo di post-conflict contiene i semi del conflitto seguente”. Per

---

<sup>2</sup> Cfr. [www.stanleyfoudation.org](http://www.stanleyfoudation.org).

questa ragione è indispensabile, per il successo di un intervento, che vengano ristabiliti l'ordine e l'amministrazione civile subito dopo un conflitto. La difficoltà sta spesso nel comprendere l'importanza di un impegno nella ricostruzione di lungo termine, accompagnato dalla necessaria combinazione di attori locali e internazionali per svolgere le funzioni necessarie.

Nel 2004 inoltre lo *United States Institute of Peace*<sup>3</sup> ha compiuto degli studi nel settore della riabilitazione post-conflict, non nei suoi aspetti generali, bensì soffermandosi su uno in particolare: la componente della rule of law. Nonostante fosse stato scelto un tema specifico, si è dimostrato come il tema prescelto abbia una notevole connessione con la materia del post-conflict. Lo studio ha esaminato le esigenze del governo degli USA di sviluppare la capacità di dispiegare forze di polizia e personale giudiziario, con lo scopo di ristabilire l'ordine pubblico a seguito dell'intervento militare internazionale richiesto dal conflitto. E' chiaro che dallo svolgimento prioritario di questa attività di stabilizzazione dipende il successo di tutte le altre: attraverso le varie funzioni rientranti nella rule of law, l'assistenza alla ricostruzione ne risulta facilitata e questo consente di accelerare la transizione delle società uscite da una crisi verso governi stabili.

Quanto appena detto rientra nel più ampio concetto di riforma del settore della sicurezza: per questo approfondire la conoscenza degli elementi relativi alle attività di *law enforcement*, le quali seguono la fase militare di un conflitto, è importante ai fini di una miglior comprensione del post-conflict.

Gli studi si sono spesso indirizzati verso alcuni paesi dell'area balcanica che hanno mostrato l'ampia portata del concetto di riabilitazione post-conflict: Bosnia e Kosovo in particolare sono stati il riferimento delle attività intraprese nel post-conflict da parte della comunità internazionale nei Balcani.

Nel caso specifico alcuni studi dettagliati della *Swiss Interdepartmental Co-ordination Committee for Partnership for Peace*, avviati a partire dalla metà degli anni '90, hanno dato un notevole contributo alla comprensione della materia e una prova tangibile delle lezioni apprese dalle esperienze di post conflict in quell'area geografica. Sono stati approfonditi aspetti quali: la natura dei conflitti moderni, i requisiti di un intervento umanitario ed i motivi secondo i quali è necessario integrare il rispetto dei diritti umani, un intervento militare robusto a protezione delle vittime civili e l'impegno ad uno sviluppo a lungo termine.

---

<sup>3</sup> Cfr. [www.usip.org](http://www.usip.org)

Queste diverse ricerche aggiungono nuove caratteristiche al concetto globale ed in continua evoluzione di riabilitazione post-conflict, attività molto complessa il cui scopo è riportare la situazione alla normalità, garantire una pace ed una capacità di sviluppo durevoli ed infine una collaborazione adeguata della comunità locale.

### 1.3 Il contributo dell'OSCE al post-conflict

#### 1.3.1 La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

L'origine della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa va ricercata nel contesto della Guerra Fredda. Già nel 1954 il Ministro degli Esteri sovietico Molotov lanciò l'idea di una Conferenza per istituire un sistema di sicurezza collettivo in Europa: si trattava di un patto di non aggressione di durata cinquantennale aperto a tutti gli Stati europei in condizioni di eguaglianza. Esso prevedeva un sistema di sicurezza regionale basato su conferenze da tenere regolarmente e su comitati consultivi in campo politico e militare. L'idea venne respinta dall'Occidente, sia perché implicava il formale riconoscimento della Repubblica Democratica Tedesca ed impediva l'adesione della Repubblica Federale Tedesca alla NATO, sia perché il trattato non includeva il maggior alleato degli europei, gli USA. Gli occidentali percepirono questa proposta sovietica come una doppia manovra volta a neutralizzare la Germania e a dividere gli Europei dagli Americani.

La politica di distensione tra Est e Ovest, avviata a partire dalla fine degli anni '60, diede un nuovo slancio all'idea di una Conferenza europea sulle principali questioni concernenti le relazioni tra i due blocchi.

In questo clima gli appelli del Comitato politico del Patto di Varsavia, relativi alla convocazione di una Conferenza paneuropea sulla sicurezza, cominciati verso la metà degli anni '60, iniziarono a trovare in seno al Consiglio atlantico un'accoglienza sempre meno diffidente. Nel 1970-1971 maturò infatti la disponibilità dei paesi europei a partecipare ad una Conferenza dedicata ai problemi della sicurezza e della cooperazione in Europa (CSCE), a patto però che vi partecipassero anche gli USA e il Canada: la seconda proposta sovietica venne pertanto accettata.

La CSCE fu aperta ufficialmente il 3 luglio 1973 con lo scopo di fungere da foro multilaterale per il dialogo tra Est e Ovest. I suoi lavori, compresi i colloqui multilatera-

li di preparazione della stessa, si prolungarono per quasi tre anni<sup>4</sup> ed impegnarono le delegazioni di 35 paesi, quelle di tutti i paesi europei, esclusa l'Albania, degli USA e del Canada. Mentre l'obiettivo dell'Unione Sovietica era la legittimazione dell'ordinamento territoriale del dopoguerra (che non era mai stato sancito da un trattato di pace) e lo sviluppo delle relazioni economiche tra i due blocchi, gli Stati occidentali davano grande importanza alla definizione dei diritti fondamentali ed in particolare dei diritti dell'uomo<sup>5</sup>. In questa situazione il gruppo degli Stati neutrali assunse un importante ruolo di mediazione tra i due blocchi.

La Conferenza si concluse con la firma di un documento solenne, ma non legalmente vincolante, l'Atto finale di Helsinki. I due elementi principali su cui si costruì l'intesa sintetizzata nell'Atto finale furono la distensione tra i due blocchi e la volontà di stabilizzare l'Europa. L'Atto finale, che non era un trattato dai contenuti vincolanti bensì una dichiarazione di principi ai quali le parti soggettivamente si impegnavano ad attenersi, era suddiviso in tre parti principali o "cesti" che ne costituivano i tre capitoli principali. Nella prima erano enunciati i principi politici della sicurezza europea, inclusi nella "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti" (il cosiddetto "decalogo di Helsinki"), tra i quali i più rilevanti erano: l'impegno di riconoscere l'inviolabilità delle frontiere degli Stati, la non interferenza negli affari interni e la rinuncia all'uso della forza nelle relazioni internazionali.

Il secondo "cesto" riguardava la cooperazione nel campo dell'economia, della scienza, della tecnica e dell'ambiente.

Infine il terzo cesto, accettato dai sovietici dopo le risolte pressioni dei paesi della Comunità europea che condizionarono all'adozione di queste norme la loro firma, riguardava la cooperazione nel campo culturale e umanitario e toccava il tema dei diritti umani. Questi ultimi sintetizzavano una concezione occidentale dei rapporti umani e contrastavano con l'atteggiamento dei paesi socialisti ed in particolare dell'URSS che li violava costantemente. L'Occidente, grazie ai principi stabiliti ad Helsinki, riuscì a far accettare ai sovietici il principio del rispetto dei diritti umani e da quel momento in poi avrebbe potuto mettere in risalto ogni futura violazione dei diritti compiuta dalle autorità sovietiche. Tuttavia non poté tutelarne la concreta attuazione e applicazione, dato il

---

<sup>4</sup> Esattamente dal 22 settembre 1972 al 1 agosto 1975, Decaux, Emanuel, *La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE)*, Presses universitaires de France, Paris, 1992, pp.18;

<sup>5</sup> In questa prima fase ci si riferì soprattutto alla libertà di viaggiare e di scambiarsi informazioni senza impedimenti.

carattere non vincolante dell'Atto finale: l'URSS infatti non accettò mai le attività degli organismi stranieri volti a controllare il rispetto dei diritti umani.

Accolti con scetticismo e diffidenza, gli accordi di Helsinki furono considerati da molti come il trionfo della teoria sovietica, la garanzia di uno *status quo* permanente in Europa, da altri, invece, come il simbolo dell'avvenuta distensione. L'Atto finale di Helsinki rappresentò indubbiamente ed indiscutibilmente il presupposto della svolta che avrebbe avuto luogo in seguito; esso venne riconosciuto come documento fondamentale dai movimenti democratici in Europa orientale che si richiamarono a quello e soprattutto all'impegno assunto, dagli Stati partecipanti (compresa l'URSS), in merito alla promozione e allo sviluppo del rispetto dei diritti umani.

### 1.3.2 Dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Con la caduta dei regimi comunisti alla fine degli anni '80, la funzione della CSCE di semplice Conferenza (nell'ambito della quale i paesi partecipanti si riunivano regolarmente) cambiò ed il suo ruolo di "ponte" tra Est e Ovest venne meno.

La sua trasformazione continuò con la crisi jugoslava degli anni '90: da forum puramente politico essa cominciò ad assumere compiti concreti oltre che di prevenzione e composizione pacifica dei conflitti anche di ricostruzione, per favorire il processo di transizione democratica dei Balcani.

Primo passo della trasformazione delle funzioni fu l'adozione da parte della CSCE della *Carta di Parigi per una nuova Europa* il 21 novembre 1990, atto con il quale venne riconosciuta di fatto la fine delle divisioni determinate dalla Guerra Fredda. Gli Stati partecipanti si impegnavano ad edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo e a tutelare e promuovere i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali<sup>6</sup>.

A Parigi fu inoltre avviata l'istituzionalizzazione della CSCE con la creazione del Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri, del Comitato di Alti Funzionari e con la definizione di tre istituzioni permanenti: il Segretariato, l'Ufficio per le libere elezioni e il Centro per la prevenzione dei conflitti.

---

<sup>6</sup> *Una nuova era di democrazia, pace e unità*, Carta di Parigi per una nuova Europa, Parigi, 19-21 novembre 1990, p.1.

Nella quarta riunione dei seguiti della CSCE di Helsinki tenutasi da marzo a luglio 1992, sullo sfondo della recrudescenza dei conflitti nell'ex Jugoslavia, venne adottato un documento per rafforzare dal punto di vista operativo la CSCE<sup>7</sup>. Oltre che creare nuovi strumenti di diplomazia preventiva, quale l'Alto Commissario per le minoranze nazionali, esso ampliò l'istituzionalizzazione della CSCE, già avviata dalla riunione di Parigi, con l'introduzione di un Presidente in carica (Chairman-in-Office). Nella dichiarazione finale del vertice di Helsinki del luglio 1992 i capi di Stato e di governo ridefinirono il rapporto tra la CSCE e l'ONU: la CSCE era un accordo regionale conforme al capitolo VIII dello Statuto dell'ONU che disciplinava la cooperazione nell'ambito di accordi regionali<sup>8</sup>. In questo modo la Conferenza diventò un importante anello di collegamento tra la sicurezza europea e quella globale.

Infine, durante il vertice dei capi di Stato e di governo di Budapest del dicembre 1994, gli Stati si mostrarono decisi a imprimere un nuovo impulso politico alla CSCE per consentirle di svolgere un ruolo centrale nel far fronte alle sfide del XXI secolo.

Nel rispecchiare questa determinazione la CSCE sarebbe stata ridenominata Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE). Si riconosceva che la CSCE era stata uno strumento efficace per abbattere le barriere della Guerra Fredda, per lo svolgimento delle prime elezioni libere, nonché per la promozione e diffusione della democrazia; tuttavia il cammino verso una democrazia stabile e duratura restava impervio.

La nuova struttura avrebbe mantenuto il carattere di foro all'interno del quale sarebbero state discusse le preoccupazioni degli Stati partecipanti e sarebbero stati esaminati i loro interessi in tema di sicurezza. Sarebbe inoltre stata creata una vera partnership nel campo della sicurezza fra tutti loro, nell'abito di un concetto globale sulla sicurezza e sull'indivisibilità.

Infine la nuova Organizzazione sarebbe stata uno strumento prioritario di allarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Durante questa riunione venne elaborato il Documento di Helsinki 1992, *Le sfide del cambiamento*.

<sup>8</sup> L'art 52 dello Statuto delle Nazioni Unite recita: "nessuna disposizione del presente statuto preclude l'esistenza di accordi regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purchè tali accordi siano conformi a fini e ai principi delle Nazioni Unite.

I membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi devono fare ogni sforzo per giungere ad una composizione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza".

<sup>9</sup> Dichiarazione del vertice di Budapest, *Verso una vera partnership in una nuova era*, Budapest, dicembre 1994, par.8 p.2.



Il cambiamento del nome non alterò il carattere degli impegni della CSCE né lo status di quella e delle sue istituzioni. Le decisioni di Budapest dovevano servire unicamente a rendere più efficace il processo decisionale, attraverso un ulteriore sviluppo e potenziamento istituzionale e a garantire un maggior impatto della sua azione in tema di sicurezza in Europa.

Visto l'obiettivo, già perseguito con i precedenti documenti, di creare una sicurezza improntata alla cooperazione tra gli Stati, essi decisero di avviare un dibattito ampio su tutti gli aspetti della sicurezza, al fine di elaborare un concetto di sicurezza per il ventunesimo secolo basato sui principi della CSCE e sui suddetti documenti<sup>10</sup>.

Il 1 gennaio 1995 la CSCE diventò ufficialmente l'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, meglio nota come OSCE .

### 1.3.3 Il concetto di sicurezza dell'OSCE

Durante gli anni '90 l'OSCE, avendo perso credibilità a seguito della guerra in ex Jugoslavia, cercò di riacquistarla concentrandosi sul rafforzamento delle capacità operative nelle varie fasi della gestione, tra cui quella del post-conflict. Pertanto, proprio in questa occasione, essa si occupò della ricostruzione della regione, appena uscita da un conflitto devastante.

Per comprendere il ruolo dell'OSCE nella gestione dei conflitti ed in particolare nel post-conflict, pur riconoscendo la sua natura di strumento operativo, è utile descrivere la dimensione teorica su cui poggiavano e poggiano le attività concrete dell'OSCE nel settore.

Queste ultime infatti devono essere analizzate nel più vasto concetto di sicurezza che costituisce l'essenza teorica dell'OSCE, così come concepita dall'Organizzazione stessa.

L'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa è la più vasta organizzazione per la cooperazione in materia di sicurezza e l'unica al mondo che comprende tutti gli Stati europei, l'America del Nord e gli Stati dell'ex Unione Sovietica; svolge infatti un ruolo guida nel promuovere la sicurezza e la democratizzazione degli Stati che vi partecipano.

---

<sup>10</sup> *Modello di Sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo*, CSCE Documento di Budapest, Budapest, dicembre 1994, cap.VII p.26.

Sin dagli anni '70 l'OSCE (allora CSCE) abbracciò un concetto di sicurezza fondato su due pilastri: la sicurezza cooperativa e quella globale. Tali principi furono rivoluzionari 30 anni fa e restano tuttora tali.

In base alla concezione cooperativa, la sicurezza di uno Stato è legata a quella degli altri; tutti gli Stati godono di uno status paritario nell'ambito dell'organizzazione e le loro procedure decisionali ed operative sono definite dal dialogo, dai negoziati e dalle attività comuni, tutti basati sul consenso. Questo significa che le decisioni sono prese unicamente quando nessuno Stato solleva un'obiezione qualificandola come impedimento. Le decisioni, prese mediante consenso, corrispondono al carattere cooperativo dell'organizzazione in quanto godono di un vasto sostegno e hanno maggiori possibilità di esser implementate dal momento che anche i paesi interessati vengono interpellati. La parità dei diritti di tutti gli Stati partecipanti, che si esprime nel principio del consenso, conferisce dunque particolare legittimità alle decisioni dell'OSCE.

Inoltre l'organizzazione ampliò il concetto di sicurezza considerandola nella sua globalità: l'OSCE infatti riconobbe e riconosce che la sicurezza può essere conseguita concentrandosi su tre dimensioni: politico-militare, economico-ambientale e umana. Queste tre dimensioni hanno pari importanza e sono rappresentate in tutte le attività delle istituzioni dell'OSCE e delle missioni sul campo.

Con la fine della Guerra Fredda e con lo scoppio dei conflitti nell'Europa sud-orientale, crebbe la necessità di un modello di sicurezza globale che ispirasse le attività dell'OSCE. Nel Summit di Budapest del dicembre 1994 si riconobbe la necessità di avviare una discussione su “un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa nel XXI secolo”. Considerata la sua interpretazione della nozione di sicurezza e la numerosità dei suoi membri, la CSCE fu ritenuta il foro di discussione ideale per una tematica fondamentale come questa. Quel vertice fu seguito dalla riunione del Consiglio ministeriale del dicembre 1995 durante la quale vennero stabilite delle linee guida per lo sviluppo di uno spazio comune di sicurezza basato sul concetto globale e cooperativo di quella e sulla sua indivisibilità<sup>11</sup>.

Infine la discussione sul tema proseguì al Summit di Lisbona del dicembre 1996, durante il quale fu approvata una Dichiarazione concernente il modello di sicurezza<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Decisioni della riunione del Consiglio dei Ministri di Budapest*, Quinta riunione del Consiglio dei Ministri, Budapest, dicembre 1995.

<sup>12</sup> *Dichiarazione di Lisbona su un modello comune e globale di sicurezza per l'Europa nel ventunesimo secolo*, Documento di Lisbona 1996, Lisbona, dicembre 1996, pp.10-13.

### 1.3.4 Gli organi e le istituzioni permanenti

A seguito della crisi jugoslava degli anni '90, al fine di aiutare l'organizzazione ad adempiere ai suoi impegni relativi ai vari aspetti della gestione delle crisi e soprattutto del post-conflict, fu necessario che gli Stati partecipanti rafforzassero le istituzioni e strutture già esistenti e ne creassero di nuove. Attraverso una combinazione di vari strumenti l'OSCE avrebbe potuto adattarsi alle circostanze specifiche ed affrontare i nuovi compiti.

Le istituzioni già previste a partire dal Summit di Parigi del 1990 vennero gradatamente ampliate e completate con la trasformazione da Conferenza in organizzazione vera e propria.

Gli organi permanenti che assunsero un ruolo nella gestione del post-conflict possono essere ripartiti in due gruppi principali: organi politici veri e propri e istituzioni permanenti. Mentre i primi solo in parte furono e sono coinvolti direttamente nelle attività operative, le seconde furono create appositamente.

#### 1.3.4.1 Gli organi politici

Tra gli organi politici intergovernativi, tralasciando gli incontri dei capi di Stato e di Governo durante i quali si prendono decisioni politiche sugli indirizzi della attività dell'organizzazione e il Consiglio dei ministri che a livello di "Ministri degli Affari Esteri" degli Stati partecipanti all'OSCE decide l'orientamento generale dell'organizzazione, il Consiglio Permanente occupa un posto rilevante quanto alla dimensione operativa.

Il *Consiglio Permanente* è il principale organo decisionale dell'OSCE, fondamentale a livello politico nel settore della gestione delle crisi. A partire dal summit di Budapest del 1994 è l'organo incaricato di condurre consultazioni politiche regolari e di prendere decisioni operative. Esso si riunisce settimanalmente a Vienna a livello dei rappresentanti permanenti (solitamente ambasciatori) degli Stati partecipanti e durante le sue sessioni si occupa dei conflitti nella zona OSCE discutendo gli sviluppi di quelli, adottando dichiarazioni e prendendo decisioni a riguardo. I suoi poteri tuttavia sono limitati perché, pur potendo usare lo strumento delle dichiarazioni politiche e soprattutto

delle missioni di lungo termine nei paesi con problemi specifici, non ha poteri sanzionatori. Questa è l'evidente conseguenza del concetto cooperativo di sicurezza: tutte le decisioni del Consiglio permanente richiedono il consenso di tutti gli Stati appartenenti all'OSCE.

Il mandato piuttosto vago di questo organo, così come previsto nei documenti dell'OSCE, gli permette di agire con grande flessibilità: esso può decidere qualsiasi azione che considera appropriata come soluzione a problemi specifici. In pratica ciò significa che il Consiglio Permanente può decidere autonomamente azioni da intraprendere, come lo stabilimento di una missione, o può raccomandare ad altri organi o organizzazioni di agire in specifiche situazioni. I principali strumenti sono lo stabilimento e l'invio di missioni di lungo termine, stabilite in vari Stati dell'OSCE.

La responsabilità suprema per lo svolgimento e il coordinamento delle attività operative dell'OSCE spetta invece al *Presidente in carica*, ossia al Ministro degli Esteri del Paese che a turno assume per un anno la presidenza dell'Organizzazione. Il mandato del Presidente era presente in termini molto generali già nel documento di Helsinki del 1992, in cui era definito come il responsabile del coordinamento delle attività OSCE e nel Documento di Budapest del dicembre 1994, nel quale gli si riconosceva una responsabilità generale per azione esecutiva.

Il Presidente ha un ruolo chiave nella leadership politica dell'OSCE, presiedendo e dirigendo gli organi politici dell'Organizzazione; tuttavia, pur ricoprendo un ruolo cruciale entro l'OSCE, necessita del sostegno politico degli Stati. Il suo rilevante ruolo politico si dimostra soprattutto nelle missioni dell'OSCE sul territorio nelle varie fasi della gestione delle crisi e più in particolare nel peace-building del post-conflict. Il Presidente in carica ha acquisito una crescente autorità, quanto alle missioni di post-conflict, prendendo iniziative importanti che hanno avuto notevole influenza sulle decisioni prese dal Consiglio Permanente<sup>13</sup>.

Tra gli strumenti per aumentare la sua efficacia vi sono i Rappresentanti Personali, nominati per casi e conflitti specifici ed aventi un mandato chiaro e preciso: essi devono fornire al Presidente un sostegno concreto attraverso la loro presenza sul terreno, la quale permette loro di seguire gli sviluppi della situazione direttamente. La flessibilità di questo strumento è stato il suo punto di forza: in qualche caso, sulla base delle raccomandazioni dei Rappresentanti Personali, si sono stabilite missioni OSCE di lunga

---

<sup>13</sup> E' stato il Presidente in carica a prendere una decisione importante come quella riguardante la certificazione delle condizioni per tenere le prime elezioni in Bosnia.

durata<sup>14</sup>. Nell'esercizio del suo mandato il Presidente è assistito dal suo predecessore e dal suo successore che assieme costituiscono la *troika* dell'OSCE, presieduta dal Presidente in carica ed importante strumento di coordinamento politico.

#### 1.3.4.2 Le istituzioni permanenti

Tra le istituzioni permanenti, a supporto del Presidente in carica e degli organi politici, vi è un *Segretariato* diretto da un Segretario generale, nominato per tre anni dal Consiglio dei ministri. Il Segretario generale è per lo più un organo amministrativo, posto a capo dell'amministrazione: presta supporto al Presidente a livello politico occupandosi della gestione delle operazioni dell'OSCE. In accordo al suo mandato agisce come il rappresentante del Presidente in carica e lo assiste in tutte le attività volte a raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR) è l'istituzione permanente più rilevante per lo svolgimento di attività di post-conflict. Nato come Ufficio per le libere elezioni (ULE) durante il Summit di Parigi del 1990, inizialmente aveva un compito puramente amministrativo con un mandato limitato a facilitare i contatti e gli scambi di informazione riguardo le elezioni tenute negli Stati partecipanti<sup>15</sup>. Questo venne in seguito espanso per riflettere le necessità poste dalle nuove situazioni di crisi che sottolineavano l'urgenza di promuovere la democrazia in quei paesi appena uscite dal conflitto: pertanto l'Ufficio per le libere elezioni venne trasformato in ODIHR per riflettere l'ampliamento delle sue funzioni<sup>16</sup>.

Le attività dell'ODIHR nel settore del post-conflict cominciarono nel 1996 quando, alla fine della guerra in Bosnia, l'OSCE assunse la responsabilità di implementare gli Accordi di Dayton; da allora quei compiti si sono estesi anche ad altri paesi.

L'impegno a favore di quei paesi dei Balcani che, usciti da conflitti devastanti, si stanno avvicinando alla democrazia, riguardano l'assistenza al processo di democratizzazione nella quale rientra la promozione e l'osservazione di elezioni libere e corrette.

---

<sup>14</sup> *Decisioni di Helsinki*, CSCE - Documento di Helsinki, Helsinki 1992, par. I-22 p.19.

<sup>15</sup> *Documento supplementare per l'attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una nuova Europa*, Carta di Parigi per una nuova Europa, Parigi 1990, p.18.

<sup>16</sup> *Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE*, Seconda riunione del Consiglio di Praga, Praga 1992, p.13.

Già dalla metà degli anni '90 si avvertì l'esigenza di rafforzare le pratiche democratiche e di integrare le attività più tradizionali di institution-building.

Gli sforzi dell'ODIHR si concentrarono sulla democratizzazione, intesa come continua messa a punto di strutture e processi democratici volti ad alimentare una cultura basata sul rispetto dei diritti umani e sulla rule of law.

I programmi dell'ODIHR in tema di democratizzazione coprono e coprono tuttora ambiti molto vasti, quali: il rafforzamento delle istituzioni, il supporto alle riforme legislative, la promozione della rule of law e dei diritti umani. Essi inoltre richiedono il coinvolgimento di tre Dipartimenti: quello relativo alla democratizzazione, ai diritti umani e alle elezioni.

L'ODIHR, relativamente allo sviluppo delle strutture e dei processi democratici, si concentra su tre settori principali: la partecipazione dei cittadini al processo politico, i processi legislativi ed i partiti politici.

Quanto al primo, esso implementa programmi volti ad accrescere la consapevolezza dei cittadini dei meccanismi e dei benefici di una democrazia partecipativa.

L'ODIHR inoltre garantisce un supporto ai processi legislativi. Partendo dal presupposto che le condizioni necessarie alla democrazia non possono esistere senza una base legale adeguata, esso riconosce che le leggi vanno preparate, redatte, discusse e adottate attraverso un processo trasparente che coinvolga tutti gli attori al di fuori del Parlamento e del governo. Il compito principale dell'ODIHR è quindi quello di assistere gli Stati nelle riforme legislative, considerate parte della più ampia transizione alla democrazia: l'assistenza di solito riguarda la stesura di leggi in aree attinenti la dimensione umana per assicurare la conformità con gli standard internazionali e con quelli dell'OSCE in particolare. A questo scopo l'ODIHR impiega personale esperto e cerca di sostenere l'impegno del Paese locale finalizzato ad aumentare la trasparenza degli standards da applicare ai processi di stesura delle leggi.

L'assistenza di questa istituzione va oltre la semplice analisi e stesura delle leggi: agli Stati vengono rese note le *best practices*, risultato di un lungo lavoro nel campo con altri paesi, affinché essi ne facciano uso.

Infine sostiene i partiti politici stabili affinché essi siano stabili ed efficienti, requisiti necessari per il funzionamento delle strutture legislative. Data la funzione di quelli nel rafforzare la democrazia, l'ODIHR si occupa di sostenere la trasparenza e la responsabilità dei partiti nei confronti dell'elettorato.

Considerando che l'effettiva garanzia dei diritti umani è essenziale per una democrazia funzionante, parte del lavoro riguarda la promozione degli stessi, come la modernizzazione di sistemi giudiziari capaci di garantire la rule of law.

Infine si occupa di stabilire rilevanti istituzioni nazionali a difesa dei diritti umani, come gli Ombudsmen in Bosnia ad esempio.

Pur avendo ampliato i suoi compiti, l'ODIHR ha dimostrato e dimostra ancora oggi che l'attività più rilevante dell'istituzione, relativamente all'assistenza agli Stati nel settore della democratizzazione, è il controllo dello svolgimento delle elezioni.

Sulla base della concezione che un processo elettorale corretto e trasparente è la premessa per un sistema di governo democratico, sin dalla metà degli anni '90 l'ODIHR fornì un sostegno allo svolgimento delle elezioni nei paesi dei Balcani tramite l'invio di osservatori internazionali.

Gli impegni dell'OSCE, relativamente al processo elettorale, sono guidati dai principi concordati da tutti gli Stati e contenuti nel Documento di Copenhagen del 1990, il quale contiene le fondamenta per elezioni corrette e libere, premessa di una democrazia effettiva<sup>17</sup>. Esso inoltre riconosce come la presenza di osservatori sia internazionali che nazionali possa migliorare la conduzione del processo elettorale; pertanto gli Stati possono invitare osservatori provenienti da tutti gli Stati appartenenti all'OSCE, soprattutto nel caso in cui la loro presenza sia necessaria per garantire elezioni democratiche. Tutto questo però a condizione che gli osservatori stessi, durante la missione di osservazione elettorale, non interferiscano con il procedimento elettorale.

L'ODIHR era ed è tuttora la principale agenzia europea nel campo del monitoraggio elettorale: esso coordina l'invio di osservatori al fine di verificare il corretto svolgimento delle elezioni nei Paesi partecipanti all'OSCE in conformità con la legislazione nazionale, con gli standard internazionali e con quelli dell'OSCE relativi al settore.

La sua reputazione come "agenzia guida" nel campo dell'osservazione elettorale in Europa si basa su una metodologia di osservazione sistematica e globale: il processo elettorale non si limita infatti al giorno della votazione. Secondo tale concezione è necessario analizzare tutti gli elementi che rientrano nel processo elettorale democratico tra cui il quadro legale, i regolamenti elettorali, l'efficienza e l'imparzialità delle disposizioni pre-elettorali, l'attività dei mezzi d'informazione, la natura della campagna elettorale, il clima politico nel periodo pre-elettorale ed infine la giornata di voto e di spoglio delle schede elettorali. Proprio a questo scopo nella missione sono coinvolti oltre a

---

<sup>17</sup> *Documento della riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*, Copenhagen, 29 giugno 1990, par.7 e 8, pp. 6-8.

squadre di osservatori a breve termine (Short-Term Observers), anche osservatori a lungo termine (Long-Term Observers) incaricati di osservare l'intero processo elettorale. Questi ultimi, inviati dagli Stati, arrivano nel paese 6-8 settimane prima del giorno delle votazioni ad osservare e valutare i vari aspetti. Considerando l'importanza di osservare la situazione prima, durante e dopo le elezioni, l'ODIHR ha predisposto un manuale, *l'Election Observation Handbook*, che contiene linee guida per un'analisi di tutti gli aspetti del processo elettorale. Alla fine di ogni osservazione l'ODIHR elabora un rapporto finale che evidenzia in che misura il processo ha soddisfatto le norme OSCE, esponendo dettagliatamente eventuali preoccupazioni e presentando raccomandazioni intese a migliorare in futuro il sistema elettorale del paese. Obiettivo primario dell'ODIHR è quello di aiutare gli Stati a migliorare tutto ciò a beneficio dei loro cittadini e non quello di encomiare i Paesi che hanno condotto le loro elezioni in linea con i principi democratici o criticare quelli che non li hanno rispettati. Pertanto l'ODIHR deve richiamare l'attenzione su quegli ambiti in cui è richiesto un miglioramento, ma anche far raccomandazioni e fornire assistenza nel correggere eventuali difetti. Proprio per garantire che le sue raccomandazioni vengano implementate, esso garantisce il suo sostegno nella loro implementazione.

Un'area in cui questa istituzione è particolarmente attiva è l'analisi della legislazione elettorale e la predisposizione di eventuali emendamenti per renderla conforme con gli standard dell'OSCE; a ciò si accompagnano progetti di formazione per funzionari elettorali e l'organizzazione di seminari aventi come tema il processo elettorale.

Tra le altre istituzioni permanenti compaiono l'Alto Commissario per le minoranze nazionali, che ha il compito di riconoscere quanto prima i conflitti tra minoranze e di prendere provvedimenti per rimuovere le tensioni ed il Rappresentante dell'OSCE per la libertà dei media, che ha il compito di seguire gli sviluppi nel settore dei media e di adoperarsi per la piena osservanza degli obblighi e dei principi dell'OSCE in materia di libertà di opinione e di stampa.

### 1.3.5 Le missioni di post-conflict

La creazione di organi e istituzioni permanenti, quali il Consiglio Permanente, il Presidente in carica, il Segretariato e l'ODIHR ha consentito una struttura operativa stabile entro la quale dispiegare le missioni, anche quelle di post-conflict: grazie alla pre-



senza di istituzioni comuni e non più unicamente di meccanismi dipendenti unicamente dall'iniziativa dei singoli Stati, esse hanno goduto di una certa continuità e sistematicità.

L'OSCE, quanto alla gestione dei processi di transizione dei paesi usciti dal conflitto, è stata forgiata dall'esperienza nei Balcani. L'organizzazione ha lavorato (e continua a farlo) con le comunità locali per facilitare la riconciliazione e "costruire" la pace.

La disintegrazione dell'ex Jugoslavia, non solo scatenò una violenza senza precedenti, ma portò problemi complessi legati al post-conflict, quali la formazione e il consolidamento di nuovi Stati e la convivenza di comunità multietniche. L'OSCE sin dal 1994, anno del dispiegamento della prima missione di post-conflict a Sarajevo, si assunse nella regione un impegno a lungo termine per ricostruire e rafforzare le società appena uscite dalla guerra.

Grazie alla sua presenza sul terreno attraverso missioni robuste, l'OSCE ha svolto e svolge tuttora nei Balcani un ruolo decisivo nel contribuire alla ricostruzione delle istituzioni politiche e sociali e al rafforzamento della fiducia e della sicurezza. Essa inoltre ha collaborato assieme alle autorità locali e ad altri attori internazionali nelle attività di stabilizzazione dei Balcani, indispensabili per una loro futura integrazione nelle strutture europee.

Il personale OSCE impiegato nelle missioni assiste direttamente i paesi elaborando programmi concreti di institution-building che rispondono alle esigenze della popolazione locale, quali il supporto alle riforme democratiche ed in particolare la consulenza in materia legislativa ed elettorale, la riforma del sistema giudiziario e del sistema di polizia, l'assistenza alla reintegrazione dei profughi, il rafforzamento dei governi locali, la difesa dei diritti umani e di quelli delle minoranze. Gli obiettivi fondamentali di queste attività sono stati quelli di aiutare la nascita di società sane, partendo dal presupposto che solo delle società sane consentono la presenza di Stati ben governati che a loro volta assicurano uno sviluppo regionale positivo.

Circa il 70 % del budget dell'OSCE destinato alle operazioni sul campo è speso per le attività operative nei Balcani che ospitano peraltro la maggior concentrazione di personale internazionale.

In ordine temporale i paesi di riferimento quanto alle attività dell'OSCE nel post-conflict sono: la Bosnia, che ha ospitato dapprima la missione OSCE a Sarajevo iniziata nel 1994 e poi, a partire dal dicembre 1995, la più vasta missione OSCE che ha compreso quella iniziale dispiegata inizialmente a Sarajevo, la missione in Croazia avviata

nell'aprile 1996 e quella in Kosovo presente dal 1999. Infine rientra in questo gruppo anche la missione in Macedonia, ma solo a partire dal 2001 quando, a seguito dell'Accordo di Ohrid, da semplice missione di monitoraggio divenne missione incaricata della gestione del post-conflict.

### 1.3.5.1 Caratteristiche peculiari delle missioni

Tutte le crisi riguardanti i suddetti paesi balcanici, a conclusione delle quali è intervenuta l'OSCE, hanno avuto natura etnica: esse hanno coinvolto comunità di lingua e religione diverse e sono state causate dall'insofferenza delle minoranze etniche presenti in questi Paesi dovuta alla discriminazione, l'oppressione e la repressione esercitate nei loro confronti dalle comunità di maggioranza. In questi conflitti di natura etnica è stato evidente il contrasto tra il principio di autodeterminazione dei popoli e quello di integrità territoriale degli Stati. La posizione dell'OSCE è stata chiara in quanto essa ha escluso categoricamente l'indipendenza a quelle minoranze etniche che la richiedevano, ma ha difeso il riconoscimento dell'autogoverno ad esse, offrendo effettive garanzie per il pieno esercizio dei diritti umani e per la preservazione dell'identità nazionale.

Le missioni di post-conflict rientrano nella più vasta categoria delle missioni di lungo termine (Long-term missions o LTMs), nate nel 1992 allo scopo di prevenire l'estensione del conflitto dalla Croazia e Bosnia alle altre parti della Jugoslavia. Ciò dimostra che esse non sono derivate da nessun modello prestabilito, ma sono state stabilite caso per caso, per rispondere alle esigenze dei singoli paesi. Nonostante esse rappresentino lo strumento più importante per la gestione del post-conflict, non esistono linee guida che regolino le loro modalità operative: esistono solo disposizioni molto generali contenute nella Carta di Istanbul per la Sicurezza europea del 1999 ed accettate da tutti gli Stati partecipanti<sup>18</sup>.

Dal 1995, anno della trasformazione della CSCE in OSCE, il Consiglio permanente è divenuto il principale organo decisionale ed è stato riconosciuto tale anche dalla Carta di Istanbul che riporta una breve descrizione delle sue funzioni: egli è responsabile della formulazione, del prolungamento periodico e dell'eventuale modifica dei

---

<sup>18</sup> Parr. 37-41, *Carta di Istanbul per la Sicurezza europea*, Documento di Istanbul, Istanbul 1999, pp. 10-11. Altre disposizioni sono fornite dal Segretariato che dà direttive al personale delle missioni.

mandati delle missioni. Il Consiglio Permanente inoltre assume la direzione politica, assieme al Presidente in carica, di tali operazioni<sup>19</sup>.

Le missioni, dispiegate su invito del paese ospite, sono composte da personale nazionale e internazionale; di quest'ultimo fanno parte membri messi a disposizione e pagati dagli Stati partecipanti per una durata limitata. Questo sistema permette all'OSCE di ridurre sostanzialmente i costi delle missioni, in quanto essa è responsabile dal punto di vista finanziario solo dell'affitto e della manutenzione dei locali, degli approvvigionamenti e le diarie. Tutto ciò tuttavia comporta anche degli svantaggi: la continua presenza di posti vacanti, la frequente rotazione del personale e un'inadeguata preparazione del personale in termini di conoscenza del paese ospite.

A seconda del numero del personale coinvolto, le missioni possono essere di piccole, medie o grandi dimensioni: nel caso della Croazia si è trattato di una missione media, mentre negli altri tre casi (Bosnia, Kosovo e Macedonia) di missioni di dimensioni ampie. In ogni caso a causa dei costanti riaggiustamenti in termini di aumento o riduzione del personale, è difficile avere sempre un quadro accurato della grandezza di una missione valutando unicamente la voce "personale". Un miglior indicatore della dimensione di una missione, commisurato al personale, è l'impegno in termini finanziari che essa comporta<sup>20</sup>.

La missione in Bosnia ha costituito un caso particolare: con i suoi vari centri regionali e delegazioni in varie zone del paese e con un personale di più di 230 membri, è stata la missione più ampia finora dispiegata dall'OSCE. La notevole dimensione della stessa era spiegabile con le numerose funzioni attribuitele dall'Accordo di Dayton del 1995, nel settore delle elezioni e del monitoraggio dei diritti umani, nella raccolta di informazioni e nei contatti con le autorità locali e le ONG.

La natura eccezionale dell'operazione era stata evidente anche dal punto di vista finanziario: le attività svolte hanno comportato una spesa pari a circa il 50% del budget totale OSCE per il 1996, mentre i costi totali di tutte le altre missioni di post-conflict si aggiravano più o meno attorno al 15%.

In tutti i paesi le missioni operano sulla base di un *Memorandum of Understanding*, un accordo concluso tra l'OSCE e le autorità locali che prevede immunità e privi-

---

<sup>19</sup> Paragrafo 37, *ibid.*, p.10.

<sup>20</sup> Stando al budget dell'OSCE del 2004 per la missione del Kosovo sono stati spesi 42.661.500 euro, per quella della Bosnia 19.453.000 euro, in Macedonia 13.745.600 euro ed infine in Croazia 10.404.300 euro.

leggi diplomatici e il cui scopo è quello di compensare l'assenza della capacità legale dell'OSCE a livello internazionale.

Ogni missione è posta sotto l'autorità di un capomissione che ha il rango di ambasciatore ed è nominato dal Presidente in carica. I risultati di una missione dipendono soprattutto dal suo carisma personale e dalle sue capacità diplomatiche. Il capomissione è responsabile anche di stilare dei rapporti sulle attività in corso, i cosiddetti *Activity reports* che contengono le valutazioni sugli sviluppi livello politico nel paese interessato. Essi possono essere settimanali, mensili o bimensili e rappresentano un mezzo importante di comunicazione tra la missione e Vienna, sede centrale dell'OSCE. In aggiunta sono previsti rapporti relativi ad avvenimenti di breve periodo (*spot reports*) e analisi sistematiche riguardanti temi tecnici o politici (*background reports*) che vengono inviati successivamente al Consiglio Permanente.

Dal 2000 i capimissione si presentano a intervalli regolari dinanzi al Consiglio Permanente per presentare rapporti scritti e orali sull'andamento delle attività e per rispondere alle domande poste loro dalle varie delegazioni. Tutti loro inoltre si riuniscono annualmente a Vienna, alla presenza del Segretario Generale per partecipare a riunioni dove vengono scambiate informazioni sulle rispettive attività, vengono identificati problemi comuni e fatte raccomandazioni per un miglior coordinamento con partner esterni, quali organizzazioni internazionali e ONG.

Il capomissione e i suoi membri si incontrano di frequente con rappresentanti governativi, di ONG, con l'Alto Commissario per le minoranze nazionali e altre organizzazioni internazionali, quali il Consiglio d'Europa, l'Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR) e partecipano a conferenze e seminari organizzati da questi attori<sup>21</sup>.

Considerata l'assenza di un unico modello relativo ai mandati, ogni missione ne ha uno *ad hoc*, il più delle volte redatto in termini piuttosto vaghi. Tutti i mandati relativi alle missioni di post-conflict alludono in modo generico alle attività e funzioni da svolgere, alla necessaria comunicazione e al conseguente coordinamento con gli attori presenti, al dialogo necessario fra le parti ed infine alla raccolta di informazioni. Spesso si riferiscono in modo esplicito a ruoli e funzioni da svolgere nell'ambito della dimensione umana, tra cui il monitoraggio dei diritti umani.

---

<sup>21</sup> La necessità di un coordinamento tra i vari attori è stata evidenziata dal mandato per la missione in Croazia adottato ad aprile 1996. Esso recita: "la missione coopererà con gli esperti dell'OSCE, con l'HCNM, con l'ODIHR e con altre Organizzazioni internazionali ed istituzioni quali il Consiglio d'Europa, la missione di monitoraggio della Comunità europea (ECMM), l'UNHCR, e le ONG rilevanti", Decisione del Consiglio Permanente, 65<sup>a</sup> riunione plenaria, 18 aprile 1996.

Riguardo la missione in Bosnia del 1995 si raccomandava alla stessa di presentare dei rapporti all'OSCE su questioni riguardanti la dimensione umana, sostenendo in questo modo le attività degli Ombudsmen<sup>22</sup>.

Le funzioni di monitoraggio dei diritti umani erano contenute anche nel mandato della missione in Croazia. La missione aveva il compito di fornire assistenza alle autorità croate, agli individui interessati e alle organizzazioni riguardo la protezione e il rispetto dei diritti umani e delle minoranze nazionali.

Anche in Macedonia la missione si è occupata del tema dei diritti umani, ma si è concentrata soprattutto sul miglioramento delle relazioni intercomunitarie. Essa ha perseguito questo obiettivo in due modi: innanzitutto attraverso la creazione e istituzionalizzazione di misure effettive di confidence-building quali, ad esempio, la promozione della tolleranza e dei diritti delle minoranze. Inoltre ha previsto, a beneficio delle comunità, programmi di riforma a lungo termine volti alla creazione di forze di polizia multi-etniche e ad una formazione del personale di polizia basata su un approccio che incoraggiasse le comunità a lavorare con la polizia e che costruisse la fiducia tra le differenti comunità etniche e le forze di sicurezza.

Data l'importanza di promuovere la tolleranza e la non discriminazione nelle società multi-etniche e di costruire una sicurezza a lungo termine, l'OSCE si è anche occupata dell'istruzione dei giovani, fattore importante per rafforzare la sicurezza e la fiducia delle comunità.

In Macedonia quindi, garantendo il necessario supporto alla condivisione dei poteri tra i due maggiori gruppi etnici, (quello slavo macedone e quello albanese), al decentramento dei poteri su scala nazionale e all'implementazione di ampi diritti delle minoranze, l'OSCE ha contribuito al miglioramento delle relazioni interetniche.

I mandati delle missioni di post-conflict inoltre contenevano anche disposizioni relative all'assistenza tecnica nella costruzione di istituzioni democratiche. Uno degli obiettivi principali della missione in Bosnia era infatti quello di sostenere le attività dei tre Ombudsmen, nominati dal Presidente in carica nel dicembre 1994<sup>23</sup>.

Anche nel mandato della missione in Croazia era prevista l'assistenza in quel settore: per tutte le missioni la dimensione umana, la costruzione della democrazia e della rule of law erano un elemento indispensabile alla base dei loro compiti<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, annex 3 and annex 6 (Agreement on human rights), article XIII.

<sup>23</sup> The 1995 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, annex 6, article IV.

<sup>24</sup> OSCE Handbook 1996, p. 18.

Le decisioni di Budapest del 1994 contengono un invito a rafforzare il ruolo dell'ODIHR nel contesto delle missioni. L'ODIHR deve inoltre, sulla base delle decisioni di Budapest, essere consultato prima dell'adozione del mandato di una missione. Inoltre l'ODIHR mette a disposizione personale esperto nella dimensione umana per le missioni OSCE e nomina un membro che funge da collegamento con l'ODIHR e le ONG su questioni legate alla dimensione umana<sup>25</sup>.

Talvolta nel mandato delle missioni si fa esplicito riferimento alla dimensione militare: questo dimostra che nel contesto OSCE la linea di confine tra missioni a lungo termine e operazioni di peace-keeping non è chiara. La missione in Bosnia, oltre ai suoi compiti di monitoraggio delle elezioni e dei diritti umani, aveva la responsabilità di facilitare il monitoraggio del controllo delle armi e le disposizioni relative al *security building*.

### 1.3.5.2 Le condizioni per il successo delle missioni

Le missioni nei paesi balcanici hanno il vantaggio di garantire una presenza continuativa sul territorio: esse hanno agito e agiscono come “occhi e orecchie” dell'OSCE nelle loro molteplici attività di institution-building, raccolta di informazioni e di monitoraggio. Dal punto di vista normativo sono delle istituzioni di “soft law”, il che naturalmente garantisce la flessibilità necessaria per adattarsi alle varie circostanze nei diversi paesi. Inoltre la loro forza sta nella disponibilità di expertise in alcuni settori specifici. In Bosnia, ad esempio, la missione ha coordinato l'assistenza internazionale e assunto la guida in certe aree tematiche funzionando da “stanza di compensazione” per le attività internazionali nel campo dei diritti umani, dell'istruzione e della sicurezza.

Naturalmente l'impatto delle missioni dipende da vari fattori: la varietà delle missioni quanto al mandato, la dimensione delle stesse, il momento dell'intervento e i cambiamenti in corso dell'organizzazione. L'efficacia delle operazioni è legata quindi alla capacità di gestire opportunità e limiti inerenti lo specifico scenario di un conflitto e quelli inerenti l'organizzazione stessa. Anche fattori esterni giocano un ruolo nella *performance* delle missioni che va oltre il loro controllo e oltre quello dell'OSCE stessa: la volontà degli Stati ospiti di cooperare e la reazione della società alla presenza OSCE.

---

<sup>25</sup>Decisioni di Budapest sulla dimensione umana, CSCE Documento di Budapest 1994, Budapest 1994, cap.VIII, par.11, p. 29.

Le difficoltà incontrate dalle missioni OSCE nei Balcani hanno riguardato l'assenza di un'attenzione strategica che si è ripercossa sulle attività delle missioni e che ha spesso incrinato il rapporto con gli Stati ospitanti<sup>26</sup>.

Le missioni di post-conflict nei suddetti paesi balcanici hanno spesso lavorato in assenza di strategie complessive di medio e lungo termine all'interno delle quali potessero essere collocati le attività e i programmi selezionati. Tale strategia, che andrebbe sviluppata dalla missione ed esaminata regolarmente assieme ad istituzioni rilevanti, quali il Presidente in carica e il Segretario generale ed in consultazione con le autorità del paese ospitante, dovrebbe aiutare a dare priorità ai progetti in conformità agli scopi della missione e ad assicurare la coerenza tra i mandati, le attività e le risorse delle missioni. Un impegno reale in questo senso non solo aiuterebbe il coordinamento entro l'OSCE e una valutazione effettiva dei risultati della missione, ma migliorerebbe la considerazione che hanno i governi dei paesi ospitanti nei confronti della missione.

Nell'ambito di questo approccio strategico, condizione essenziale per l'efficacia delle missioni è che i mandati indichino chiaramente quali sono le funzioni da svolgere in ogni situazione e diano sufficiente spazio affinché la missione si possa occupare dei problemi o aspetti prioritari. I mandati spesso tendono ad essere ambigui, sono un'idea astratta e forniscono un contenitore che accoglie tutte le misure idonee. La loro caratteristica di strumento flessibile presenta l'inconveniente di non offrire dei parametri sulla base dei quali possa essere valutata l'efficacia dell'implementazione del mandato ed eventualmente la possibilità di porre fine alla missione. Non tutte le attività svolte sono previste esplicitamente nel mandato che non indica chiaramente, come dovrebbe, quali sono quelle necessarie. Oltre al mandato in sé, anche l'interpretazione da parte del paese ospite è cruciale nel definire il campo d'azione entro cui opera la missione.

Consequente alla flessibilità dell'interpretazione del mandato è una supervisione limitata e quindi una notevole indipendenza delle missioni. Questo costituisce un rischio perché, avendo il capomissione un'ampia discrezionalità nel determinare le priorità delle missioni, le istituzioni e gli organi dell'OSCE restano all'oscuro riguardo gli ambienti mutevoli e complessi in cui le missioni operano. Troppa indipendenza, inoltre, può indebolire gli obiettivi originali della missione e rendere la pianificazione delle attività dipendente da fattori diversi dalle necessità contingenti, quali la disponibilità finanziaria. Inoltre la legittimità delle decisioni prese a livello di missione è messa a repentaglio e ciò può deteriorare le relazioni tra le missioni e gli Stati partecipanti.

---

<sup>26</sup> M.Huber, *The effectiveness of OSCE Missions*, Helsinki Monitor, Vol. 14, No.2, 2003, pp.125-135.

Comunicare e definire i compiti delle missioni in un modo più chiaro e trasparente è la soluzione migliore per risolvere il problema del carattere generico dei mandati.

Una strategia chiara per le missioni è decisamente necessaria nel momento in cui si prevede un disimpegno nel paese. Essa, e non il mandato, dovrebbe indicare le fasi per un *exit process* che conduca ad un graduale trasferimento di responsabilità alle strutture nazionali o ad altre strutture internazionali e decidere eventualmente sulla chiusura di quelle missioni che hanno raggiunto obiettivi o che non hanno la possibilità di raggiungerli. Ciò eviterebbe uno spreco di risorse finanziarie e soprattutto farebbe venir meno la percezione negativa che alcuni paesi ospiti hanno nei riguardi della presenza dell'OSCE.

Una strategia di ampio respiro dovrebbe tuttavia garantire una gradualità nel trasferimento di responsabilità, altrimenti si rischierebbe di mandare a monte i successi ottenuti con grande impegno. Nel caso specifico della Bosnia, dove l'equilibrio politico ed istituzionale è ancora precario, un *exit strategy* precipitosa e non pianificata a dovere rischierebbe di dilazionare i tempi o addirittura di porre termine all'implementazione delle riforme necessarie. Probabile conseguenza di questa decisione sarebbe un vero e proprio collasso delle strutture statali, ancora deboli, ed una vittoria dei partiti nazionalisti.

Il termine di una missione resta sempre una questione spinosa, soprattutto in quei paesi in cui tali missioni sono dispiegate già da alcuni anni.

Le due fonti maggiori di scontento da parte del paese ospite sono state l'intrusività percepita nella presenza di una missione e l'assenza di ovvii benefici portati durante la sua attività. Tutte le missioni nei Balcani, ad eccezione della prima, sono state prorogate regolarmente ogni sei mesi; ciò ha costituito un ostacolo per valutare il successo delle attività della missione, perché se i processi di monitoraggio sono in corso, è difficile identificare concretamente i risultati. Solitamente la motivazione che gli organi dell'OSCE hanno dato, per spiegare il prosieguo delle missioni, è stata che la presenza di una missione internazionale contribuisce a creare stabilità: essi temono che un disimpegno potrebbe destabilizzare il paese. Gli stati ospiti invece hanno considerato e considerano la presenza di missioni sul loro territorio come il segnale che "qualcosa non funziona" nel loro paese. Pertanto essi hanno riconosciuto come discutibile l'importanza della presenza continuativa di una missione sul loro territorio e ne hanno chiesto la chiusura.



Tutto ciò è in contrasto con la motivazione che sta dietro alle missioni: esse infatti sono strumenti finalizzati ad assistere gli Stati nella soluzione di problemi specifici<sup>27</sup>.

Caso esemplare è stato la Croazia. Essa tentò di ottenere la chiusura della missione inviata nel Paese nel 1996 per monitorare l'implementazione della legislazione nazionale, degli impegni internazionali e per fare raccomandazioni alle autorità locali. Il governo di Tudjman nel 1999 sostenne infatti che, essendo mutate le circostanze politiche nel paese, occorre una strategia di cooperazione più che una missione a lungo termine con funzioni di controllo: chiese quindi il termine della missione entro l'anno. Anche il governo seguente fece richiesta all'OSCE per la cessazione delle attività.

La conclusione dell'Accordo di associazione e stabilizzazione tra Croazia e Unione Europea nell'ottobre 2001, offrendo al paese la prospettiva dell'adesione all'Unione, segnò l'inizio di un periodo di relazioni pacifiche fra quello e l'OSCE.

Considerato che l'Accordo richiedeva alla Croazia di far progressi in molti settori di cui si occupava già da tempo la missione, quest'ultima venne percepita dal governo non più come un ostacolo, bensì come uno strumento utile per adempiere agli obblighi dell'Accordo stesso.

Le missioni dell'OSCE sono spesso prive di un'influenza politica: esse hanno un valore per lo più simbolico, in quanto l'OSCE è considerato un tramite per l'ingresso nelle organizzazioni europee cui aspirano i paesi dei Balcani. Con un'effettiva cooperazione tra i suoi organi e dimostrando che le missioni sono un efficiente strumento di gestione del post-conflict, l'OSCE potrebbe aumentare il suo potere ed impatto anche a livello politico.

Altrettanto importante è la collaborazione con gli Stati partecipanti che garantiscono il sostegno politico e il finanziamento delle operazioni, mettono a disposizione dell'OSCE esperti e comunicano il ruolo delle missioni al governo del paese ospite.

Infine è necessaria la cooperazione con altri attori: essa dà all'OSCE la possibilità di assicurarle il sostegno politico e il supporto pratico anche in altri fori internazionali. In questo modo le iniziative e le attività dell'organizzazione hanno maggior coerenza, impatto e visibilità.

#### 1.4 Il contributo dell'UE al post-conflict

---

<sup>27</sup> A.Bloed, *The OSCE and the Bosnian peace agreement*, Helsinki Monitor, Vol.7, No.1, 1996, pp.79 & seq.

### 1.4.1 Aspetti generali

Durante gli anni '90 l'Unione Europea dimostrò la sua rilevanza nell'area balcanica unicamente a livello economico: la Commissione e gli Stati membri furono i maggiori *donors* di aiuti per la ricostruzione economica della regione. A partire dal 1991 infatti l'UE fornì più di 6 miliardi di euro per l'assistenza ai Balcani occidentali, sotto forma di vari programmi umanitari e di ricostruzione. Nonostante ciò, a livello politico essa mostrò una notevole debolezza ed incapacità di sviluppare un'effettiva azione in politica estera.

Nella prima metà degli anni '90 una politica estera comune degli Stati membri dell'Unione Europea riguardante i Balcani era sostenuta solo a parole: è indubbio che, in occasione della guerra in Jugoslavia, la Comunità europea non riuscì a pacificare la regione né ad elaborare una strategia per la futura stabilità di quella regione.

Ciò era da attribuire in parte alla complessità dello scenario balcanico, ai difetti istituzionali di una realtà appena nata, quale era l'UE, ed infine alla rapidità con la quale la situazione degenerò.

L'ostacolo maggiore ad un impegno più deciso fu tuttavia la mancanza di volontà politica degli Stati membri che non considerarono la stabilizzazione di quell'area come una priorità politica.

Dato il disimpegno europeo, l'iniziativa restò nelle mani degli Stati Uniti che, con la loro superiorità militare posero fine alla guerra in Bosnia. Tra il 1991 e il 1997 l'UE fu solamente un debole mediatore, privo di idee su come stabilizzare la regione. Esempio di questo atteggiamento passivo e prevalentemente reattivo fu l'incapacità da parte dell'UE di trovare un compromesso politico riguardo il conflitto in Kosovo: quest'ultimo fino al 1998 venne considerato come una questione riguardante esclusivamente il rispetto dei diritti umani e non, invece, come un rischio per la sicurezza dell'area. Nella primavera del 1998, quando il conflitto in Kosovo entrò nella fase più violenta, l'impegno europeo divenne più attivo: durante la conferenza di Rambouillet del marzo 1999 i rappresentanti dell'UE tentarono di trovare una soluzione di compromesso tra le parti in conflitto. Anche se la guerra in Kosovo viene ricordata come l'ennesima crisi risolta dagli USA, essa fu il punto di partenza per un impegno sostanziale dell'Unione nei Balcani allo scopo di riportare la pace in questi territori. La stabilizzazione dei Balcani è diventata da quel momento l'obiettivo più ambizioso per l'Europa.

La Politica estera di sicurezza e difesa europea (PESD), seppure avviata concretamente a seguito della guerra in Kosovo, era stata già prevista dal Trattato di Maastricht. Esso definiva la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), disciplinata dal titolo V del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e definita il secondo pilastro dell'Unione Europea e, come parte di essa, la PESD: quest'ultima sarebbe stata uno strumento di politica estera dell'Unione finalizzato alla gestione delle crisi, tramite lo sviluppo di capacità civili e militari. Il Trattato inoltre poneva la prospettiva che la PESD potesse evolvere in una vera e propria identità di difesa europea<sup>28</sup>.

Nei Balcani il peace-building relativo al post-conflict è stato realizzato soprattutto dalle missioni di gestione civile delle crisi: esse sono uno strumento rientrante nella Politica europea di sicurezza e difesa e forniscono un contributo fondamentale alla stabilità e sicurezza internazionali.

In uno dei primi rapporti dedicati alla gestione civile delle crisi questa fu definita “l'intervento di personale non militare in una crisi violenta o non, con l'intenzione di prevenire un'eventuale escalation della crisi e facilitare la sua soluzione”.

In questa definizione si fa rientrare anche il peace-building successivo al conflitto: esso, essendo un mezzo per prevenire l'insorgere di crisi successive, va considerato parte della gestione civile delle crisi<sup>29</sup>.

#### 1.4.2 Sviluppo della gestione civile delle crisi

Seppure le missioni di gestione civile delle crisi, ed in particolare di post-conflict, siano state avviate a partire dal 2003, l'inizio del loro processo di sviluppo risale al 1999, in particolare alla crisi kosovara che mise a nudo la carenza operativa europea nella sfera civile. Questa costituì il punto dal quale muoversi per compiere un salto qualitativo sul versante delle capacità civili. L'esperienza del Kosovo rappresentò un vero e

---

<sup>28</sup> “La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso”, Trattato sull'Unione europea, titolo V (*Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune*) art.17, par. 1.

<sup>29</sup> Il rapporto sottolineava il fatto che esperti in questo campo tracciano solitamente una distinzione tra *conflict prevention* and *crisis management*, perché la prima si riferisce solo ad attività che si svolgono prima che inizino le ostilità, mentre la seconda si riferisce all'intervento successivo allo scoppio del conflitto, Chris Lindborg, *European approaches to civilian crisis management*, Basic special report, march 2002, p.4.

proprio shock, mostrando le difficoltà degli Stati europei nel disporre di forze rapidamente dispiegabili e stimolò quindi lo sviluppo di simili capacità in campo civile<sup>30</sup>.

Il processo di acquisizione di tali strumenti consta di due fasi principali collocabili tra il 2000 e il 2006: il momento di passaggio da una fase all'altra fu segnato dall'avvio, nel 2003, delle due missioni di polizia in Bosnia e Macedonia, le quali contribuirono agli sviluppi successivi nel settore.

#### 1.4.2.1 Prima fase

Nonostante si parlasse già nel Consiglio europeo di Colonia di gestione civile delle crisi come dimensione complementare a quella militare nell'ambito della neonata PESD (inserita nel quadro della PESC)<sup>31</sup>, il primo vero contributo alla definizione del concetto lo diede il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999<sup>32</sup>.

In questa occasione infatti si adottò un *Piano d'azione per la gestione non militare delle crisi dell'UE* che sottolineava i tre scopi della gestione civile delle crisi:

- rafforzare la sinergia e le capacità di risposta delle risorse disponibili a livello nazionale e comunitario, col proposito di evitare duplicazioni ed accrescere le performance sul piano operativo, ma preservando la facoltà di ciascun Paese contribuente di valutare caso per caso in merito al dispiegamento dei mezzi e delle capacità di cui disponeva;

- intensificare e agevolare il contributo dell'UE alle attività di altre organizzazioni internazionali aventi un ruolo di guida in determinate crisi (come l'OSCE), nonché il consolidamento delle capacità dell'Unione di condurre missioni autonomamente;

---

<sup>30</sup>All'indomani della cessazione del conflitto l'inviato dell'ex segretario generale dell'ONU, B.Kouchner, chiese alla comunità internazionale di mettere a disposizione 4.700 uomini per un'operazione di polizia finalizzata al ristabilimento e al mantenimento dell'ordine. Alla richiesta fece eco l'appello rivolto ai paesi membri dell'UE dall'appena nominato Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, Javier Solana. Antonio Mascia, *La dimensione civile della gestione delle crisi nel quadro della PESD: realtà e prospettive*, CFS Papers, agosto 2007, p.5.

<sup>31</sup> *Dichiarazione del Consiglio europeo di Colonia sul rafforzamento della PESD*, allegato 3 alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Colonia, giugno 1999.

<sup>32</sup> "gli Stati membri, l'Unione o entrambi hanno maturato un'esperienza notevole e dispongono di congrue risorse in vari settori quali ad esempio la polizia, l'assistenza umanitaria, la riabilitazione amministrativa e giuridica, l'osservazione elettorale e il monitoraggio dei diritti dell'uomo. Per far fronte più rapidamente e con maggior incisività all'insorgere di situazioni di crisi, l'Unione ha bisogno di potenziare le capacità di risposta e l'efficacia dei suoi strumenti e risorse e la loro sinergia", *Relazione della Presidenza sulla gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea*, allegato 2 all'allegato IV, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

- assicurare la cooperazione tra il Consiglio europeo e la Commissione.

Il Piano d'azione stabilì anche alcuni compiti propedeutici alla realizzazione degli obiettivi della GCC, tra cui: l'elaborazione di un inventario delle risorse nazionali e comunitarie, la compilazione di un database con informazioni di carattere quantitativo e qualitativo relative a mezzi, capacità e conoscenze, il conferimento di priorità allo sviluppo di capacità di polizia civile, l'istituzione di un meccanismo di finanziamento rapido.

In questa fase la principale motivazione della gestione non militare delle crisi entro la PESD era quella di coordinare le risorse degli Stati membri per rispondere più rapidamente ed effettivamente alle situazioni di crisi emergenti.

Il percorso di definizione delle capacità della GCC proseguì con il Consiglio europeo di S. Maria da Feira, tenutosi nel giugno 2000. L'Unione Europea decise di rafforzare le proprie capacità focalizzando l'attenzione sui settori in cui permanevano lacune da parte dei principali attori internazionali. Gli Stati membri volevano creare un "valore aggiunto", incrementando le capacità di reazione dell'UE e le capacità di risposta alle richieste provenienti da altre organizzazioni.

Il principale contributo apportato dal Consiglio europeo di Feira<sup>33</sup> consistette nell'individuazione di quattro aree prioritarie della GCC (la polizia, lo stato di diritto, l'amministrazione civile e la protezione civile) e nella specificazione di un Obiettivo primario civile (*Civilian Headline goal*), da raggiungere entro il 2003 per almeno una di esse<sup>34</sup>.

La prima area fu riservata alla polizia: questo è stato l'unico settore nel quale furono compiuti progressi significativi sia in termini di forze assegnate che di attuazione della politica formulata ed in cui venne raggiunto l'obiettivo. Fu riconosciuta la centralità del ruolo della polizia nel quadro delle operazioni di prevenzione di conflitti e gestione internazionale delle crisi e fissati degli obiettivi concreti per essa: 5.000 agenti disponibili per missioni internazionali di cui 1.000 dispiegabili entro 30 giorni.

Data la necessità di requisiti specifici per le forze di polizia internazionali, si propose di sviluppare *unità di polizia integrate* (IPUs) dell'Unione Europea che fossero

---

<sup>33</sup> Consiglio europeo di S. Maria da Feira, 19- 20 giugno 2000, *Conclusioni della Presidenza*, p.2.

<sup>34</sup> Il metodo adottato per accrescere le capacità di GCC si fonda su due momenti: quello della definizione quantitativa di obiettivi concreti da raggiungere entro una particolare data e quello delle conferenze in cui gli Stati membri si impegnano a fornire specifiche quantità di risorse umane e materiali. Il primo momento culmina nell'approvazione del cosiddetto *Headline goal*, il secondo si concretizza con lo svolgimento delle *Civilian Capabilities Improvement Conferences* che si svolgono al termine di ogni anno. Mascia, cit., p.7.

“consistenti, rapidamente schierabili, flessibili, interoperabili, capaci di svolgere compiti esecutivi in situazioni non stabilizzate, soprattutto nel passaggio da un comando militare ad uno civile per ristabilire la legge e l’ordine”<sup>35</sup>.

La seconda area prioritaria indicata era il rafforzamento dello stato di diritto (rule of law). Essa implicava l’assistenza nel settore dell’amministrazione giudiziaria, l’addestramento di funzionari e la definizione di linee guida per la riforma delle strutture esistenti.

La terza area riguardava invece il rafforzamento dell’amministrazione civile (civilian administration). L’UE si proponeva di assumere un ruolo di indirizzo per la riorganizzazione dei sistemi amministrativi di paesi che si trovassero ad affrontare una crisi.

La quarta area prioritaria era la protezione civile: questa tipologia di missioni non si discostava molto da quelle di assistenza umanitaria rientranti nel primo pilastro.

Gli obiettivi relativi alle quattro aree prioritarie identificate a Feira vennero precisati nel corso del Consiglio europeo di Goteborg del giugno 2001. Con riferimento alle missioni di polizia venne approvato un Piano d’azione, il *Police Action Plan*, per consentire lo sviluppo e la pianificazione delle operazioni di polizia a livello politico-strategico, incluso l’avvio del processo di costituzione delle IPU, in base alla definizione datane al Consiglio di Feira<sup>36</sup>.

Il Piano avrebbe conferito coerenza alle risorse e agli strumenti disponibili e avrebbe permesso di rendere operativa l’UE nel campo della polizia per la gestione autonoma di crisi internazionali, consentendole di dare supporto alle operazioni di polizia condotte da altre organizzazioni internazionali.

Dopo soli sei mesi, in occasione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, fu riconosciuto il progresso fatto nel processo di implementazione degli strumenti per la gestione delle crisi in ambito PESD. Nella *Dichiarazione relativa all’operatività della politica europea comune di sicurezza e di difesa* si affermava: “grazie al proseguimento dello sviluppo della PESD, al rafforzamento delle sue capacità e alla creazione nel suo ambito di strutture appropriate, l’Unione è ormai capace di condurre operazioni

---

<sup>35</sup> *Obiettivi concreti per la polizia*, appendice IV delle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di S.Maria da Feira, p.19.

<sup>36</sup> Il Consiglio stabiliva che si doveva ricorrere a queste solo per interventi mirati nei paesi dove problemi di sicurezza pubblica e istituzioni deboli potevano rendere un intervento puramente civile rischioso, *Piano d’azione, allegato I, Rapporto della Presidenza del Consiglio europeo di Goteborg sulla PESD*, Consiglio europeo di Goteborg, 15-16 giugno 2001.

di gestione delle crisi. Lo sviluppo dei mezzi e delle capacità di cui può disporre consentirà all'Unione di svolgere progressivamente operazioni sempre più complesse"<sup>37</sup>.

Durante la Presidenza spagnola del primo semestre del 2002, consapevole delle competenze raggiunte e degli strumenti a disposizione, l'UE decise che dal 1 gennaio 2003 avrebbe avviato la prima missione di polizia europea, nonché la prima missione PESD in assoluto, EUPM (European Union Police Mission)<sup>38</sup>.

A meno di un anno di distanza, nel corso della *Civilian crisis management capability Conference* del 19 novembre 2002, venne dichiarato che gli obiettivi concreti fissati dal Consiglio di Feira e Göteborg per il 2003 con riferimento alle aree prioritarie (polizia, rafforzamento dello stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile e protezione civile), erano stati sopravanzati per effetto dell'impegno volontario degli Stati membri.

#### 1.4.2.2 Le missioni di polizia dell'Unione Europea

Il 2003 chiuse la prima fase del processo di acquisizione e di sviluppo delle capacità relative alla gestione civile delle crisi e segnò l'avvio delle prime missioni di polizia nei Balcani, prima in Bosnia e poi in Macedonia.

In quanto missioni rientranti nel più ampio concetto di institution-building, esse svolsero un importante ruolo, sia nell'ausilio nei processi di riforma dello Stato interessato, sia nel fornire uno strumento di intervento post-conflitto nel rispetto della sovranità dello stesso.

Secondo la terminologia PESD le missioni di assistenza di polizia consistono in attività di addestramento, monitoraggio e in alcuni casi di supporto alla riforma delle istituzioni di polizia locale: "*they are a method through which phased targets can be met and maintained through voluntary contributions*"<sup>39</sup>.

Le missioni avevano il compito di monitorare, offrire consulenza ed affiancare le istituzioni locali preposte alla pubblica sicurezza e al controllo di frontiera; inoltre, se

---

<sup>37</sup> *Dichiarazione relativa all'operatività della politica di sicurezza e difesa comune*, allegato II alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001.

<sup>38</sup> EU Doc. Council joint action 2002/2107/CFSP, march 11<sup>th</sup> 2002.

<sup>39</sup> *Definition and implementation of EU capabilities in the civilian aspects of crisis management: concrete targets for police methodology*, EU Council 14882/1/00 Rev 1, January 12<sup>th</sup> 2001.

richiesto, potevano anche favorire la riforma istituzionale del settore della pubblica sicurezza.

La missione in Bosnia fu la prima missione civile europea nell'ambito della PESD e fu pianificata considerando i documenti precedenti elaborati dal Consiglio e riguardanti gli sviluppi della capacità di polizia, mantenendo tuttavia una certa flessibilità riguardo la pianificazione.

Essa mostrò i progressi fatti nel settore sino a quel momento e, trattandosi della prima operazione civile in ambito PESD, fu un'esperienza *learning- by -doing*.

EUPM, subentrata alla missione di polizia dell'ONU, IPTF (International Police Task Force), era dotata di un mandato iniziale di 3 anni che prevedeva, in linea con gli obiettivi stabiliti nell'accordo di Dayton, l'assistenza alle autorità bosniache nello sviluppo di un corpo di polizia rispondente a standard europei ed internazionali. La creazione di una polizia efficiente e professionale era infatti una condizione necessaria per poter avviare i negoziati con l'UE. Quest'ultima, entusiasta di aver lanciato la prima missione civile in ambito PESD, la considerò subito un successo, sottostimando la dimensione e la complessità della situazione<sup>40</sup>. La Bosnia aveva la necessità urgente di riformare le proprie forze di polizia, poiché durante la guerra essa era stata usata come strumento di pulizia etnica, soprattutto nella Republika Srpska.

Dopo gli accordi di Dayton non era stata creata una struttura unica, bensì le forze di polizia erano state ripartite in tre gruppi sulla base dell'appartenenza etnica: bosniaci, croati e serbi. Particolarmente ostili a qualsiasi tentativo di riforma delle forze di polizia, soprattutto all'integrazione con le forze di polizia degli altri due gruppi etnici, erano i serbi della Republika Srpska.

Considerata la difficoltà della situazione, il mandato di EUPM, che consisteva nell'osservare, consigliare e ispezionare la gestione e le capacità operative della polizia in Bosnia, non riuscì a conseguire l'obiettivo di costituire un corpo di polizia professionale, indipendente da influenze politiche, immune da logiche settarie ed etnicamente misto entro il 2005, pertanto il mandato dovette essere prorogato sino al 31 dicembre 2007.

Solo alla fine del 2005 il Parlamento della Republika Srpska adottò la legge sulla polizia proposta dall'UE, necessaria per iniziare i colloqui con Bruxelles.

La seconda missione civile dell'UE, *Proxima* fu dispiegata in Macedonia alla fine del 2003, il 15 dicembre 2003, a meno di un anno dall'inizio di EUPM.

---

<sup>40</sup> *Bosnia's stalled police reform. No progress, no EU*, ICG Report No. 164, September 2005.



Il generale impegno europeo verso i Balcani restava quello di contribuire al processo di stabilizzazione post-conflitto nella regione, ma il mandato della missione in Macedonia era diverso da quello della Bosnia.

Essa avrebbe infatti dovuto coadiuvare le autorità macedoni nel processo di riforma delle forze di polizia e del Ministero degli Interni, fornendo assistenza alle autorità nel settore della sicurezza. Lo scopo era quello di consolidare il rispetto della legalità e dell'ordine per mezzo della lotta alla criminalità organizzata e di creare una polizia di frontiera che consentisse una più ampia gestione integrata dei confini<sup>41</sup>.

Terminata nel dicembre 2005, tale missione fu poi seguita da EU Police Assistance Team (EUPAT) che, rispetto a *Proxima*, presentava una sostanziale riduzione del personale da 200 a 30 uomini ed una delimitazione del mandato: i membri della missione avevano infatti il compito di assistere le autorità locali nella reazione di forze di polizia rispondenti agli standard europei, con particolare attenzione al controllo dei confini, al mantenimento dell'ordine pubblico e al contrasto alla criminalità organizzata.

Le missioni in Macedonia, pur incontrando alcune delle difficoltà già note ad EUPM, riportarono maggiori successi grazie al favore della popolazione e alla cooperazione offerta dalle autorità locali. E' anche da ricordare che le condizioni di sicurezza locali al momento dell'arrivo di *Proxima* erano migliori rispetto a quelle in Bosnia.

### 1.4.2.3 Seconda fase

Parallelamente allo svolgimento delle missioni civili e facendo tesoro delle lacune evidenziate in esse l'Unione Europea, dal 2003 in poi, continuò ad accrescere i suoi strumenti e le sue competenze. Alla luce delle difficoltà incontrate nelle missioni in Bosnia e Macedonia, le priorità furono: provvedere ad un incremento complessivo sul piano qualitativo e quantitativo delle capacità di GCC, acquisire più coerenza tra le differenti capacità ed infine sviluppare una capacità di reazione rapida.

La Strategia europea di Sicurezza, "*European Security Strategy*" adottata nel dicembre 2003, riconosceva le missioni di *institution building* come fattore strategico per la sicurezza interna ed esterna dell'Unione<sup>42</sup>. Nella sezione dedicata agli obiettivi strate-

---

<sup>41</sup> EU Council joint action 2003/681, CFSP, september 29<sup>th</sup> 2003.

<sup>42</sup> *Un'Europa sicura in un mondo migliore*. Strategia europea in materia di sicurezza, Bruxelles, 12 dicembre 2003, sito Internet [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf).

gici si sosteneva l'inadeguatezza di un'architettura di sicurezza costruita attorno a strumenti di natura meramente militare: *“poiché nessuna nuova minaccia è di natura puramente militare, né alcuna di esse può essere affrontata con mezzi solo militari, ciascuna di esse richiede una combinazione di strumenti tra i quali i mezzi di polizia e più genericamente quelli afferenti alla gestione civile delle crisi”*. Poco oltre si affermava: *“in quasi tutti gli interventi l'efficacia militare è stata seguita dal caos civile. Abbiamo bisogno di una maggiore capacità di usare le risorse civili nella situazione di crisi e post-crisi”*.

L'obiettivo strategico prioritario della sicurezza europea era quello di “costruire la sicurezza nelle vicinanze, perché è nell'interesse dell'Europa che i paesi che la circondano siano ben governati”<sup>43</sup>. L'azione si doveva concentrare in particolare nei Balcani occidentali, occorreva ripristinare il buon governo, promuovere la democrazia e mettere in grado le autorità locali di affrontare la criminalità organizzata<sup>44</sup>.

Le missioni di polizia, avviate nei Balcani occidentali, oltre alla funzione di institution-building, fungevano da “sentinella” contro la criminalità organizzata e il contrabbando, minacce prioritarie per l'Europa; pertanto occorreva garantire che la polizia e le guardie di frontiera bosniache e macedoni svolgessero un lavoro efficiente contro la criminalità.

Alcune linee guida indicate nella Strategia Europea di Sicurezza furono tradotte in termini di capacità di gestione civile delle crisi mediante un nuovo *Piano d'azione* per gli aspetti civili della PESD approvato a giugno 2004 e attraverso la definizione dell'Obiettivo primario civile 2008, il cosiddetto *Civilian Headline Goal 2008*.

Considerati i problemi incontrati nelle prime fasi delle missioni di polizia succitate, venne predisposto tale Piano d'azione che si proponeva di creare i presupposti per una più efficiente interazione tra le capacità sviluppate nel quadro di ciascuna delle aree prioritarie previste nel Consiglio di Feira. L'eccessiva rigidità della struttura fondata sulle 4 aree prioritarie, concepite separatamente, era stata posta ampiamente in discussione dalle evidenze emerse a livello operativo nelle due missioni di polizia.

L'UE, per costruire le sue capacità civili, aveva bisogno della compresenza di diverse componenti, a seconda delle necessità che si sarebbero presentate caso per caso: era apparso evidente come fosse difficile ad esempio condurre una missione di polizia senza la presenza di un sistema legale funzionante e senza un approccio integrato che

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, *Costruire la sicurezza nelle nostre vicinanze*, pp. 7-8.

<sup>44</sup> *Ibid.*, *Obiettivi strategici*, p. 6.

stabilisse una struttura nella quale le forze di polizia, i giudici e altro personale giudiziario potessero operare assieme ad esperti nell'amministrazione civile e di diritti umani.

Date queste premesse, si imponeva l'esigenza di dispiegare risorse di gestione civile delle crisi con carattere multifunzionale. Venne quindi introdotto il concetto di "pacchetti di strumenti e competenze" con dimensioni, composizione e compiti stabiliti caso per caso e dotati di un elevato grado di flessibilità e adattabilità alle differenti contingenze operative<sup>45</sup>.

I nuovi parametri vennero sviluppati ed esplicitati nel *Civilian Headline Goal 2008*, approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nel dicembre 2004. Tale documento, preparato dal Comitato Politico e di Sicurezza in collaborazione col Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM), definiva una serie di obiettivi prioritari da raggiungere entro il 2008, orientati a migliorare le capacità operative entro la PESD.

Quanto al primo, il CHG prevedeva il superamento dello schema, contenente le 4 aree prioritarie, stabilito a Feira, includendone due nuove: quella concernente la capacità di gestione delle missioni di monitoraggio e quella riguardante il sostegno all'attività dei Rappresentanti Speciali dell'UE nelle attività di riforma del settore della sicurezza nei processi di disarmo, del controllo delle frontiere, della reintegrazione e nell'area della tutela dei diritti umani.

Il CHG riaffermava che l'UE avrebbe dovuto dispiegare "Integrated civilian packages", in grado di far fronte alle specifiche necessità operative dettate dal contesto in cui l'UE si sarebbe trovata ad operare.

Si sottolineava inoltre come gli Stati membri avrebbero dovuto concentrarsi sul miglioramento della qualità del personale e sull'acquisizione di una capacità di reazione rapida, che avrebbe permesso di dispiegare alcune risorse umane e materiali entro 30 giorni dall'avvio della missione. Inoltre occorreva migliorare il coordinamento tra dimensione militare e civile della PESD e tra le competenze del Consiglio e quelle della Commissione.

Il processo di implementazione del *Civilian Headline Goal 2008* iniziò nel 2005, quando fu data la priorità allo sviluppo di capacità rapidamente dispiegabili, i cosiddetti *Civilian Response Teams (CRTs)*.

---

<sup>45</sup> *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, Council of European Union, Bruxelles, June 17<sup>th</sup> 2004.

Essi erano uno strumento dotato di capacità di reazione rapida e flessibilità nelle dimensioni e nella composizione. Erano formati da esperti selezionati dagli Stati membri sulla base di procedure e criteri comuni e potevano essere dispiegati entro 5 giorni per missioni di durata non superiore ai 3 mesi<sup>46</sup>. Data la loro composizione mista, disponevano di personale specializzato in una o più aree della gestione civile delle crisi, di esperti nelle procedure dell'UE e nell'ambito delle funzioni di supporto alle missioni. I CRTs erano stati concepiti per svolgere le seguenti funzioni:

- eseguire una valutazione o intraprendere missioni di “fact finding” durante una crisi o per impedirne l'esplosione e, se necessario, fornire indicazioni per lo sviluppo di una strategia per gestione della crisi;

- stabilire una rapida presenza sul terreno dopo l'adozione di un'azione comune da parte del Consiglio e supportare le prime fasi operative di una più ampia operazione GCC;

- svolgere una tempestiva azione di supporto ai meccanismi di gestione delle crisi già esistenti utilizzando le specifiche competenze di cui disponevano con particolare riferimento alle funzioni di stabilizzazione e confidence-building.

A margine del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne, il 19 novembre 2007 si è tenuta la Conferenza ministeriale sullo sviluppo delle capacità civili. Considerando che l'Obiettivo primario civile 2008 era stato raggiunto, nel corso di quella venne adottato il nuovo Obiettivo primario civile 2010 (Civilian Headline Goal 2010), basato sui risultati conseguiti dal precedente Obiettivo primario civile 2008<sup>47</sup>.

Il nuovo Obiettivo si fonda sull'esperienza acquisita dall'Unione Europea nella gestione civile delle crisi, arricchita negli ultimi anni dalle numerose missioni condotte in ambito PESD. Esso dovrà contribuire a garantire una serie di condizioni, tra cui una quantità sufficiente di personale qualificato per le aree prioritarie civili della PESD e per le missioni di supporto. Oltre a questa anche lo sviluppo ed il rafforzamento delle capacità di pianificazione, degli equipaggiamenti, delle procedure, delle attività di training e dei concetti, nonché un aumento di visibilità per la politica di sviluppo delle capacità civili, sia a livello UE che a livello degli Stati membri.

Infine esso contribuirà a garantire il rafforzamento della cooperazione con gli attori esterni, nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale dell'Unione Europea.

---

<sup>46</sup> *Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated format, CIVILIAN RESPONSE TEAMS*, Council of the European Union, Bruxelles, June 23<sup>rd</sup> 2005.

<sup>47</sup> *Civilian Capabilities Improvement Conference 2007*, Ministerial Declaration, Council of the European Union, Bruxelles, November 19<sup>th</sup> 2007.

### 1.4.3 Le istituzioni rilevanti nella gestione civile delle crisi

Tra il 1999 e il 2006 l'UE dotò la PESD di un apparato istituzionale robusto.

La PESD ha natura intergovernativa ed è quindi un settore sul quale ha autorità esclusiva il Consiglio dei ministri dell'UE, formato dai rappresentanti di ogni Stato membro a livello ministeriale. Quando tratta questioni rientranti in ambito PESC esso si riunisce come Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE), tenendo sessioni distinte rispettivamente per gli Affari Generali e per le Relazioni Esterne. E' nelle sessioni "Relazioni Esterne" che il Consiglio si occupa dell'azione esterna dell'Unione, soprattutto della politica estera di sicurezza comune e della politica europea in materia di sicurezza e di difesa. Alle sessioni partecipano i Ministri degli Affari Esteri degli Stati membri e i Ministri responsabili degli affari europei, della difesa e di altri settori, a seconda dei punti all'ordine del giorno.

Il Consiglio si esprime mediante azioni e posizioni comuni adottate per consenso<sup>48</sup> e realizza concretamente gli orientamenti e i principi generali decisi dal Consiglio europeo, organo che riunisce ogni 6 mesi i capi di Stato e di governo degli Stati membri (accompagnati dai rispettivi Ministri degli Esteri) ed il Presidente della Commissione europea.

Il ruolo di vertice nella gestione delle operazioni civili in ambito PESD è assegnato al *Comitato politico e di sicurezza (COPS)*. Esso è un organo permanente in cui siedono i rappresentanti di ciascuno stato membro, a livello di alti funzionari o ambasciatori, più un rappresentante della Commissione. Tale organo contribuisce, talvolta coadiuvato per gli aspetti amministrativi e finanziari dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER)<sup>49</sup>, al processo di *decision-making* formulando pareri al Consiglio.

Su delega di quest'ultimo esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi, in linea con quanto previsto dall'art. 25 del trattato di Nizza.

---

<sup>48</sup> Esso non è un *agenda setter*, ma agisce come filtro per quanto attiene alle azioni di politica estera decise dalla Presidenza di turno o dal Consiglio europeo e preparate successivamente dal Comitato politico e di sicurezza.

<sup>49</sup> Organo ausiliario del Consiglio dei ministri dell'UE di cui prepara i lavori in ogni ambito di competenza dell'UE.

In pratica il COPS sovrintende a tutte le operazioni, ma per quelle relative alla dimensione civile si avvale della *Police Unit* istituita presso il Segretariato generale del Consiglio e del *Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi* (CIVCOM). Questo, creato nel maggio 2000 con l'iniziale funzione di predisporre le strategie per le aree prioritarie della gestione civile delle crisi, assunse presto il compito di supervisione delle operazioni civili in stretta collaborazione col Comitato politico e di sicurezza. Esso fornisce a quest'ultimo informazioni e raccomandazioni aiutandolo ad acquisire una visione globale dei mezzi disponibili all'Unione Europea e agli Stati membri. Tra le finalità del CIVCOM vi è quella di dare un contributo all'incremento della coerenza inter-pilastro, quindi tra Consiglio e Commissione, per quanto attiene alla gestione degli aspetti civili delle crisi (ma solamente come organismo consultivo non operativo) e l'attività di impulso al miglioramento delle capacità di risposta alle crisi. Inoltre deve evitare sovrapposizioni con altre Organizzazioni nella gestione civile delle crisi, perciò provvede ad incontri regolari coi rappresentanti dell'OSCE, Consiglio d'Europa e ONU.

Altro organo rilevante nel settore civile è l'*Alto Rappresentante per la PESC*.

Tale carica istituzionale fu creata dal Trattato di Amsterdam del 1997 e affidata, sin dall'autunno 1999, allo spagnolo Javier Solana.

Già precedentemente c'erano stati vari tentativi di avvicinare il secondo pilastro dominato dall'intergovernatività alla logica del sistema comunitario tipica del primo pilastro, ma mancava in ambito PESC un organo propulsivo autonomo capace di orientare le scelte e l'azione dell'Unione verso ciò che di volta in volta poteva essere visto come l'interesse comune prevalente<sup>50</sup>. Da Amsterdam il Segretario Generale del Consiglio dell'UE, cominciò anche ad esercitare anche le funzioni di Alto Rappresentante per la PESC, assistendo la Presidenza di turno del Consiglio nel campo della politica estera e di sicurezza comune, soprattutto nell'attività di rappresentanza esterna dell'Unione. L'Alto Rappresentante contribuisce alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche indirizzando, in accordo col Consiglio, l'azione esterna dell'Unione per ciò che attiene al secondo pilastro<sup>51</sup>.

Sin dall'inizio era chiaro che la carica era situata in una posizione intermedia tra l'anima intergovernativa dell'Unione, rappresentata dalla Presidenza di turno unitamen-

---

<sup>50</sup> Nel trattato di Maastricht esisteva il Segretario Generale che, come Alto funzionario dell'UE, coordinava le varie attività del Segretariato del Consiglio fornendo assistenza alla Presidenza a rotazione dell'UE nello svolgimento quotidiano dei lavori.

<sup>51</sup> Solana è stato nominato SG/AR per la PESC durante il Consiglio europeo di Colonia del 1999.

te ai governi nazionali, e il nucleo comunitario del sistema europeo, incarnato dalla Commissione. Data la mancanza di indicazioni sulle sue attribuzioni, di un potere di iniziativa esclusivo e di una struttura indipendente rispetto al Consiglio, Solana ebbe una certa discrezionalità dipendente dallo spazio di manovra che gli Stati membri e la Presidenza di turno gli hanno voluto concedere e dalla sua capacità personale.

Nell'esercizio delle sue funzioni l'AR si avvale della *cellula di pianificazione politica e allarme tempestivo*, un'unità politica che assomiglia ad un gabinetto allargato ed è composta da funzionari distaccati dagli stati membri.

L'Alto Rappresentante ha la facoltà di nominare i *Rappresentanti Speciali* dell'UE (RSUE) inviati in contesti regionali di crisi. Termini e durata del mandato di questi cambiano sensibilmente: possono essere coordinatori di lungo periodo della politica dell'UE o avere un ruolo temporalmente limitato e interessarsi di una specifica crisi, coordinando aspetti civili e militari per assicurare che le differenti componenti dell'UE lavorino coerentemente e sinergicamente<sup>52</sup>. Assolvono alla funzione fondamentale di tramite tra il Comitato politico e di sicurezza e i capi delle missioni e tra questi ultimi e l'Alto Rappresentante. Questi Rappresentanti sono strumenti importanti e flessibili di gestione civile delle crisi e rappresentano la struttura politica globale delle attività dell'Unione in una certa regione.

#### 1.4.4 Questioni irrisolte

Considerando che il processo di costruzione della capacità civile entro la PESD è cominciato solo nel 1999, il progresso fatto nel dare un quadro e nell'implementare la GCC è considerevole.

La motivazione iniziale della GCC di coordinare le risorse degli Stati a livello UE e di rafforzare la sinergia tra risorse nazionali e quelle dell'UE è risultata troppo semplicistica per gli Stati membri, i quali hanno capito che la gestione civile delle crisi deve fornire soprattutto ciò che serve per rispondere a ogni particolare situazione di crisi. A questo proposito molti passi avanti sono stati compiuti in termini di flessibilità degli obiettivi civili e nell'organizzazione di pacchetti multifunzionali di esperti, rapidamente dispiegabili.

---

<sup>52</sup> I Rappresentanti Speciali hanno un ruolo operativo e preminente nella gestione civile delle crisi, rappresentando la "lunga mano" di Solana.

Tuttavia vari elementi di debolezza, affiorati nel corso delle missioni di polizia nei Balcani, permangono tuttora e minacciano di ostacolare il conseguimento di altri successi sul terreno della GCC. Essi sono:

- il coordinamento inter-pilastro (civile-civile);
- il coordinamento intra-pilastro (civile-militare);
- il reclutamento e l'addestramento di personale da impiegare nelle missioni;
- il finanziamento.

#### 1.4.4.1 Il coordinamento inter-pilastro

-

Oltre alle capacità di gestione delle crisi rientranti nel quadro del PESD, l'UE ha oggi una vasta gamma di strumenti per garantire sicurezza. A partire dal Consiglio di Colonia, che sancì l'avvio formale della PESD, la gestione civile delle crisi venne considerata uno strumento rilevante nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea; pur non esistendo alcuna correlazione tra essa e gli altri strumenti dell'UE. Oggi, in linea con la *Strategia Europea di Sicurezza*, le operazioni civili sono considerate uno dei tanti strumenti a disposizione dell'UE.

Tra questi sono particolarmente rilevanti quelli della Commissione europea, attore molto significativo in politica estera. Solitamente viene enfatizzata la contrapposizione tra le politiche del Consiglio e quelle della Commissione, in quanto le prime sono generalmente a breve termine, mentre le seconde sono a lungo termine. La Commissione si occupa del peace-building nel post-conflict e dell'assistenza esterna, in particolare dell'assistenza allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, del monitoraggio elettorale, del dispiegamento e della formazione della polizia, del controllo delle frontiere, dell'institution-building: tutte attività che danno un quadro del ruolo globale che essa riveste<sup>53</sup>.

Il Commissario per le relazioni esterne ha il compito di coordinare le relazioni esterne e si occupa della generale formulazione di politiche nei confronti degli Stati non europei. La Commissione inoltre ospita organi che trattano attivamente la gestione civile delle crisi; tra questi l'Ufficio umanitario della Comunità europea, noto anche come

---

<sup>53</sup> *Il futuro della politica di difesa e di sicurezza europea e il ruolo della Commissione europea*, discorso di Chris Patten, Commissario per le relazioni esterne, Conferenza sullo sviluppo di una politica comune di sicurezza e di difesa, Berlino, 16 dicembre 1999.



ECHO, il quale ha fornito sin dal 1993 aiuto umanitario, assistenza di emergenza e sostegno alle vittime di conflitti armati e di disastri naturali. Il finanziamento della gestione delle crisi è stato gestito dal 2001 dall'Ufficio per la cooperazione europea, lo *Euro-peAid Cooperation Office*, che oggi è il più rilevante attore che si occupa di assistenza in tutto il mondo. Il suo ruolo è quello di migliorare la gestione, la qualità, la trasparenza e la rapidità dell'assistenza esterna agli Stati non membri.

Pur essendo un attore significativo in politica estera, la Commissione non ha diritto esclusivo di iniziativa nelle materie rientranti nel secondo pilastro, per cui non può stabilire l'agenda della politica estera europea. Essa può essere solo associata ai lavori che riguardano la PESC, al fine di garantire una certa coerenza tra la PESC e le politiche economiche, di sviluppo e commerciali, ossia settori di cui la Commissione europea è responsabile. Essa inoltre partecipa alla "troika" che comprende, oltre al Presidente dell'UE (il Ministro degli Esteri del paese che ha la presidenza di turno), il suo predecessore e il successore. A partire dal Trattato di Amsterdam del 1997 a quelli si affiancano l'Alto Rappresentante ed il Commissario per le relazioni esterne.

La realtà operativa ha mostrato in modo evidente come la separazione dei due "pilastri", in merito alla gestione delle crisi, sia stata un ostacolo al conseguimento dei risultati attesi. La distinzione tra breve e lungo periodo è artificiosa e non fa altro che separare piuttosto che integrare la gamma di strumenti civili a disposizione dell'UE.

Il bisogno di rafforzare tale coordinamento resta uno degli obiettivi fondamentali della *Strategia europea in materia di sicurezza*.

Nonostante l'apparente divisione del lavoro tra Commissione e Consiglio, è evidente una sovrapposizione di compiti tra i due. La Commissione infatti, oltre a realizzare attività di lungo periodo, copre gran parte dei costi delle operazioni di gestione delle crisi e si occupa della gestione delle stesse anche nel breve periodo attraverso l'addestramento del personale e la protezione civile.

La difficoltà nel tracciare una chiara e condivisa linea di demarcazione tra aree di intervento della Commissione e del Consiglio costituisce un elemento foriero di contese ed ostacola quindi un efficace coordinamento tra i due organi. Esistono inoltre problemi non trascurabili di efficienza operativa, soprattutto in termini di comuni obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Dimostrazione di ciò fu ad esempio lo stabilimento di una capacità di reazione rapida civile nel 2005 nel secondo pilastro che suscitò l'opposizione della Commissione: essa lo percepì come un'interferenza nelle sue competenze. Questo episodio mostra chiaramente il timore della Commissione di essere messa in se-

condo piano a causa delle accresciute attività del Consiglio europeo svolte in ambito PESD. Tale preoccupazione è rafforzata dall'abitudine dei capi di Stato e di governo di programmare essi stessi i progetti, senza riconoscere alcun ruolo in proposito alla Commissione<sup>54</sup>.

Affinché Consiglio e Commissione possano cooperare in modo efficace bisogna chiedersi fino a dove si estende la gestione civile delle crisi. La volontà di alcuni Stati di intervenire in certi paesi e assumersi la responsabilità della loro stabilità e sicurezza, ha fatto rientrare nella gestione delle crisi funzioni che prima rientravano nell'ambito del sostegno umanitario e allo sviluppo. Ciò è stato visto con sospetto e apprensione dagli esperti in campo umanitario e dello sviluppo: la gestione civile delle crisi rischia di legare il concetto di sicurezza a quello di sviluppo, "politicizzando" gli aiuti e non prendendo in considerazione lo scopo vero dell'assistenza ai paesi, quello di combattere la povertà nel lungo termine.

Le operazioni civili PESD sono uno strumento valido quando occorre inviare un forte messaggio politico di supporto dell'UE ai processi di pace e democrazia; tuttavia l'ambizione europea a costruire una pace durevole richiede lo sviluppo di un approccio globale alla gestione delle crisi che ponga enfasi sulle cause strutturali dell'insicurezza e che usi una più ampia gamma di strumenti. Pertanto lo sviluppo della gestione civile delle crisi deve tener conto dei limiti di uno *state building* guidato dall'esterno e focalizzarsi sui requisiti essenziali in un contesto di post-conflict. Essi sono: il ristabilimento delle strutture di base e funzioni di uno Stato e di una struttura di governo entro la quale la società civile possa svilupparsi.

Un approccio a lungo termine, coinvolgendo altri strumenti, come quelli dello sviluppo (oltre a quelli di gestione civile delle crisi quali la polizia, lo stato di diritto e l'amministrazione civile), è essenziale per dare un contributo alla stabilizzazione di un paese.

Allo scopo di conseguire una certa coerenza politica e istituzionale, nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", è stata introdotta la figura del *Ministro degli Affari esteri dell'Unione*. L'idea era quella di cercare di combinare ruoli, attribuzioni e risorse dell'Alto Rappresentante della PESC e del Commissario alle relazioni esterne per garantire una maggiore coerenza all'azione esterna dell'Unione. Nell'art I-27 del Trattato costituzionale si istituisce questa nuova figura che verrà eletta a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo, con l'accordo del Presidente della Commissione e

---

<sup>54</sup> Neill Nugent, *The government and politics of the EU*, Palgrave Macmillan 2003.

che assumerà anche la carica di vicepresidente della Commissione europea<sup>55</sup>. Responsabile innanzitutto di guidare la politica estera dell'Unione e di presiedere il Consiglio Affari esteri ha, tra le sue maggiori competenze, la rappresentanza esterna dell'UE, il coordinamento delle politiche e degli organi esistenti dell'UE, l'iniziativa politica e l'attuazione della gestione delle crisi. Più che di una fusione tra i due ruoli si parla di un'unione personale, in gergo europeo di "un doppio cappello". La mancanza di precisione nella descrizione della nuova carica risponde alle considerazioni di necessità, come di opportunità, dettate dal persistere tra gli Stati membri di opinioni divergenti sull'importanza relativa della Commissione e del Consiglio nella gestione della PESC. La duplice responsabilità può comportare vantaggi in termini di disponibilità di risorse umane e finanziarie e possibilità di sinergie, ma problemi quanto al carico di lavoro. Inoltre si porrebbe il rischio che il Consiglio finisca per considerare il Ministro un Commissario e il resto della Commissione soprattutto una figura del Consiglio.

Nel trattato è previsto anche un *servizio europeo per l'azione esterna* (art.III-197(3)) che assiste il nuovo Ministro e comprende i funzionari del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione più il personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali.

Dopo il "periodo di riflessione", seguito al voto negativo di Francia e Olanda sulla Costituzione europea, il 13 dicembre 2007 i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno firmato un nuovo trattato, il "Trattato di Lisbona", che sostituisce il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", pur mantenendo gran parte del suo contenuto. In esso si prevede, al posto del *Ministro degli Affari esteri dell'Unione* una nuova figura, l'*Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune*, dotato però degli stessi poteri del primo.

Il referendum irlandese dello scorso giugno ha bocciato il Trattato di Lisbona che, per entrare in vigore, richiede la ratifica di tutti i membri dell'UE. Questo ha suscitato in molti la seguente domanda: come si procederà nella costruzione europea? Prima di trovare eventuali vie d'uscita, tra le quali la possibilità di un nuovo voto in Irlanda o l'esclusione di questo paese dall'Unione Europea (come propone il Presidente della Repubblica italiana, Giorgio Napolitano), sarà necessario capire le motivazioni che hanno indotto un paese che ha tratto molti benefici dall'UE a rigettare il documento.

---

<sup>55</sup> Questo causa un problema perché quando esercita le responsabilità della Commissione è vincolato alle procedure di questa e le sue decisioni sono soggette alla collegialità, mentre nelle azioni rientranti nell'ambito della PESC esso deve agire su mandato del Consiglio.

In attesa di risposte definitive del Consiglio europeo, sembra molto probabile la ripresa del negoziato, come già avvenuto nel 2005 dopo la bocciatura della Costituzione europea da parte di Francia ed Olanda.

#### 1.4.4.2 Il coordinamento intra-pilastro

La questione del coordinamento intra-pilastro concerne l'interazione tra capacità e strumenti civili e militari nell'implementazione delle missioni PESD.

La cooperazione tra i due scaturisce da una ragione pratica, ossia dalla necessità per le operazioni civili di usufruire della collaborazione che può venire dalle forze militari negli ambiti della pianificazione e del supporto logistico: le forze militari infatti garantiscono un ambiente sicuro, prerequisito essenziale per la gestione civile delle crisi.

Il Coordinamento civile-militare (CMCO), guidato dal Comitato politico e di sicurezza e dall'Alto Rappresentante, ha la funzione di facilitare una pianificazione efficace e l'implementazione della risposta dell'Unione a una crisi, assicurando il coordinamento delle azioni di tutti gli attori rilevanti dell'UE nelle varie fasi dell'operazione.

Già dal 1999 era riconosciuta l'importanza di una relazione stretta tra elemento militare e civile nella gestione delle crisi; in seguito, nel 2001, venne riconosciuta l'esigenza di dispiegare l'intera gamma dei mezzi civili e militari a disposizione dell'UE in modo coerente e coordinato<sup>56</sup>. Alcuni Stati che assunsero la presidenza del Consiglio europeo tra il 2001 e il 2002 fra cui tra cui Belgio, Regno Unito, Svezia e Danimarca, elaborarono dei *papers* sul tema: questi rientravano tuttavia nel processo intergovernativo<sup>57</sup>.

In occasione del Consiglio dell'Unione Europea del 7 novembre 2003 i servizi della Commissione e del Consiglio prepararono un documento relativo al coordinamento civile-militare (CMCO). In esso si sosteneva l'importanza centrale del CMCO, più che in termini di strutture e procedure come "cultura del coordinamento", basata su

---

<sup>56</sup> Allegato II alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Göteborg, 14-15 dicembre 2001, p.27.

<sup>57</sup> Il piano d'azione elaborato e adottato nel 2002 dalla Presidenza danese per rafforzare il CMCO nella gestione delle crisi, si focalizzava soprattutto sulle linee-guida formali e non sulle capacità di pianificazione e operative integrate. *Piano d'Azione per il rafforzamento del coordinamento civile-militare nella gestione delle crisi dell'UE*, Doc. 13480/1/02, 29 ottobre 2002.

obiettivi politici condivisi; il coordinamento stesso avrebbe dovuto coprire tutte le fasi di delle operazioni dell'UE<sup>58</sup>.

Purtroppo differenti culture nazionali in tema di rapporto civile-militare degli Stati membri complicano, ancora oggi, la creazione di un modello comune per un effettivo coordinamento a livello europeo.

Nonostante la compresenza di personale sia militare che civile negli uffici del Segretariato del Consiglio a Bruxelles, le culture istituzionali e i modi di pensare sono diversi: la separazione tra il personale militare e i funzionari civili è evidente, così come lo squilibrio tra le componenti civili e militari nel Segretariato, dove le prime sono spesso sottorappresentate<sup>59</sup>.

Una questione spinosa, relativamente al coordinamento civile-militare, è quella del comando e del controllo delle operazioni. La catena militare di comando nelle operazioni dell'UE è separata dalla parte civile: il Rappresentante Speciale dell'UE, nonostante sia il rappresentante politico dell'UE sul terreno, non si coordina con il comandante militare, il quale riceve istruzioni direttamente dal Comitato politico e di sicurezza. Data la natura politica di qualsiasi intervento internazionale e la particolare sensibilità di un contesto in cui l'Unione è rappresentata da vari attori sul terreno, la collaborazione tra i due non dovrebbe esser lasciata al buon senso degli individui, bensì dovrebbe essere prevista l'integrazione dell'attore civile nella catena di comando dell'operazione militare.

Esistono differenze profonde tra personale militare e civile, con conseguenze pratiche nella gestione delle crisi. Una di esse è l'estensione del contatto con la popolazione locale nelle situazioni di conflitto: i militari raramente hanno contatti con le comunità locali e qualora li abbiano, questi sono solo a livello collettivo. I civili invece interagiscono continuamente con le autorità e lavorano a stretto contatto con la popolazione<sup>60</sup>. Nel caso di EUPM e *Proxima* infatti il personale civile viveva a contatto stretto con la popolazione a differenza di quello militare.

---

<sup>58</sup> Il coordinamento è stato ribadito nella Strategia Europea di Sicurezza e nell'Obiettivo primario civile 2008, nei quali si riconosce la necessità di affrontare le minacce ricorrendo sia agli strumenti civili che a quelli militari.

<sup>59</sup> Radek Khol, *Civil-military coordination in EU crisis management*, in Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Paper No. 90, June 2006, pp.123-140.

<sup>60</sup> E' bene comunque che esista un certo grado di distanza tra la presenza militare e la popolazione locale e che la presenza di componenti di gestione civile delle crisi non sia interpretata come un modo per distanziare i militari dalla popolazione che devono assistere.

Importante per un maggior coordinamento civile-militare è stata l'iniziativa del Regno Unito, della Francia e della Germania che, a dicembre 2003, ha portato il Consiglio europeo a istituire in seno allo Stato maggiore dell'UE la *cellula civile-militare*. Essa ha il compito di svolgere funzioni di assistenza alla pianificazione e al coordinamento delle missioni civili e sviluppare competenze concernenti la gestione delle interazioni civili-militari. Inoltre deve guidare la pianificazione della strategia avanzata per le missioni civili-militari ed assolvere alla funzione di Quartiere Generale per le operazioni che richiedono il ricorso contemporaneo a strumenti e risorse di natura civile e militare.

La cellula civile-militare si è insediata nel corso del 2005, ma le capacità relative all'istituzione di un Quartier Generale sono state attivate solo nel gennaio 2007.

E'importante sottolineare come secondo lo European Union Military staff (EUMS) c'è un legame tra operazioni di gestione delle crisi civili e militari: "*la distinzione tra operazioni civili e militari nella PESD è in molti casi fittizia. In realtà molte missioni civili richiedono l'appoggio militare e le missioni militari sono spesso seguite da missioni civili*"<sup>61</sup>.

#### 1.4.4.3 Il reclutamento e l'addestramento del personale

Altro ostacolo allo sviluppo di piene capacità di dispiegamento rapido è costituito dalla difficoltà nell'addestrare e reclutare una quantità sufficiente di personale per le missioni di gestione civile delle crisi. Anche se spetta agli Stati membri il compito di fornire all'UE esperti nel settore civile, essi hanno mostrato e mostrano tuttora carenze nell'identificare un numero congruo di specialisti dispiegabili con un limitato preavviso.

Per venire incontro a queste mancanze furono prese iniziative a livello europeo finanziate dalla Commissione per sviluppare standard comuni, soprattutto attraverso corsi di formazione. Quanto all'addestramento gran parte dei progressi sono avvenuti nel settore della polizia dove già nel 2001 iniziarono corsi di formazione, ma anche in quello dello stato di diritto e nell'amministrazione civile. Dal 2005 è stato lanciato *l'EU Group on training civilian aspects of crisis management* finanziato dalla Commissione

---

<sup>61</sup> *Impetus*, Bulletin of the EU military staff, Spring /Summer 2006.

che svolge corsi sulla rule of law, la gestione del conflitto, la good governance, la democratizzazione il supporto e la gestione di una missione.

I corsi sono condotti da istituzioni dei paesi membri e sono aperti a coloro che vogliono o sono capaci di svolgere missioni internazionali: si è stabilito uno stretto legame tra formazione e dispiegamento sul campo che ha aumentato la probabilità che questi corsi rafforzino le capacità dell'Unione.

Le difficoltà nel reperimento del personale necessario per le missioni furono evidenti nelle missioni di polizia del 2003: quando *Proxima* ad esempio fu dispiegata il personale era già carente nei due mesi successivi, anziché rafforzarsi numericamente il suo personale diminuì del 30%.

E' difficile garantire un rapido invio delle capacità civili per missioni europee di gestione delle crisi, perché nel processo sono coinvolte varie autorità: il Ministero dell'Interno, quello della Giustizia, quello degli Affari Esteri, il che inevitabilmente rende l'iter burocratico lungo<sup>62</sup>. Sono i vincoli di carattere nazionale a rappresentare un grosso limite nel reperimento del personale necessario: esso è composto da un ristretto numero di esperti civili con un elevato grado di specializzazione di cui spesso i paesi membri necessitano all'interno dei propri confini e che pertanto sono riluttanti ad inviare in operazioni all'estero.

Gli esperti civili non hanno l'obbligo di partecipare a missioni internazionali, sono profondamente radicati nel contesto nazionale ed inoltre non sono stimolati all'avvio di una carriera internazionale. Dovrebbero pertanto esser previsti degli incentivi per "internazionalizzare" il personale, prepararlo alle missioni all'estero ed assicurare l'interoperabilità tra esperti che lavorano in settori simili. Gli esperti civili, pur avendo un elevato grado di specializzazione, non sono interscambiabili tra loro, a differenza dei loro colleghi militari.

I paesi membri solitamente fanno riferimento a due ostacoli che impediscono fondamentalmente la messa a disposizione dei loro professionisti: problemi finanziari (non hanno fondi e lo spiegamento dovrebbe esser finanziato dal budget comunitario) e la mancanza di personale disponibile per le missioni (perché schierato altrove). E' evidente tuttavia che in realtà ciò che manca è soprattutto la volontà politica degli Stati.

---

<sup>62</sup> R. Dwan, *Civilian tasks and capabilities in EU operations*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Sweden 2005, p.10.

#### 1.4.4.4 Le questioni finanziarie

EUPM e *Proxima* mostrarono notevoli difficoltà nel finanziamento delle missioni. Per finanziare il lancio di EUPM ad esempio l'Unione Europea dovette escogitare stratagemmi burocratici per raccogliere 14 milioni di euro<sup>63</sup>.

La materia del finanziamento delle operazioni civili è disciplinata dall'art. 28.3 del Testo Unico Europeo (TUE), che prevede un meccanismo di finanziamento *ad hoc* per ogni operazione PESD, il più delle volte incluso nell'azione comune che segna l'avvio ufficiale di una missione. Tale articolo fa ricadere le spese amministrative e operative, derivanti da missioni che non abbiano implicazioni nel settore militare, nel bilancio dell'Unione Europea relativo alla PESC. Il bilancio copre però solo i costi comuni: ai paesi membri invece, in base ad un criterio di ripartizione proporzionale al PIL, spetta la copertura delle spese operative, quali le retribuzioni del personale.

L'esperienza acquisita con le prime operazioni dirette dall'UE nel 2003-2004 e la necessità di adottare norme più conformi alle tradizioni dell'UE sembrano condurre ad una revisione parziale di tali disposizioni. Di conseguenza è stato proposto di rafforzare il principio del finanziamento diretto dell'UE per le operazioni civili di gestione delle crisi.

Sebbene il bilancio relativo alla PESC sia aumentato negli anni<sup>64</sup>, la voce di spesa PESC per il 2007 ha costituito solo il 2,5% del capitolo che riunisce tutte le misure relative all'azione esterna dell'Unione. Inoltre, nonostante gran parte del budget venga utilizzato per le missioni civili, esso si è dimostrato insufficiente a far fronte all'aumento delle missioni registratosi negli ultimi anni e all'incremento delle capacità previsto dal *Civilian Headline Goal 2008*. La limitatezza del budget per le missioni PESD è riconducibile alla riluttanza del Parlamento europeo ad ampliare lo spazio di azione del Consiglio allocando quote crescenti del budget dell'Unione in aree in cui il Parlamento non ha potere di co-decisione, ma possiede solo un limitato margine di supervisione finanziaria<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> A. Missiroli, *Euros for CFSP: Financing EU operations*, Occasional Paper No.45, EU Institute for Security Studies, June 2003.

<sup>64</sup> Esso è stato di circa 60 milioni di euro nel 2005, 120 milioni nel 2006 ed oltre 150 milioni nel 2007.

<sup>65</sup> C.Gourlay, Civil-civil coordination in EU crisis management, in *Civilian crisis management: the EU way*, cit., pp.103-119.



Non è difficile prevedere che, con l'aumento quantitativo e qualitativo delle operazioni civili, si corra il rischio di assistere ad una riluttanza dei paesi membri, soprattutto i più impegnati, a farsi carico dei costi di nuove missioni. In assenza di un incremento della quota del budget destinato alle missioni civili è probabile che queste saranno di breve periodo e che si riduca la capacità dell'Unione di condurre più operazioni contemporaneamente.

A ciò si aggiungono due problemi già rilevati nelle missioni suddette: la ristrettezza dei margini di pianificazione, che comporta un carattere reattivo delle missioni PESD e la lunghezza dei tempi di reperimento delle risorse necessarie (non inferiore ai 3-5 mesi per le operazioni di più limitate dimensioni) che impedisce l'acquisizione di effettive capacità di spiegamento rapido<sup>66</sup>.

Ad oggi uno spiegamento rapido dipende dalla volontà dei contribuenti di mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie.

L'Obiettivo primario civile del 2008 ha sottolineato come la reputazione dell'UE ne soffrirebbe se una mancanza di fondi in un conflitto futuro impedisse un dispiegamento rapido e contribuisse a un nuovo scoppio di violenze<sup>67</sup>. Una prima risposta a questi problemi è venuta dalla decisione, approvata dal Consiglio europeo il 18 giugno 2007, di emendare i meccanismi di finanziamento delle missioni in maniera tale da creare le condizioni per un finanziamento rapido delle misure preparatorie concordate in sede di Consiglio<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Per EUPM non ci sono stati problemi temporali perché è stata pianificata un anno prima il suo avvio, invece per Proxima sì, dato il breve periodo temporale di 2 mesi e mezzo.

<sup>67</sup> A questo scopo il Consiglio ha deciso a giugno 2007 di emendare i meccanismi di finanziamento delle missioni in modo da creare le condizioni per un finanziamento rapido delle misure preparatorie concordate in sede di Consiglio, *Rapporto della Presidenza del Consiglio sulla PESD*, Bruxelles, 18-06-2007.

<sup>68</sup> *Relazione della Presidenza del Consiglio sulla PESD*, Consiglio europeo di Bruxelles, p.16.

## *Capitolo secondo*

### **I rapporti tra l'etnia slavo-macedone e quella albanese dall'indipendenza macedone all'Accordo di Ohrid**

#### 2.1 L'indipendenza macedone

Di tutte le repubbliche jugoslave la Macedonia fu l'unica a conseguire pacificamente l'indipendenza.

Il 17 gennaio 1991 il Parlamento adottò una dichiarazione in cui si riconosceva che l'indipendenza e l'integrità territoriale del popolo macedone, basate sul diritto dello stesso all'autodeterminazione e alla secessione, dovessero essere previste in una Costituzione e sancite da un referendum popolare.

Dopo pochi giorni fu eletto come Presidente della Repubblica macedone Gligorov che, con un forte sostegno del Parlamento, dedicò i suoi sforzi ad un piano che mirava a preservare la Repubblica Federale Jugoslava attraverso una soluzione pacifica della crisi, a creare una democrazia parlamentare garantita dall'adozione di una nuova Costituzione e a promuovere i diritti delle minoranze nazionali in Macedonia. Consapevole

dei pericoli che la disintegrazione della Jugoslavia avrebbe comportato, egli cercò di mediare tra le posizioni contrapposte di Slovenia e Serbia riguardo il futuro status della Federazione Jugoslava proponendo, con il sostegno del presidente della Bosnia-Erzegovina Izetbegovic, una “nuova” Jugoslavia con un esercito, una moneta e una politica estera comuni. Nonostante i loro sforzi, le divergenze tra Slovenia e Serbia si ampliarono e l'intervento dell'esercito jugoslavo in Slovenia nel giugno 1991 con la conseguente moltiplicazione degli scontri tra truppe irregolari serbe e polizia croata non fece altro che peggiorare una situazione già tesa.

Dopo l'estate violenta del 1991, caratterizzata da combattimenti, prima in Slovenia e poi in Croazia, Gligorov ed il nuovo governo macedone decisero di accelerare il conseguimento dell'indipendenza: l'8 settembre 1991 si tenne un referendum di cui il Parlamento proclamò presto i risultati: più del 95 % dei macedoni votò per uno Stato indipendente e sovrano. La nuova Costituzione macedone, promulgata il 1 novembre, riconosceva la Macedonia come una democrazia parlamentare in cui avrebbero coabitato macedoni e altri gruppi appartenenti alle minoranze.

La proclamazione ufficiale dell'indipendenza dalla Federazione Jugoslava avvenne il 21 novembre 1991.

Negli anni '90 la Macedonia fu rappresentata come un esempio di riuscita prevenzione dei conflitti o come “l'isola felice” dei Balcani. Per coloro che si occupavano di prevenzione dei conflitti era un ottimo “case study”: in questo Paese infatti fu evitato uno “spillover” del conflitto scoppiato prima in Bosnia e poi in Kosovo (eccezion fatta tuttavia per quest'ultimo conflitto che le causò nel 1999 un grande afflusso di profughi)<sup>69</sup>.

### 2.1.1 I rapporti tra le due etnie prima del conflitto del 2001

A partire dal 1992, seppure la Macedonia fosse considerata “un'oasi di pace” dei Balcani sconvolti dal conflitto del 1992-1995, le relazioni interetniche tra macedoni di etnia slava e quelli di etnia albanese non furono armoniose. Il consolidamento democratico era difficile da conseguire, soprattutto considerando l'entità della minoranza degli albanesi. L'indipendenza del paese, frutto della volontà dei soli partiti slavo-macedoni,

---

<sup>69</sup> Z.Daskalovski, *Democratic consolidation and the stateness problem: the case of Macedonia*, in *The global review of ethnopolitics*, Vol.3, No.2, January 2004. pp. 52-66.

venne boicottata dalla minoranza albanese che riscontrava l'assenza di quei diritti di cui aveva goduto al tempo della Federazione jugoslava: in special modo il Partito democratico nazionale si oppose fermamente alla Costituzione del nuovo Stato che appariva discriminatoria nei confronti della minoranza albanese.

Nel preambolo si dichiarava che la Macedonia era *lo Stato del popolo macedone*, inteso secondo una definizione etnica, pur riconoscendo però la coesistenza del popolo macedone di etnia slava con etnie diverse quali quella albanese, turca e rom<sup>70</sup>: in questa nuova Costituzione i macedoni di etnia albanese non erano considerati come nazione costitutiva assieme ai macedoni di etnia slava, a differenza della Costituzione precedente socialista secondo la quale la Macedonia era considerata *la nazione del popolo macedone e delle minoranze albanese e turca*.

A questo si aggiunga il fatto che la Costituzione del 1991, riferendosi ai diritti e alle libertà fondamentali in materia religiosa, menzionava solo la Chiesa ortodossa macedone, mentre riconosceva alle altre religioni presenti nel Paese solamente lo status di "comunità o gruppi religiosi": questo aggravò il senso di ingiustizia dei macedoni di etnia albanese, di religione musulmana. La minoranza macedone di etnia albanese perdeva così i diritti e i privilegi goduti nella Federazione Jugoslava: pertanto chiedeva la creazione di uno Stato bi-nazionale ed il riconoscimento della componente albanese quale nazione costitutiva e non quale minoranza. Sin dall'inizio i macedoni di etnia albanese manifestarono il loro scontento boicottando il censimento del 1991 secondo il quale i macedoni di etnia albanese costituivano circa il 23 % della popolazione contro il 67% degli slavo-macedoni, il 4% di turchi, il 2% di rom e altre minoranze.

Sin dal 1991 i partiti di etnia albanese si opposero al riconoscimento internazionale del Paese da parte dell'UE, dell'ONU e della comunità internazionale in generale, finchè non fossero stati garantiti maggiori diritti alla comunità albanese ed in particolar modo il diritto all'autonomia nelle regioni e nei villaggi dove la minoranza etnica albanese costituiva la maggioranza. Essi minacciarono il ricorso a metodi drastici qualora non avessero ottenuto nulla in modo pacifico.

Indipendenza significava anche la perdita dell'opportunità di ricevere un'istruzione superiore in lingua albanese, ora che la maggior fonte dell'istruzione universitaria, l'Università di Prishtina, diventava meno accessibile: ciò contribuiva ad ampliare la distanza tra le due etnie. La Costituzione, che come su detto privilegiava lo status dei ma-

---

<sup>70</sup> Il preambolo della Costituzione della Repubblica di Macedonia dichiara: "La Macedonia è costituita come Stato nazionale del popolo macedone, in cui piena eguaglianza come cittadini e come coesistenza permanente con la popolazione macedone sono assicurate ad albanesi, turchi, valacchi, rumeni ed altre nazionalità abitanti nella Repubblica di Macedonia".

cedoni quanto alla lingua e alla religione, prevedeva a discapito dei macedoni di etnia albanese una legge sulla cittadinanza particolarmente restrittiva che avrebbe consentito la naturalizzazione di quelli dopo un periodo di almeno 15 anni di residenza in Macedonia e solo a condizione che avessero una fonte di reddito costante e che parlassero la lingua macedone.

Ancora, l'etnia albanese era sotto-rappresentata in aree quali la pubblica amministrazione, il servizio diplomatico, la polizia e l'esercito ed in Parlamento, considerata la struttura dei distretti elettorali<sup>71</sup>.

Nonostante i tentativi di accrescere la loro rappresentanza nei settori chiave e aumentare le ammissioni di studenti di etnia albanese alle Università macedoni, molte questioni rimasero inascoltate. Le richieste che erano state avanzate sin dall'inizio degli anni '90, oltre al riconoscimento della componente albanese come nazione costitutiva, riguardavano:

1) il riconoscimento dell'Università in lingua albanese di Tetovo. La Costituzione macedone del 1991 riconosceva l'istruzione in lingua albanese solo a livello primario e secondario, non quella universitaria né tanto meno prevedeva che questa fosse finanziata dallo Stato: gli slavo-macedoni infatti temevano che la diffusione della lingua albanese avvenisse a scapito di quella macedone<sup>72</sup>. Per i macedoni di etnia albanese la questione dell'istruzione universitaria nella loro lingua era un *sine qua non* per migliorare il loro status in Macedonia.<sup>73</sup>

La questione dell'istruzione universitaria venne politicizzata quando nel 1994 un gruppo di albanesi prese l'iniziativa di stabilire l'Università di Tetovo, un'Università privata di lingua albanese: essa fu immediatamente dichiarata illegale dal governo di Skopje, il quale reagì duramente e si attivò subito per chiuderla. A seguito degli scontri avvenuti all'inizio del 1995 tra macedoni di etnia albanese e polizia macedone fuori dall'Università, questa fu riaperta nel novembre 1995 e tollerata dal governo macedone che però le negò il riconoscimento ufficiale ed il finanziamento statale. Essa sarebbe stata sostenuta economicamente dalle comunità albanese del Paese e dalla diaspora ed

---

<sup>71</sup> Nella parte ovest dominata dall'etnia albanese molti distretti elettorali erano il triplo come dimensioni di quelli della parte est a maggioranza etnica macedone il che significava che l'elezione di un deputato nella zona ovest richiedeva più voti di quella di un deputato nella zona est.

<sup>72</sup> Art.48 della Costituzione macedone del 1991.

<sup>73</sup> Cfr. Z. Daskalovski, *Democratic consolidation and the stateness problem: the case of Macedonia*, pp.52-66.

avrebbe costituito un tema di cui i leaders politici albanesi, nel quadro della questione più generale dell'istruzione superiore in lingua albanese, avrebbero parlato a lungo.

2) un'equa rappresentanza in tutti i gradi della pubblica amministrazione, della polizia e dell'esercito;

3) l'uso della lingua albanese negli atti e negli edifici pubblici;

4) un maggior decentramento e la creazione di uno Stato federale: gli albanesi sono concentrati prevalentemente nelle zone occidentale e settentrionale del paese e hanno chiesto sempre maggior autonomia per queste aree in cui costituiscono la maggioranza della popolazione.

Sin dal 1992 e nonostante il disaccordo tra le due etnie, il potere politico fu condiviso tra i partiti che rappresentavano le due maggiori comunità etniche, fenomeno unico e in contrasto con le altre repubbliche dell'ex Jugoslavia, che permise di ricorrere a canali democratici per articolare e regolare gli interessi e le richieste etnopolitiche<sup>74</sup>.

Durante il 1993 emerse all'interno del Partito Democratico Albanese (PDP) una nuova generazione di politici, guidati da Xhaferi e Thaci, portavoce di un programma radicale: essi lamentarono che il partito, parte della coalizione al potere, scendeva spesso a compromessi e che ciò minava gli interessi della minoranza albanese. Questo condusse alla divisione del partito in due gruppi: un'ala moderata favorevole alla partecipazione del partito nel sistema politico ed una radicale che invece fondò un nuovo partito, il Partito della Prosperità Democratica degli Albanesi, chiedendo una divisione del Paese su basi etniche ed il riconoscimento della lingua albanese come lingua ufficiale in Macedonia. La retorica di questo partito divenne ancora più militante subito dopo la sua fondazione ed il suo leader, Arben Xhaferi, minacciò spesso, oltre ad un'eventuale secessione, spargimenti di sangue se non si fossero tenute in considerazione le richieste dei macedoni di etnia albanese.

Nel 1994 fu tenuto un altro censimento, poiché quello regolare del 1991 era stato boicottato dai macedoni di etnia albanese. Considerato che questi ultimi ne avevano messo in discussione i risultati, la comunità internazionale decise di assistere la Macedonia nell'organizzarne uno nuovo nel luglio 1994, sperando così di alleviare alcune tensioni interetniche. I risultati non vennero riconosciuti validi dall'etnia albanese neanche questa volta: essa parlò di irregolarità e sostenne che molti albanesi giunti in Macedonia negli anni precedenti non erano stati conteggiati. Gli osservatori internazionali ri-

---

<sup>74</sup> Alain le Roy, *Témoignage sur une période de transition*, octobre 2001-novembre 2002.

fiutarono di considerare le obiezioni dei macedoni di etnia albanese che sostenevano di rappresentare addirittura il 40 % della popolazione.

A partire dalle elezioni locali del 1997 vari sindaci di etnia albanese appartenenti al PDP-A chiesero un atteggiamento più intransigente verso il governo macedone: si attendevano disordini imminenti in tema di rapporti che non tardarono ad arrivare. Nell'estate del 1997 il sindaco di Gostivar, Ruzi Osmani, membro del Partito della Prosperità Democratica degli Albanesi, issò la bandiera albanese e turca davanti al municipio, contravvenendo ad una disposizione della Corte Costituzionale in base alla quale le bandiere degli altri paesi, incluse quelle albanesi e turche, non potevano essere esposte in pubblico. Essendo Gostivar una città multietnica in cui vivono albanesi, turchi e macedoni, i politici macedoni di etnia albanese considerarono la questione della bandiera come una violazione dei diritti umani; ciò aumentava le tensioni già emerse con l'episodio dell'Università di Tetovo. A seguito dell'intervento della polizia macedone per rimuovere la bandiera, si verificarono violenti scontri tra macedoni appartenenti alla minoranza albanese e la polizia macedone che condussero a molti arresti, tra cui quello del sindaco. Tra il 1997 ed il 1998 gli albanesi macedoni dimostrarono pubblicamente contro la politica discriminatoria delle autorità statali e contro la prigionia di Osmani, ma non vi furono episodi significativi di violenza collegati alle questioni etniche fino al 1998.

### 2.1.2 Le diverse percezioni dell'indipendenza da parte delle due etnie

La tensione nelle relazioni tra macedoni di etnia albanese e quelli di etnia slava era sostanzialmente dovuta ai differenti modi di percepire lo Stato.

Riguardo l'indipendenza essi nutrivano sentimenti diversi: i macedoni di etnia slava, pur sentendosi meno sicuri nei confronti dei loro vicini aggressivi (soprattutto la Grecia e la Bulgaria), erano soddisfatti della loro indipendenza conseguita senza spargimenti di sangue. Essi consideravano la Repubblica di Macedonia come il loro Stato-nazione nel quale altri gruppi etnici godevano di pari diritti di cittadinanza: l'élite macedone sostenne sempre che i diritti dell'etnia albanese erano in linea con i più alti standards della legislazione internazionale. Essi tuttavia furono sempre inclini, come si vede dal preambolo della Costituzione del 1991, a percepire il Paese come appartenente solo ad essi quindi, pur garantendo uguali opportunità alle altre etnie (inclusa quella al-

banese), le consideravano *junior partners*. Vennero pertanto ignorate le ambizioni e le speranze delle minoranze nazionali nel momento in cui la Repubblica macedone acquisì l'indipendenza. Particolare preoccupazione destava il fatto che la percentuale della popolazione di etnia albanese in Macedonia fosse aumentata negli ultimi decenni, a causa di un elevato tasso di natalità e a causa della migrazione dal Kosovo nel periodo compreso tra il 1953 e il 1994<sup>75</sup>.

A seguito dell'indipendenza del paese i macedoni di etnia albanese, pur sfuggiti al destino del Kosovo (la cui autonomia venne prima limitata e poi eliminata da Milosevic), considerarono l'indipendenza della Macedonia e le frontiera con la Serbia come un ostacolo innaturale alle relazioni con gli albanesi del Kosovo.

## 2.2 I legami etnici tra albanesi-macedoni e kosovari

Nonostante i confini che separano gli albanesi kosovari da quelli macedoni essi si sono sempre considerati un solo popolo con la stessa lingua, bandiera e religione<sup>76</sup>.

Importante è l'aspetto religioso: le relazioni tra kosovari e serbi e quelle tra albanesi di Macedonia e slavo-macedoni accentuarono la solidarietà tra kosovari e albanesi di Macedonia, in quanto musulmani, nei confronti degli Slavi ortodossi. Insistendo sulle origini slave dei macedoni gli albanesi hanno spesso provato a presentare i loro problemi di coesistenza come un unico aspetto del conflitto generale tra albanesi e slavi, al cui centro c'è la questione del Kosovo e hanno tentato di cancellare la differenza tra serbi e macedoni di etnia slava presentando i loro problemi come simili a quelli del Kosovo.

Prima dell'indipendenza della Macedonia il fatto che non vi fosse una frontiera tra questa e il Kosovo contribuì a stringere i rapporti tra queste due comunità di albanesi che vivevano a stretto contatto l'una con l'altra. Durante il periodo socialista, in quella che sarebbe diventata la Repubblica di Macedonia, i diritti degli albanesi erano tutelati solo in quanto minoranza, mentre l'autonomia del Kosovo garantiva agli albanesi il

---

<sup>75</sup> Si calcola che nel 1994 la percentuale degli albanesi era 22,6 % del totale della popolazione totale comparata al 1953, quando la percentuale era solo del 11,7%, Z.Daskalovski, cit., pp. 52-66.

<sup>76</sup> Significativo l'episodio di Gostivar del 1997: gli albanesi macedoni continuarono a ripetere che non si trattava della bandiera del Stato albanese bensì dell'intera nazione albanese. Quanto alla religione il 90% della popolazione di etnia albanese in Kosovo e Macedonia è musulmana, "*Crisis in Kosovo: reaction in Albania and Macedonia at the local level*, Ethnobarometer, Working Papers series No.3, november 1998.



potere all'autogoverno: ne consegue che gli albanesi di Macedonia hanno sempre avuto nella comunità kosovara il proprio punto di riferimento e ciò ha fatto sì che nel rapporto che unisce le due comunità il ruolo di "fratello maggiore" fosse svolto dalla comunità albanese del Kosovo. L'apertura dell'Università di Tetovo nel dicembre 1994 venne considerata una risposta alla rottura delle relazioni tra Macedonia e Kosovo. Infatti fino al 1991 molti macedoni di etnia albanese, compresa la futura élite politica, studiarono all'Università di Prishtina dove molti di essi trovarono moglie finendo così per rimanere in Kosovo<sup>77</sup>. L'indipendenza del 1991 portò gli albanesi di Macedonia a stabilire un parallelo tra la loro situazione e quella dei kosovari: secondo molti di essi l'obiettivo sia dei serbi che dei macedoni era quello di sbarazzarsi dell'etnia albanese. Alcuni leader politici albanesi in Macedonia non esclusero la possibilità di ricorrere a "strutture parallele" a livello sociale (in accordo al modello del Kosovo) se le loro richieste fossero rimaste inascoltate.

Con questo, tuttavia, non si vuole sostenere che tutti i macedoni di etnia albanese credessero che qualsiasi cosa accadesse in Kosovo avrebbe potuto spiegare ciò che sarebbe accaduto in Macedonia. I radicali del Partito democratico albanese si presentavano come un partito nazionalista: secondo il loro punto di vista lo Stato macedone poteva avere un futuro solo se la questione albanese fosse stata risolta nel senso di conseguire una completa uguaglianza tra l'etnia albanese e quella slavo-macedone quanto allo status, alla lingua, all'istruzione. Essi sostenevano che la situazione in Kosovo poteva valere anche per la Macedonia, in quanto il problema era in fondo lo stesso: gli albanesi erano minacciati dalla brama di potere degli slavi.

Secondo i moderati del Partito per la prosperità democratica la questione albanese in Macedonia doveva invece essere risolta entro lo Stato macedone ed indipendentemente dagli sviluppi nel vicino Kosovo, evitando quindi di strumentalizzare la questione: la reazione degli albanesi doveva essere limitata alla solidarietà nazionale verso i loro fratelli del Kosovo, al sostegno ad essi in nome della nazione albanese e non in nome di un'identificazione politica.

Altri, appartenenti sia alla comunità di etnia slava che a quella albanese e autodefinitisi apolitici, vedevano la questione albanese in Macedonia come una creazione artificiale dei politici nella loro lotta per il potere, un tentativo di nascondere i reali problemi del Paese: essi temevano l'effetto della manipolazione politica degli sviluppi nel Kosovo sui rapporti tra le due comunità. Infine alcuni, soprattutto i più giovani, non

---

<sup>77</sup> Tutto ciò contribuisce a spiegare perché gli albanesi di Macedonia si sono sempre sentiti più vicini a quelli del Kosovo che a quelli dell'Albania.

consideravano la questione albanese il principale problema dell'etnia albanese in Macedonia.

Per tutte queste ragioni gli albanesi macedoni si preoccuparono della situazione del Kosovo: la gente seguì con interesse il progresso degli eventi alla tv, sui giornali ma anche parlando con kosovari venuti in Macedonia per lavoro o a trovare la famiglia.

Pur essendo meno determinati dei loro fratelli kosovari, i macedoni albanesi avrebbero combattuto a favore dell'indipendenza del Kosovo se la guerra fosse scoppiata.

L'ala militante e i radicali del Partito democratico albanese erano pronti a combattere, considerando che la sconfitta degli albanesi del Kosovo avrebbe rappresentato una sconfitta anche per l'etnia albanese in Macedonia.

### 2.3 L'influenza della guerra del Kosovo sulla Macedonia

Un notevole contributo al peggioramento delle relazioni interetniche fu dato dalla guerra in Kosovo. Da tempo sia la minoranza albanese in Macedonia che la maggioranza in Kosovo era discriminata rispettivamente dagli slavo-macedoni e dai serbi: nel caso kosovaro questa era stata più evidente ed aveva condotto nel 1989 alla negazione dell'autonomia di questa provincia della Repubblica serba per mano di Milosevic<sup>78</sup>. Lo scopo del leader serbo era quello di rafforzare la presenza dei serbi in una terra che, seppure abitata al 90 % da popolazione di etnia albanese, rappresentava per quelli la culla della loro civiltà. E' proprio al 1989 che si può far risalire la comparsa dell'UCK (Ushtria Clirimtare e Kosovaes), detto anche Esercito di Liberazione del Kosovo o KLA (Kosovo Liberation Army) che, con il fine di liberare il Kosovo e in contrapposizione ai moderati guidati dal leader Rugova, attaccò la polizia serba e i collaborazionisti albanesi con vere e proprie azioni terroristiche.

La prima apparizione di questo Esercito avvenne nel 1993 con l'uccisione di due poliziotti serbi nella Drenica, zona a ovest di Prishtina, focolaio del nazionalismo albanese. Tuttavia dalla fine del 1995 sino al 1997, pur rivendicando decine di attentati anti-serbi e contro albanesi collaborazionisti del regime di Belgrado, esso non si palesò<sup>79</sup>: la

---

<sup>78</sup> Il Kosovo aveva avuto uno status particolare nella costituzione della Repubblica federale socialista del 1974 come provincia autonoma della Repubblica serba.

<sup>79</sup> Dato che non se ne sapeva più nulla e le sue rivendicazioni avvenivano via fax fu soprannominato "l'organizzazione fax".

prima comparsa vera e propria avvenne a novembre 1997 quando, durante il funerale di un albanese, tre uomini si dichiararono membri dell'UCK istigando alla lotta per la liberazione del Kosovo. La svolta militare avvenne però solo nel 1998, quando le forze serbe moltiplicarono gli attacchi al Kosovo: nei primi mesi la presenza dell'Esercito si dimostrò scarsa, poi da giugno dello stesso anno cominciò ad essere notevole in molte regioni del Kosovo.

I finanziamenti di questi guerriglieri derivavano prevalentemente dalle rimesse degli albanesi della diaspora, forte soprattutto in Svizzera e in Germania: non solo i gruppi criminali kosovari residenti in quei Paesi inviavano all'Esercito di Liberazione una parte dei loro profitti ma anche comuni cittadini kosovari in esilio mandavano ingenti somme per sostenere la causa indipendentista del Kosovo, ignari di rafforzare con quel denaro la struttura dell'UCK. Il ruolo della diaspora va quindi considerato non solo per il sostegno fornito ai ribelli in termini economici, ma anche in termini di risorse umane, in quanto alcuni residenti in Germania, Austria, Svizzera, Albania ed Italia tornarono in Kosovo per combattere a fianco dell'UCK per un Kosovo indipendente.

Nonostante le condanne da parte dell'ONU delle violenze perpetrate dalla polizia serba e degli atti terroristici compiuti dall'UCK, le Nazioni Unite mantennero un atteggiamento acquiescente e distaccato<sup>80</sup>: si dovette attendere l'intervento della NATO per un atteggiamento più fermo della comunità internazionale.

Nel febbraio 1999 le parti si dimostrarono pronte a misurarsi in un negoziato diplomatico che ebbe luogo nel castello di Rambouillet: la NATO propose di dare il via ad una situazione transitoria in virtù della quale, tre anni dopo la firma, i kosovari avrebbero espresso la loro scelta in relazione all'autonomia regionale: le condizioni di pace sarebbero state garantite dalla presenza di un contingente della NATO. Milosevic, che sapeva di giocarsi le sorti di ciò che restava della Grande Serbia, non accettò queste condizioni: alla sua intransigenza si accompagnò l'atteggiamento risoluto della NATO che decise, a partire dal marzo 1999, di ricorrere all'uso della forza attaccando obiettivi militari serbi.

### 2.3.1 La questione dei profughi kosovari in Macedonia

---

<sup>80</sup> Solo nel Settembre del 1998 con la risoluzione 1199 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU minacciò Milosevic di misure aggiuntive se non avesse impedito i massacri contro i civili ed impose l'embargo delle armi alla Jugoslavia, tuttavia non propose nessun intervento militare.

Un notevole supporto morale (e non solo) dei macedoni di etnia albanese ai loro confratelli kosovari si dimostrò sin dai primi bombardamenti della NATO contro gli obiettivi serbi, quindi da marzo 1999. Tra marzo e giugno 1999 la Macedonia divenne la base per le operazioni delle forze internazionali operanti in quel paese, nonché il principale rifugio per gli albanesi del Kosovo. Secondo le stime dell'ICG (International Crisis Group) il numero di profughi giunti in Macedonia oscillò tra i 200.000 e i 240.000<sup>81</sup> mentre secondo l'Helsinki Committee for Human Rights furono circa 300.000 i profughi ospitati nei campi allestiti per essi e dalle famiglie di etnia albanese<sup>82</sup>. Svolgendosi nell'anno delle elezioni parlamentari, l'acceso dibattito politico riguardo il problema dei profughi kosovari, fu spesso usato dai politici a scopo elettorale. Il partito socialdemocratico al governo propose più volte il sigillo dei confini per non apparire favorevole all'etnia albanese, mentre i partiti nazionalisti macedoni stimolarono le paure della popolazione macedone di etnia slava di veder sconvolte le sue proporzioni demografiche a seguito del grande afflusso di questi profughi.

I punti di vista delle due etnie riguardo la sistemazione di quelli furono completamente diversi: i rappresentanti del governo di etnia macedone ritenevano che il loro Paese non potesse ospitare più di 20.000 profughi per non gravare su un'economia già fragile di per sé e, quando si accorsero che questa cifra era stata abbondantemente superata, chiesero l'assistenza della comunità internazionale proponendo il trasferimento dei rifugiati in altri paesi.

Data l'impreparazione del paese ad ospitare un numero così elevato di persone, il governo macedone chiuse più volte il confine costringendo migliaia di kosovari a tornare nel proprio paese o a rimanere al confine in condizioni precarie. Così facendo esso violò le disposizioni presenti nella *Refugee Convention* del 1951 ratificata dalla Macedonia ed in particolare il principio che proibisce la chiusura dei confini e sancisce l'obbligo di proteggere i profughi<sup>83</sup>.

Secondo i dati dell'OSCE tutti i rifugiati furono rimpatriati ma la popolazione di etnia macedone è ancora oggi convinta che molti profughi kosovari siano rimasti in Macedonia: alcuni di essi sarebbero stati ufficialmente registrati, altri no, altri ancora

---

<sup>81</sup> ICG Report on Macedonia, 17.05.1999 [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org).

<sup>82</sup> Helsinki Committee for human rights in the Republic of Macedonia, *Annual report of the conditions of the human rights in the Republic of Macedonia for 1999*, [www.mhc.org.mk](http://www.mhc.org.mk).

<sup>83</sup> Human rights watch, Macedonia Human rights development, 2000 [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

avrebbero goduto della legge sulla protezione temporanea e sull'esilio approvata nell'agosto 2003<sup>84</sup>.

### 2.3.2 L'UCK e la minoranza albanese in Macedonia

Durante la crisi kosovara, soprattutto nei mesi iniziali durante i quali l'entusiasmo e la speranza prevalsero, alcuni giovani albanesi macedoni si unirono all'UCK kosovaro e i villaggi macedoni a ridosso del confine col Kosovo ne divennero le basi logistiche: in questo modo alle richieste di cambiamenti dell'ordine politico e soprattutto alla tanto desiderata equiparazione delle etnie (albanese e slava), si univa la militarizzazione degli albanesi<sup>85</sup>. Dopo il ritiro dei serbi dal Kosovo le forze internazionali non riuscirono ad impedire il traffico illegale di persone, armi e droga attraverso il territorio macedone e gestito dall'UCK, il che fece parlare di estensione dell'attività illegale di questo sul territorio macedone<sup>86</sup>.

E' da considerare che, oltre al supporto morale ai loro fratelli kosovari, le motivazioni che spinsero i macedoni di etnia albanese presenti al confine con il Kosovo a combattere furono anche di ordine pratico: i serbi attaccarono spesso i villaggi nel nord della Macedonia al confine col Kosovo, nell'indifferenza dell'esercito macedone<sup>87</sup>.

Nel 2000 le riforme su cui si accordarono i partiti delle due etnie in Macedonia sembravano procedere lentamente; quelle riguardanti temi scottanti quali l'istruzione superiore e la legge sulla cittadinanza apparivano insufficienti, pertanto gli estremisti albanesi credettero necessario l'uso della forza per accelerare l'ottenimento delle condizioni. Il modello del Kosovo sembrava un ottimo esempio: lì i loro fratelli, grazie alla lotta dei gruppi paramilitari dell'UCK, avevano conseguito i loro obiettivi in poco tempo.

---

<sup>84</sup> [www.sei.gov.mk](http://www.sei.gov.mk).

<sup>85</sup> Z. Daskalovski, cit., p.60.

<sup>86</sup> *The albanian question in Macedonia: implications of the Kosovo conflict for inter-ethnic relations in Macedonia*, ICG Balkans report No.38, 11.08.1998, [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org).

<sup>87</sup> Come mi ha detto Argient Karaj, allora corrispondente per la BBC, da me intervistato a Skopje il 18.4.2008.

## 2.4 Motivazioni della crisi del 2001

La presenza di elementi radicali albanesi e le richieste continue ed inascoltate di quelli nei confronti del governo macedone furono alla base di quella crisi iniziata nel gennaio 2001 che, seppure breve e circoscritta, territorialmente preoccupò la Macedonia e la stessa comunità internazionale. Per spiegare il momento dello scoppio del conflitto armato è però fondamentale guardare a fattori esterni<sup>88</sup>. E' da notare infatti che pochi mesi prima del conflitto il rischio di instabilità sembrava inferiore che negli anni immediatamente seguenti l'indipendenza<sup>89</sup>: è evidente che la guerra in Kosovo servì come modello per internazionalizzare la causa albanese.

Il movimento dei combattenti che emerse in Macedonia nel 2001 (l'NLA o Esercito di liberazione nazionale), seppure fosse composto da una maggioranza di militanti provenienti dai villaggi macedoni prossimi al confine, includeva anche degli elementi dell'ormai disciolto UCK in Kosovo (oltre a combattenti albanesi provenienti dal sud della Serbia e mercenari stranieri<sup>90</sup>). Inoltre rilevante fu anche la decisione della NATO di restituire al controllo delle forze di Belgrado la valle di Presevo, nel sud della Serbia (parte dominata dagli albanesi dove si erano stabiliti i gruppi paramilitari nota), in quanto ciò accelerò lo spostamento dei ribelli dell'NLA in Macedonia. A ciò deve aggiungersi che negli ultimi mesi la polizia di frontiera aveva assunto un comportamento più intransigente verso le attività della criminalità organizzata (soprattutto contrabbando e traffico di armi), per cui quella era stata costretta a lasciare zone che da tempo usava come base per i suoi traffici. Il governo macedone fu sempre favorevole ad una spiegazione del conflitto basata su fattori esterni e, sin dall'inizio della crisi, affermò che i disordini erano il risultato di un'aggressione pianificata dal Kosovo con la complicità della comunità internazionale. A detta di quello, i ribelli godevano di un supporto minimo se non nullo presso i macedoni di etnia albanese e l'esercito di liberazione in Macedonia non era nient'altro che un residuo di quello del Kosovo<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Ann-sofi Jakobsson, *International assistance to post-conflict democratisation and reconciliation in Macedonia*, Hatay Department of peace and conflict research Uppsala University, Sweden 2005.

<sup>89</sup> Come riportano USAID Macedonia e Management Systems International nel 2000.

<sup>90</sup> *The Macedonian question: reform or rebellion*, ICG Balkan report No.109, Skopje/Brussels, April 2001.

<sup>91</sup> Il Primo Ministro Georgievski lo sostenne a marzo 2001 nel suo discorso alla nazione.

La dimostrazione del ruolo dei fattori interni come motivazione alla base del conflitto sta nel contenuto del comunicato diffuso il 23 gennaio dall' NLA in cui si chiedeva la liberazione degli albanesi in Macedonia e in quello delle dichiarazioni successive in cui i guerriglieri enunciavano i loro obiettivi in termini più concreti. Questi erano: una nuova Costituzione, pari diritti per i macedoni di etnia slava e di etnia albanese, il riconoscimento dei macedoni di etnia albanese come popolo ed il riconoscimento della legittimità della lotta armata dell'NLA. E' evidente che tali obiettivi non erano poi così diversi da quelli emersi un decennio prima. Invece di proporre la secessione della Macedonia l'NLA domandava la sua trasformazione in uno Stato con due popoli liberi di usare ognuno i propri simboli nazionali e la propria lingua: si trattava quindi di una lotta per l'uguaglianza e l'inclusione dell'etnia albanese.<sup>92</sup>

#### 2.4.1 Il conflitto: febbraio-agosto 2001

Iniziato nel gennaio 2001 con l'attacco da parte dell'NLA contro una stazione di polizia nel villaggio di Tearce nei pressi di Tetovo, il conflitto tra i guerriglieri e le forze di sicurezza macedoni proseguì al confine col Kosovo e poi in tutta l'area di Tetovo, il principale centro urbano nella Macedonia occidentale a prevalenza etnica albanese. L'Unione Europea intervenne nella crisi, anche se in ritardo, già a partire dal marzo 2001: condannò l'uso della violenza da parte degli estremisti albanesi ed impose allo stesso tempo al governo di Skopje di iniziare un dialogo sulle riforme politiche con i partiti albanesi. L'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, visitò la zona di Tetovo più volte nel marzo 2001, inviò un diplomatico della sua *Policy unit* e squadre di osservatori EUMM nel nord-ovest del paese con lo scopo di facilitare il dialogo politico. Dopo un'escalation della lotta seguita da un'offensiva delle forze di sicurezza macedoni, la comunità internazionale rappresentata dall'UE, dall'OSCE e dalla NATO riconobbe la necessità dell'impegno del governo macedone, impossibilitato a gestire il conflitto solo militarmente, a trovare una soluzione politica alla crisi. A maggio dello stesso anno l'Alto Rappresentante per la PESC pensò alla creazione di un governo di unità nazionale di tutti i partiti politici macedoni: esso comprendeva i principali partiti politici di etnia macedone e albanese affiancati nei loro colloqui dal Presidente macedone

---

<sup>92</sup> A.S. Jakobsson, cit., p.29.

Trajkovski. L’NLA non potè prendere parte, almeno formalmente, ai colloqui perché i due partiti politici albanesi erano gli unici rappresentanti legittimi dell’etnia, tuttavia fu informato regolarmente da quelli sul loro andamento. I ribelli ebbero una certa influenza pur agendo da “dietro le quinte”: infatti fu siglato un accordo, “l’Accordo di Prizren” fra i due partiti macedone-albanesi (Partito Democratico degli Albanesi, DPA e Partito della Prosperità Democratica, PDP) e l’NLA, per opera dell’americano Frowick, inviato speciale dell’OSCE. I due partiti albanesi presenti in Parlamento ricevettero il mandato di rappresentare gli interessi dei combattenti albanesi, il che permise di convogliare su un solo binario l’azione politica dei macedoni di etnia albanese. Nonostante l’iniziativa del diplomatico statunitense suscitasse una viva protesta da parte dei partiti etnicamente macedoni e dell’UE, la quale rifiutava ogni negoziato ufficiale con l’NLA, era chiaro che nessuna soluzione si sarebbe potuta trovare senza coinvolgere i ribelli in un modo o nell’altro. L’Accordo congelò i negoziati, già complicati dai diversi punti di vista riguardanti il conflitto.

Le risposte a quest’ultimo da parte dei rappresentanti delle due etnie erano diverse: i macedoni di etnia albanese sostenevano che il motivo della crisi era politico e che risiedeva nell’incapacità della Costituzione del 1991 di accordare alla minoranza macedone di etnia albanese uno status pari a quello dei macedoni di etnia slava, mentre questi ultimi non volevano mettere in discussione la loro Costituzione. Fu necessario l’intervento della comunità internazionale per avvicinare le parti ad una soluzione e per cercare un accordo su questioni controverse sulle quali la distanza tra le due parti era massima, come quella riguardanti l’uso e lo status della lingua albanese a livello statale e la rappresentanza della minoranza nelle forze di polizia. Attraverso i colloqui si comprese che sarebbe stato più semplice trovare opinioni convergenti riguardo l’importanza del decentramento politico e la rappresentanza delle minoranze nella pubblica amministrazione<sup>93</sup>.

Il picco di violenze si ebbe a giugno con l’ingresso di circa 500 uomini dell’NLA ad Aracinovo, alla periferia di Skopje, teatro di scontri pesanti tra l’NLA e le forze dell’ordine macedoni. Queste ultime attaccarono i guerriglieri con elicotteri da combattimento e cannoneggiamenti prolungati finché gli occupanti accettarono di essere evacuati nel quadro di un cessate il fuoco negoziato dall’UE e dalla NATO. Oltre a mostrare la capacità dei militanti albanesi di raggiungere la capitale, l’occupazione di Aracinovo alzava il livello della minaccia nei confronti delle operazioni in Kosovo che proprio

---

<sup>93</sup>A.S. Jakobsson, cit., pp.33-34.



in quella zona avevano la maggior base logistica. Con l'episodio di Aracinovo il conflitto era giunto nella capitale e ciò avrebbe potuto avere conseguenze drammatiche per la stabilità della Macedonia e della regione<sup>94</sup>: questo episodio stimolò pertanto un impegno più decisivo da parte della comunità internazionale per una soluzione del conflitto.

L'UE nominò come Rappresentante Speciale per la Macedonia F.Léotard che si occupò, assieme all'inviato speciale degli USA, J.Pardew, dei negoziati fino alla loro conclusione: a questi si aggiunse l'ex Alto Commissario per le minoranze nazionali, Max van der Stoel, che aveva preso il posto di Frowick come inviato dell'OSCE. Pur tra scontri armati intermittenti, il negoziato condusse all'elaborazione di un *Framework Document*, una bozza di quello che sarebbe stato l'Accordo finale. Grande rilevanza ebbe la visita dei rappresentanti dell'UE Solana, della NATO Robertson e dell'OSCE Mircea Gheorghiu a Skopje, i quali promisero, in qualità di rappresentanti delle tre Organizzazioni, di assistere le due parti ad implementare l'Accordo.

Il 28 luglio iniziarono i colloqui a Ohrid che durarono sino al 13 agosto, quando l'Accordo di pace di Ohrid fu firmato dai rappresentanti dei 4 partiti macedoni maggiori VMRO, SDSM (eticamente macedoni), DPA e PDP (eticamente albanesi), alla presenza dei Rappresentanti speciali dell'UE e degli USA, rispettivamente F.Léotard e J.Pardew.

L'Accordo seguiva un'impostazione a doppio binario: da una parte prevedeva la fine delle ostilità, la smobilitazione del NLA e un'amnistia per i combattenti, dall'altra introduceva un processo di riforme che andavano incontro alle rivendicazioni albanesi.

Come evidente, il ruolo dell'UE fu rilevante sin dai primi mesi del conflitto: essa ricorse a vari strumenti incluso l'invio di osservatori e la prospettiva di integrazione della Macedonia in Europa, legando così misure a breve termine e a lungo termine in modo coordinato. La crisi macedone dimostrò che l'UE, per dimostrare le sue capacità, doveva collaborare con altri attori, come la NATO e l'OSCE; quest'ultima, non fu direttamente coinvolta nei negoziati relativi all'Accordo di Ohrid, ma fu comunque rappresentata da Max van der Stoel.

L'Accordo di Ohrid avrebbe attribuito ad entrambe un ruolo notevole nel processo di implementazione dell'Accordo stesso.

## 2.5 L'Accordo di Ohrid

---

<sup>94</sup> Il Primo Ministro, L.Georgievski riconobbe in televisione che Aracinovo avrebbe potuto trasformarsi nella "Cecenia della Macedonia" con prevedibili reazioni internazionali.

I leaders dei partiti macedoni di etnia albanese e slava ed il Presidente macedone Trajkovski, influenzati dalla pressione della comunità internazionale, firmarono il testo redatto dai due inviati internazionali Pardew e Leotard, sperando così di aver trovato una soluzione politica che non avrebbe compromesso gli interessi di nessuna delle due parti in conflitto. L'Accordo dimostrò chiaramente che la comunità internazionale non voleva un'altra guerra nei Balcani e che esercitava la sua influenza sulla politica macedone per spingere i problemi interetnici verso una soluzione, garantendo così una pace permanente al Paese. L'Accordo si proponeva di far cessare quanto prima le ostilità, di introdurre il decentramento del potere dal livello centrale a quello locale e di risolvere i problemi culturali, promuovendo lo sviluppo pacifico della società nel rispetto delle identità nazionali e degli interessi di tutti i cittadini della Macedonia, in previsione di una futura integrazione nelle strutture europee.

L'Accordo si apre con un elenco di principi base che cercano di soddisfare le richieste della comunità albanese per una giusta rappresentazione nella vita pubblica e per un decentramento del potere. Nello stesso tempo però, essi vanno incontro alle necessità macedoni sancendo l'integrità territoriale, l'unitarietà e la sovranità del paese ed escludendo una soluzione territoriale (e quindi un'eventuale secessione di parte del territorio) alla questione interetnica<sup>95</sup>.

Oltre ai principi generali presenti nel primo capitolo, nei restanti capitoli si affrontano le principali richieste della comunità albanese, mentre nei tre allegati vengono trattati gli emendamenti costituzionali (allegato A), le modifiche legislative (allegato B) e le misure necessarie per implementare l'accordo e costruire la fiducia tra le due comunità (allegato C). Dal testo dell'Accordo appare chiara l'intenzione di trattare con particolare cura la rivendicazione della comunità albanese di essere non più una minoranza, bensì la seconda nazione costitutiva del paese: il termine minoranza, contestato dalla popolazione albanese, è sostituito con i termini "comunità", "cittadini della Macedonia" o "comunità che non rappresenta la maggioranza", portando così alla modifica del tanto contestato preambolo della Costituzione. Di conseguenza la Repubblica di Macedonia è definita come lo Stato dei cittadini macedoni, una società in cui tutti i cittadini possono godere degli stessi diritti, a prescindere dalla loro etnia, lingua o religione<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Framework Agreement, cap 1, Basic principles.

<sup>96</sup> *Ibid.*, annex A, Constitutional amendments.

Tra le prime disposizioni, a seguito dei principi generali, ci sono quelle relative alla cessazione del fuoco, al disarmo e allo scioglimento volontario dei gruppi armati albanesi<sup>97</sup>.

L'Accordo nel capitolo 3 riconosce la necessità di un decentramento del potere e della riorganizzazione delle unità territoriali del paese, proponendo l'adozione di una nuova legge sul *local self-government* che avrebbe rafforzato il potere dei rappresentanti a livello locale e avrebbe ampliato le loro competenze conformemente agli emendamenti costituzionali sanciti dall'Accordo stesso. Inoltre le autorità locali e nazionali avrebbero ridisegnato i confini delle municipalità, sostenute dalla presenza internazionale ed entro un anno dallo svolgimento del censimento previsto per la fine del 2001.

Nello stesso articolo si richiede la creazione di una polizia locale che risponda alle necessità e agli interessi della popolazione locale<sup>98</sup>.

Nell'allegato B, riguardante le modifiche legislative, si raccomanda che il Parlamento adotti la legge sul *local self-government* in accordo alle disposizioni sul decentramento del potere e sull'uso della lingua delle comunità che non rappresentano la maggioranza. Tale legge avrebbe dovuto inoltre consentire l'esercizio indipendente delle attività comprese nella sfera di competenza dei comuni<sup>99</sup>.

Fondamentale nell'Accordo il capitolo riguardante il principio di non discriminazione e di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge: le leggi che regolamentavano l'impiego nel settore pubblico dovevano prevedere misure che garantissero un'equa rappresentazione delle comunità, sia a livello centrale che locale. Quanto al settore dell'amministrazione pubblica, allo scopo di rappresentare tutte le comunità, le autorità si impegnarono a correggere gli squilibri reclutando membri delle comunità sotto-rappresentate: la polizia macedone doveva essere la prima categoria nella quale sarebbero state prese le misure necessarie affinché i poliziotti riflettessero la composizione e la distribuzione della popolazione.

Particolare attenzione viene posta nell'Accordo sulla questione dell'istruzione in lingua albanese e sull'uso della stessa. Con l'Accordo fu trovata una soluzione definitiva all'annoso problema dell'insegnamento universitario in lingua albanese: esso infatti prevede il finanziamento statale per le Università nelle lingue parlate da più del 20%

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, cap.2, Cessation of hostilities.

<sup>98</sup> *Ibid.*, cap. 3.3, Development of decentralized government.

<sup>99</sup> *Ibid.*, annex B, Legislative modifications, cap.1, Law on local self-government.

della popolazione del Paese. Le disposizioni del presente articolo lasciavano aperto tuttavia il problema della legalizzazione dell'Università di Tetovo<sup>100</sup>.

Quanto all'uso della lingua albanese, se ne autorizza l'uso a livello locale nei comuni dove gli albanesi costituiscono almeno il 20 % della popolazione; inoltre sono da considerarsi ufficiali a livello nazionale, oltre alla lingua macedone, (lingua ufficiale sia a livello nazionale che nelle relazioni internazionali della Macedonia), le lingue delle comunità che rappresentano almeno il 20 % della popolazione totale del Paese<sup>101</sup>.

Sulla base di queste disposizioni, quella albanese diventava la seconda lingua ufficiale a livello nazionale, unica lingua che arrivava a quella percentuale.

I principali emendamenti previsti agli articoli della Costituzione nell'allegato A riguardano lo status e i diritti conferiti alla comunità albanese, tra cui l'obbligo dello Stato di garantire un'equa rappresentazione e la non discriminazione dei membri di tutte le comunità nel settore pubblico<sup>102</sup>.

Nell'attuazione dell'Accordo, prevista nell'allegato C, è esplicitamente previsto il ruolo di supporto della comunità internazionale: le parti infatti la invitavano a facilitare, osservare ed assisterle nell'implementazione delle disposizioni e dei tre allegati e richiedevano che tali sforzi fossero coordinati dall'UE. Dato il rifiuto da parte albanese dei risultati sia del censimento del 1991 che di quello del 1994, si decise di tenerne un altro sotto la supervisione della Commissione europea; quanto alle elezioni parlamentari, previste per il gennaio 2002, invece, si richiedeva il coinvolgimento dell'OSCE. Le parti domandavano inoltre alla Commissione europea e alla Banca Mondiale di convocare una Conferenza internazionale dei donatori per garantire supporto finanziario alle riforme previste dagli Accordi stessi non appena il Parlamento avesse approvato le riforme costituzionali previste nell'allegato A e la legge sull'autogoverno locale.

Quanto al decentramento la comunità internazionale avrebbe assistito le parti nel processo di rafforzamento del governo locale; l'Accordo prevedeva nello stesso capitolo il ricorso all'assistenza internazionale per emendare i confini delle municipalità.

Anche nell'allegato C viene dedicato un capitolo all'equa rappresentanza nel settore pubblico, ponendo particolare enfasi sulla polizia.

Infine nel capitolo finale, dedicato all'uso della lingua, alla cultura e all'istruzione, era richiesto agli attori internazionali di sviluppare progetti per migliorare il sistema

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, cap. 6, Education and use of languages.

<sup>101</sup> *Ibid.*, annex A, Constitutional amendments, art. 7.

<sup>102</sup> *Ibid.*, annex A, Constitutional amendments, art. 8.

dei media locali per garantire anche in questo campo un'equa rappresentanza di tutte le etnie. Come ultima disposizione si richiedeva il prosieguo dello sforzo dell'OSCE per il miglioramento delle relazioni interetniche ed il rispetto di quanto previsto dall'Accordo in merito all'istruzione superiore.

### ***Capitolo terzo***

## **L'OSCE e l'Unione Europea nella riforma della polizia in Macedonia**

### **3.1 La Spillover Monitor Mission to Skopje**

Nonostante il fatto che la Macedonia non fosse membro dell'OSCE fino al 1995, l'Organizzazione fu tra le prime ad arrivare in questo Paese (allora come Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa) dopo l'indipendenza conseguita pacificamente nel gennaio 1991 e confermata dal referendum tenuto lo stesso anno. Nella dichiarazione del summit di Helsinki del 1992, per provvedere ad un efficace preallarme e una prevenzione dei conflitti, gli Stati membri identificarono due strumenti principali: le missioni di inchiesta e le operazioni per il mantenimento della pace<sup>103</sup>. In Macedonia, avendo il doppio obiettivo di preallarme e di prevenzione di un possibile conflitto nel Paese, l'OSCE ricorse alla Spillover Monitor Mission to Skopje e all'Alto Commissario per le minoranze nazionali.

La decisione di stabilire una missione esplorativa nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia fu presa a metà 1992 nel contesto degli sforzi della Comunità Europea per estendere la ECMM (European Community Monitor Mission) ai paesi confinanti con la Repubblica federale Jugoslava, al fine di prevenire tensioni in questi territori. Nella 15esima riunione del Comitato degli Alti Funzionari del 14 agosto 1992 si decise di inviare la missione CSCE a Skopje, mentre le modalità e le implicazioni finanziarie della missione di monitoraggio furono approvate alla 17esima riunione del suddetto Comitato il 6 novembre 1992<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> CSCE Documento di Helsinki 1992, Le sfide del cambiamento, Helsinki, luglio 1992, cap.3, pp.31-41.

<sup>104</sup>15-CSO/Journal No.2, annex 1, 16-CSO/Journal No.3 annex 1 and 17-CSO/Journal No.2, annex 3.

A novembre inoltre l'OSCE e il governo macedone firmarono gli “*Articoli di intesa concernenti la missione CSCE incaricata di prevenire l'allargamento del conflitto*”, i quali stabilivano responsabilità per entrambe le parti. Il mandato della missione consisteva nel verificare gli sviluppi della situazione lungo le frontiere del paese con la Serbia e in altre aree che avrebbero potuto risentire dell'estendersi del conflitto nell'ex Jugoslavia al fine di promuovere il rispetto per l'integrità territoriale, il mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità ed evitare un possibile conflitto nella regione<sup>105</sup>. Il governo macedone si impegnò ad offrire all'OSCE le informazioni necessarie per lo svolgimento della missione e a garantire la protezione e la sicurezza dei suoi membri, così come un'assoluta libertà di movimento.

Gli obiettivi della missione erano i seguenti :

- proseguire il dialogo con le autorità governative della parte ospite;
- stabilire contatti con i rappresentanti dei partiti politici, con quelli delle altre Organizzazioni e con i cittadini;
- effettuare visite per valutare il livello di stabilità e l'eventuale possibilità di conflitto;
- accertare i fatti, qualora insorgessero tensioni, per evitare un ulteriore deterioramento della situazione;
- mantenere una rilevante presenza nel Paese.

Effettuati dal personale dell'OSCE, i rapporti delle attività sul campo svolgevano le funzioni di preallarme, identificando i pericoli di un possibile conflitto ed offrendo informazioni sugli sviluppi del Paese. Sulla base delle modalità e implicazioni finanziarie, la durata dell'operazione era stata fissata per sei mesi (venne tuttavia prorogata più volte); inoltre la composizione della missione prevedeva otto membri della CSCE da integrare secondo le necessità e due membri della missione di monitoraggio della Comunità europea (ECMM).

Nello svolgere il suo mandato l'OSCE collaborava strettamente con organizzazioni internazionali quali l'UNPREDEP (*United Nation Preventive Deployment Force*), il cui mandato era simile a quello dell'OSCE: entrambe infatti avrebbero dovuto monitorare i confini della Macedonia e denunciare tutto ciò che, nelle zone di confine, potesse minare la stabilità e la sicurezza del Paese e minacciare il suo territorio<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Art.1, *Articles of understanding concerning CSCE Spillover Monitor Mission to Skopje*.

<sup>106</sup> *United Nation Preventive Deployment Force (UNPREDEP)* con la quale, a marzo 1995, il Consiglio aveva sostituito la missione precedente *UNPROFOR Command in Macedonia*.

La missione dell'OSCE continuò ad attuare il suo mandato sino al 2001; l'11 marzo 1998 però il Consiglio permanente, riunitosi in una sessione speciale pochi giorni prima dell'inizio della guerra in Kosovo, decise di accrescerne temporaneamente, per un periodo di sei mesi, la capacità di verifica portando il numero dei funzionari internazionali da 4 ad 8. Ciò avrebbe permesso un'adeguata osservazione delle frontiere e la prevenzione di possibili effetti di estensione della crisi<sup>107</sup>.

### 3.1.1 Il mandato rafforzato della missione a Skopje

La missione esplorativa a Skopje vide crescere ulteriormente il suo personale.

Nel marzo del 2001 il Consiglio Permanente dell'OSCE, prendendo nota dei rapporti che riportavano violente azioni di gruppi estremisti albanesi nell'area delle regioni alla frontiera settentrionale nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, decise di incrementare la consistenza della missione di 8 osservatori per un periodo di sei mesi<sup>108</sup>. Essi avrebbero operato in particolare nell'area di confine allo scopo di potenziare le capacità della missione di monitorare gli sviluppi lungo la frontiera.

Il 7 giugno il Consiglio Permanente decise di accrescere ulteriormente di 10 membri internazionali la consistenza della missione portandola così a un totale di 26 unità: essa si sarebbe occupata di monitorare eventuali incidenti, di riportare le violazioni del cessate il fuoco e di fornire assistenza umanitaria nel rispetto del suo mandato originale<sup>109</sup>.

Il 6 settembre il numero dei membri aumentò ancora giungendo a 51 unità: essi avrebbero agito in conformità al mandato originario osservando e presentando rapporti sulla sicurezza nel paese ed in particolare riguardo: la situazione nelle zone alla frontiera nord del paese incluso il traffico di armi, la questione umanitaria (incluso il ritorno dei profughi e il traffico di esseri umani), le condizioni di quelle aree sensibili in cui erano presenti comunità minoritarie. Avrebbero, inoltre, riferito in caso di incidenti o di conflitti ripetuti<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> PC.DEC/218 march, 11<sup>th</sup> 1998.

<sup>108</sup> PC.DEC/405 march, 21<sup>st</sup> 2001.

<sup>109</sup> PC.DEC/414 june, 7<sup>th</sup> 2001.

<sup>110</sup> PC. DEC/437 september, 6<sup>th</sup> 2001.

Nella Decisione il Consiglio Permanente ricordava come lo Stato ospite fosse responsabile della protezione e della sicurezza dei membri della missione e che qualsiasi condizione riguardante tale protezione avrebbe dovuto essere sottoposta al capomissione.

Il 28 settembre sulla base della richiesta dello Stato macedone<sup>111</sup> dell'invio di 60 consulenti di polizia e 17 istruttori, il Consiglio permanente adottò una Decisione per potenziare ulteriormente la missione OSCE di monitoraggio e dislocare quei consulenti e quegli istruttori di polizia. In pratica 10 nuovi membri internazionali, con il compito di gestire questioni amministrative e con funzione di supporto al capomissione, avrebbero contribuito al mantenimento della stabilità e della sicurezza nel paese agendo nei settori già citati dalla decisione precedente<sup>112</sup>.

I consulenti di polizia furono dispiegati nelle zone più sensibili, contestualmente al ridispiegamento graduale della polizia nazionale: essi non avevano poteri esecutivi, non si sostituivano alla polizia nazionale né alle altre forze di sicurezza legittime del paese. Il loro ruolo era quello di assistere al graduale e coordinato ridispiegamento della polizia nazionale, mentre quello degli istruttori di polizia era di assistere la realizzazione del progetto dell'Accademia di polizia. Sia i consulenti che gli istruttori di polizia operavano sotto l'autorità del capomissione e usufruivano del supporto amministrativo, tecnico e logistico della missione.

Infine nel dicembre 2001 il Consiglio Permanente, prendendo in considerazione tutte le Decisioni precedenti e richiamando la nota verbale<sup>113</sup> del governo macedone, prorogò il mandato della missione sino al 30 giugno 2002<sup>114</sup>.

In accordo alle previsioni contenute nell'allegato C e sulla base delle Decisioni del Consiglio Permanente, la missione vide ampliato il suo mandato ad altre aree rispetto a quelle previste dal mandato originale. I nuovi compiti riguardavano:

- il ridispiegamento delle forze di polizia nelle aree dove era scoppiata la crisi;
- la riforma della polizia e la formazione di nuovi agenti appartenenti alle comunità minoritarie;
- un'equa rappresentazione delle comunità non appartenenti alla maggioranza nella polizia, nella pubblica amministrazione e nel settore pubblico in genere;

---

<sup>111</sup> Contenuta nella nota verbale No.O-107/38 del 25 settembre 2001 (CIO.GAL/ 46/01).

<sup>112</sup> PC. DEC/439 september, 28<sup>th</sup> 2001.

<sup>113</sup> No. O-107/71 december, 6<sup>th</sup> 2001.

<sup>114</sup> PC. DEC/457 december, 21<sup>st</sup> 2001.



- il rafforzamento delle istituzioni del governo locale;
- il miglioramento delle relazioni interetniche, soprattutto nel campo dell'istruzione.

### 3.2. L'Alto Commissario per le minoranze nazionali

Un notevole sostegno alla missione in tema di questioni interetniche fu dato sin dal dicembre 1992 dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali, l'olandese Max van der Stoel, il quale aveva un mandato che prevedeva lo svolgimento di compiti di preallarme e di diplomazia preventiva.

Egli avrebbe dovuto valutare ed eventualmente disinnescare, nella fase più iniziale possibile, le tensioni che implicassero questioni relative alle minoranze nazionali e che sarebbero potute sfociare in un conflitto: in questo modo l'OSCE avrebbe potuto reagire in tempo, ricorrendo a misure preventive e non coercitive<sup>115</sup>. L'Alto Commissario svolse la sua attività tramite frequenti visite di verifica, discutendo le questioni pertinenti sia con le autorità governative nel Paese che con i rappresentanti della popolazione di etnia albanese, esaminando inoltre la situazione di questa minoranza. Le visite furono organizzate e attuate di concerto con la missione CSCE di monitoraggio a Skopje. Il contributo dell'Alto Commissario alla soluzione dei problemi consistette nell'elaborazione di Raccomandazioni riguardanti i rapporti interetnici (specie in tema di istruzione) indirizzate alle autorità macedoni nonché di report sulla situazione indirizzati ai paesi membri dell'OSCE. Le raccomandazioni dovettero essere intese, da parte del governo, come un possibile contributo alla soluzione delle difficoltà di un paese multietnico e non come un tentativo dell'OSCE di intromettersi nella politica nazionale<sup>116</sup>. Max van der Stoel si occupò in particolare dell'istruzione in lingua albanese, specialmente dell'insegnamento universitario, discutendo le modalità per ampliare le opportunità di istruzione a livello superiore e secondario per i giovani albanesi residenti in Macedonia.

---

<sup>115</sup> A. Ackermann, *Making peace prevail, preventing violent conflict in Macedonia*, Syracuse University Press 2000, p.139.

<sup>116</sup> *HCNM Recommendations concerning interethnic relations in Macedonia*, CSCE Communication No.305/1993 ([www.osce.org](http://www.osce.org)).

### 3.3 L'assistenza dell'UE dall'indipendenza all'Accordo di Ohrid

Nei 10 anni compresi tra il 1991 e il 2001 l'assistenza europea alla Macedonia consistette da una parte in aiuti finanziari per il sostegno alle riforme politiche ed economiche nel Paese e dall'altra di aiuti umanitari per affrontare le conseguenze delle guerre nei paesi vicini<sup>117</sup>.

Nel corso di questi anni l'assistenza fu garantita attraverso due programmi di ricostruzione PHARE e OBNOVA.

PHARE inizialmente si rivolse esclusivamente a Polonia e Ungheria per favorire la loro transizione politica ed economica poi, considerando importante contribuire alla stabilizzazione della Macedonia, sostenne la realizzazione delle riforme economiche e il rafforzamento della democrazia. Dal 1996 divenne uno strumento finanziario anche per questo Paese che ricevette circa 85 milioni di euro<sup>118</sup>.

Quanto ad OBNOVA esso fornì un'assistenza finanziaria destinata a vari paesi balcanici, compresa la Macedonia, sino al 2001<sup>119</sup>. Gli obiettivi prioritari da realizzare erano:

- il consolidamento delle relazioni di buon vicinato ed il relativo rafforzamento della cooperazione regionale e transfrontaliera;

- la riabilitazione delle infrastrutture e degli edifici pubblici e privati danneggiati dagli effetti della guerra;

- la promozione della società civile e delle ONG nei processi di democratizzazione e la sua partecipazione nelle istituzioni culturali ed educative;

- il sostegno al processo di rientro e di reintegrazione sociale ed occupazionale sia dei profughi che degli ex militari;

---

<sup>117</sup> Dal 1991 al 1999 la Macedonia ricevette circa mezzo miliardo di euro, attraverso i programmi comunitari, cifra modesta rispetto ai 2,5 miliardi destinati alla Bosnia.

<sup>118</sup> Regolamento CEE No.463/96 che modifica il regolamento 3906/89 allo scopo di estendere l'aiuto economico all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (GU L 65, 15.3.96).

<sup>119</sup> Regolamento CEE No.1628/96 del Consiglio del 25 luglio 1996 relativo all'aiuto alla Bosnia, alla Croazia, alla Repubblica Federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (GU L 204, 14.8.1996).

- lo sviluppo del settore privato, attraverso la promozione degli investimenti stranieri e le agevolazioni alla piccola e media impresa.

Le attività di ECHO (European Commission Humanitarian Office) invece riguardarono l'assistenza umanitaria. ECHO iniziò la sua prima missione tra febbraio 1993 e agosto 1996 quando vennero allocati circa 45 milioni di euro per far fronte alle esigenze umanitarie causate dalla guerra in Bosnia. Il sostegno consisteva in varie attività, soprattutto di assistenza ai profughi bosniaci e alla popolazione locale e la fornitura di riscaldamento alle istituzioni pubbliche. ECHO fece ritorno nel paese nel 1999 per soccorrere i 300.000 profughi giunti dal Kosovo e per aiutare la popolazione locale ad affrontare le conseguenze di questo afflusso imprevisto. La sua *exit strategy*, prevista per il 2000, venne posticipata a causa del conflitto che scoppiò nella zona settentrionale ed occidentale del Paese nel febbraio 2001; anche in questo caso garantì l'assistenza agli sfollati mettendo a disposizione fondi aggiuntivi per far fronte ai loro bisogni urgenti in termini di cibo, ricostruzione di infrastrutture, assistenza sanitaria etc.

A partire dal 1991 in Macedonia, come in altri paesi fu inviata una missione di monitoraggio, la ECMM (European Community Monitoring Mission)<sup>120</sup>: poichè il conflitto si era ormai allargato a tutta la regione, l'attività di questa fu estesa ai paesi limitrofi compresa la Macedonia. Con l'azione comune del 22 dicembre 2000 la missione ECMM fu trasformata in EUMM (European Union Monitor Mission) che ebbe il compito di monitorare gli sviluppi politici e di sicurezza, con particolare attenzione all'osservazione delle frontiere, alle questioni interetiche e al ritorno dei profughi<sup>121</sup>. Più dell'assistenza alla democrazia e alla riconciliazione, che ricevettero poco supporto nel periodo 1996-2001, per la Macedonia furono importanti le politiche dell'UE volte alla futura integrazione nelle strutture europee.

L'UE, già dalla fine degli anni '90, aveva adottato un approccio coerente per i Balcani occidentali in generale e per la Macedonia nello specifico, con il lancio del Processo di stabilizzazione e associazione (SAP) da parte della Commissione nel maggio 1999<sup>122</sup>. Si trattava di un programma ambizioso che offriva agli Stati successori dell'ex

---

<sup>120</sup> Essa era stata prevista dagli Accordi di Brioni del 7 luglio 1991 per osservare il ritiro dell'esercito jugoslavo dalla Slovenia.

<sup>121</sup> European Union Monitoring Mission, Council joint action, december 22<sup>nd</sup> 2000 on the European Union Monitoring Mission, 2000/811/CFSP.

<sup>122</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo del 26 maggio 1999 sul Processo di stabilizzazione e associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale.

Jugoslavia la prospettiva dell'integrazione nell'UE e il cui scopo era assistere i paesi nel rispetto delle disposizioni del Trattato sull'UE e dei criteri di Copenhagen del 1993, che aggiungevano al funzionamento di un'economia di mercato criteri di natura politica<sup>123</sup>. Il Processo di stabilizzazione e associazione, grazie ad un approccio flessibile, avrebbe consentito loro di procedere ognuno con il proprio ritmo, sebbene nel rispetto di precise condizioni politico-economiche. Esso prevedeva da una parte una relazione di natura contrattuale, attraverso la conclusione di un Accordo di stabilizzazione e associazione (SAA) e dall'altra un programma di assistenza, CARDS (Community Assistance, Reconstruction, Development and Stabilisation). La proposta della Commissione in merito al SAP si fondava sulla convinzione che la prospettiva di entrare in Europa fosse il motore per avviare le riforme necessarie all'instaurazione di una vera democrazia, al rispetto dei diritti umani e ad un sistema economico di mercato. Inoltre la prospettiva dell'ingresso sarebbe servita anche per migliorare le relazioni tra i paesi, scongiurando il rischio di nuove crisi. La conclusione di un Accordo di stabilizzazione e associazione tra l'UE e il Paese, la cui effettiva implementazione era un requisito per una futura integrazione nelle strutture comunitarie, era conseguibile dopo varie fasi: vagliato il rispetto delle condizioni e dopo aver ricevuto il rapporto della Commissione sulla possibile apertura dei negoziati con il paese, il Consiglio avrebbe invitato la Commissione a predisporre una proposta di procedure negoziali, poi adottate dal Consiglio che in questo modo avrebbe dato avvio al negoziato per la conclusione dell'Accordo. Quanto alla Macedonia la Commissione annunciò già dal 1999 che avrebbe presentato una proposta per l'apertura di negoziati, iniziati effettivamente nel marzo del 2000. Nel summit di Zagabria del novembre 2000 fu stabilito che, in cambio della prospettiva di accesso offerta dall'UE e dei criteri di Copenhagen, la Macedonia si sarebbe impegnata a ricorrere al SAP ed in particolare al SAA per prepararsi alle richieste relative alla prospettiva d'accesso all'UE. Il 9 aprile 2001 fu firmato l'Accordo di stabilizzazione e associazione (SAA) tra l'UE e la Repubblica di Macedonia. Vennero identificate 4 aree in cui l'Unione avrebbe fornito assistenza per preparare il paese all'adesione: democrazia e stato di diritto, sviluppo economico e sociale, giustizia e affari interni, ambiente. La democratizzazione e la riconciliazione del Paese erano i maggiori obiettivi del SAA e dei programmi di assistenza. Gli obiettivi erano (ex art.1):

---

<sup>123</sup> I criteri di Copenhagen per l'adesione adottati al Consiglio europeo di Copenhagen del 1993 richiedevano agli stati futuri membri la stabilità delle istituzioni attraverso rispetto della democrazia, rule of law, diritti umani, dell'economia di mercato e la capacità di rispettare gli obblighi dell'adesione inclusa l'adesione agli scopi di unione politica, monetaria ed economica, [europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm).

1) fornire una struttura adeguata per il dialogo politico in modo da permettere relazioni politiche più strette tra le parti (UE e Macedonia);

2) assistere il Paese nello sviluppo della sua economia (anche attraverso l'adeguamento della sua legislazione a quella della Comunità);

3) promuovere relazioni economiche armoniose tra i due e una cooperazione regionale.

Le condizioni cui si doveva attenere il Paese erano: il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e del libero mercato, la stabilità, la pace e relazioni di buon vicinato con i paesi dell'area. L'Accordo prevedeva un periodo massimo di 10 anni per la piena realizzazione degli obiettivi previsti.

La portata di questo Accordo era notevole, costituendo esso un prerequisito indispensabile per accrescere le relazioni bilaterali con l'UE e uno strumento per aiutare la Macedonia a progredire nel processo di armonizzazione con gli standard e le pratiche europei. Esso stabiliva un'agenda complessa ed ambiziosa, nonché obblighi la cui implementazione richiedeva grandi sforzi in termini di riforme strutturali.

L'Accordo di stabilizzazione e associazione e l'Accordo-quadro hanno da allora costituito i due pilastri per lo sviluppo del Paese e per l'assistenza internazionale: nel periodo successivo alla crisi l'assistenza dell'UE alla Macedonia si concentrò sulla riforma istituzionali e sullo sviluppo per favorire l'integrazione graduale del paese nelle strutture europee, nel rispetto delle disposizioni previste dall'Accordo di Ohrid.

Quest'ultimo, che aveva come obiettivo la sicurezza e la democrazia in Macedonia e lo sviluppo di relazioni più strette tra il Paese e la comunità euro-atlantica, assegnò all'UE un ruolo di *primus inter pares* nel quadro del peace-building. L'Accordo infatti conteneva un invito all'UE di coordinare l'assistenza internazionale: a questo fine l'Unione Europea nominò un Rappresentante Speciale “per contribuire all'implementazione totale dell'accordo di Ohrid, per assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'UE ed il coordinamento degli sforzi della comunità internazionale ed infine per aiutare nell'implementazione delle disposizioni dell'Accordo quadro”<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Council joint action 2003/681/CFSP, september 29<sup>th</sup> 2003.

### 3.4 Le disposizioni in tema di polizia contenute nell'Accordo

All'interno del capitolo 5 dell'allegato C dell'Accordo di Ohrid, il quale tratta della non discriminazione e della rappresentazione equa delle comunità che non appartengono alla maggioranza, sono presenti gli articoli 5.2 e 5.3 dai quali l'OSCE e i partner internazionali derivarono il mandato di assistere il governo nella formazione della polizia e nella riforma della sua struttura.

Quanto al primo articolo si dice che i firmatari dell'Accordo entro luglio 2002 avrebbero dovuto assumere e addestrare 500 nuovi poliziotti appartenenti alle comunità non della maggioranza, dispiegandoli nelle aree dove quelle comunità risiedevano; successivamente, entro luglio 2003, avrebbero dovuto selezionare e formare altri 500 agenti. Queste previsioni avevano lo scopo di far sì che le forze di polizia riflettessero entro il 2004 la composizione e la distribuzione della popolazione nel Paese. Per la selezione e la formazione del personale di polizia le parti chiedevano l'assistenza della comunità internazionale.

Nell'articolo seguente (5.3), nell'ambito del più generale processo di riforma della polizia, si chiedeva all'OSCE e all'Unione Europea di incrementare il numero dei programmi riguardanti:

- la formazione professionale ed il rispetto dei diritti umani;
- la riforma della polizia, inclusi i processi di selezione del personale;
- un codice di condotta per la polizia;
- la pianificazione e la gestione dell'assunzione e del dispiegamento dei reparti di polizia appartenenti alle comunità minoritarie;
- il dispiegamento in tempi rapidi di osservatori internazionali e consulenti di polizia nelle aree sensibili, sulla base di accordi presi con le autorità responsabili<sup>125</sup>.

Nell'agosto del 2001, dopo pochi giorni dalla firma dell'Accordo, il Segretariato dell'OSCE invitò un gruppo di lavoro consistente di rappresentanti dell'Unità di polizia dell'UE a Bruxelles e dell'OSCE a Vienna a preparare i parametri per l'implementazione dell'assistenza alla polizia. Questa sarebbe stata seguita da missioni di valutazione nel Paese e risultò nell'adozione del *Concept Paper on police related activities*, lo stru-

---

<sup>125</sup> Framework Agreement, annex C, Implementation and confidence building measures, cap.5.3 *Non discrimination and equitable representation*.

mento che aprì la strada allo stabilimento della *Police development Unit* (PDU), una delle unità della missione OSCE a Skopje<sup>126</sup>.

A dicembre il governo macedone e l'OSCE firmarono un *Memorandum of Understanding* che delineava le reciproche responsabilità e gli obblighi in tema di addestramento dei nuovi agenti: questo documento fu un passo importante verso lo sviluppo di una relazione duratura e basata sulla trasparenza e sulla cooperazione tra l'OSCE ed il Ministero degli Interni. Esso inoltre fornì la struttura entro cui si inserirono tutti i programmi di riforma e di addestramento della polizia, nell'implementazione dei quali si impegnarono sia la *Police Development Unit* che il Ministero degli Interni. Questo Memorandum fornì quindi la base per una stretta collaborazione tra la PDU ed il personale del Ministero.

### 3.5 Il contributo dell'OSCE nel settore della polizia

Nel settore della polizia l'OSCE si occupò della riforma della stessa, concentrandosi soprattutto sulla formazione del personale e sullo sviluppo di un concetto che tenesse conto del rapporto tra la polizia e la popolazione, la cosiddetta *community policing*. La missione dell'OSCE ebbe come scopo ultimo la creazione di un servizio di polizia professionale e responsabile e, attraverso la *Police Development Unit*, agì in un'ottica di lungo periodo consapevole dell'impegno richiesto. Fin dal 2001, anno in cui la PDU ricevette l'incarico di occuparsi di questo settore, essa comprese che era necessario sviluppare una nuova strategia che prevedesse un radicamento della polizia nella società e una formazione professionale della stessa, al fine di accrescere la sicurezza della comunità. Il modo migliore per contribuire alla creazione di una società sicura era quello di svolgere un ruolo di prevenzione, di assistenza e di supporto. L'OSCE pertanto si impegnò ad assistere il Ministero degli Interni nella creazione di un servizio di polizia sufficientemente flessibile e che avesse un rapporto di collaborazione con le comunità locali, nel quadro del nuovo concetto di *community policing*.

L'Organizzazione riconobbe l'importanza di un addestramento che coinvolgesse in un programma-base anche le comunità non maggioritarie del Paese (in particolare i macedoni di etnia albanese), dispiegandole nelle aree dove si era sviluppata la crisi, creando così una polizia multi-etnica. Il contributo dato dagli agenti di polizia non ap-

---

<sup>126</sup> SEC.GAL/260/01/Rev.1 of november 23<sup>rd</sup> 2001.

partenenti alla comunità di maggioranza e l'introduzione di un rapporto interattivo tra polizia e popolazione contribuirono alla creazione di un ambiente stabile dove la legge fosse rispettata. Questo era un requisito essenziale per lo sviluppo economico, per relazioni interetniche migliori e per l'efficacia delle riforme legate alla democratizzazione.

Assieme all'Unione Europea l'OSCE contribuì anche alla riforma strutturale della polizia, assistendo il Ministero degli Interni nell'attuazione della *National Police Reform Strategy* approvata nel febbraio 2004 la quale, tra le varie disposizioni, ne conteneva una particolarmente rilevante, ossia il decentramento delle forze di polizia per dare maggiore indipendenza decisionale dal centro<sup>127</sup>.

L'OSCE si occupò, inoltre, di valutare i processi di reclutamento e di selezione del personale; ulteriori impegni nel settore della riforma riguardarono l'adozione di un nuovo codice di condotta della polizia e un ripensamento generale dell'organizzazione con particolare attenzione ai curricula degli agenti.

### 3.5.1 Il programma di addestramento

Per soddisfare le richieste espresse nei suddetti articoli dell'allegato C la PDU sin dalla sua formazione creò un'unità specializzata impegnata a disegnare e sviluppare i programmi di formazione per i futuri agenti di polizia, la *Curriculum development unit*. Essa era la sola responsabile della progettazione e dello sviluppo dei corsi di formazione, basati sui principi democratici di polizia, sulla rule of law, sui diritti umani e su standard internazionali di polizia ed organizzati in collaborazione con il Ministero degli Interni. Requisito fondamentale di questi corsi era che fossero di alta qualità ed applicabili alle esigenze locali. A partire dal 2001 ne vennero previsti molti per andare incontro ai bisogni della polizia nazionale, assieme ad un piano che prevedeva un programma-base di addestramento utilizzabile in tutti i futuri progetti di formazione previsti dalla PDU. Il programma richiedeva non solo una cooperazione stretta tra l'OSCE e il Ministero, ma anche istruttori di alto livello, esperti nell'ambito legale, accademici ed ufficiali di polizia.

In una lettera del 29 gennaio 2002 indirizzata all'OSCE il Ministero commentava positivamente il programma che considerava come imprescindibile per la formazione

---

<sup>127</sup> Significativa a questo scopo fu la successiva legge sulla Polizia (*Law on Police*) approvata ad ottobre 2006 che ribadiva la necessità di una nuova organizzazione territoriale nel settore della polizia.



della polizia e molto utile, in quanto si occupava direttamente di un tema sul quale in Macedonia era stato fatto poco sino a quel momento<sup>128</sup>.

### 3.5.1.1 Formazione teorica e pratica del personale

Il programma-base di addestramento, della durata di 9 mesi, comprendeva due componenti distinte ma integrate: una formazione accademica nella quale gli allievi erano formati ai più alti standard in tutti gli aspetti della polizia moderna e un programma di formazione “sul campo” che si concentrava sull’applicazione pratica di quanto appreso nei corsi teorici.

Durante questo periodo i cadetti erano affiancati da un ufficiale *senior* che li guidava e ne valutava le capacità ed i risultati conseguiti. Una volta completato questo periodo di addestramento essi erano pronti a sostenere l’esame di Stato, superato il quale sarebbero diventati agenti di polizia a tutti gli effetti<sup>129</sup>.

Quanto alla formazione accademica, essi seguivano un programma condotto da istruttori di polizia nazionali e internazionali dell’OSCE; la PDU ed il Ministero degli Interni riuscirono a rendere le competenze dei due complementari, migliorando la qualità dell’insegnamento. Il successo di questa fase di formazione era dovuto in gran parte all’impegno di questi due diversi *teams* di istruttori e all’importante programma-base, adattato alle necessità del servizio di polizia nazionale. Il corso teorico mirava a sviluppare un’ampia gamma di qualità richieste alla polizia in una società democratica e, sviluppato in collaborazione con il Ministero degli Interni, prevedeva lezioni riguardanti i diritti umani, l’uso della forza, il codice di condotta della polizia etc. L’OSCE riuscì a raggiungere nel luglio 2002, il primo traguardo identificato nell’allegato C all’articolo 5.2, ossia la formazione di 500 agenti appartenenti alle comunità minoritarie, garantendo così un servizio di polizia multietnico.

La PDU, con uno studio condotto a inizio 2002, si rese conto della necessità di un programma nuovo di formazione “sul campo” strutturato e standardizzato e, a questo scopo, guidò lo sviluppo del cosiddetto *New Field Training Program*, approvato in seguito dal Ministero. Su richiesta di e in cooperazione con quest’ultimo la PDU organizzò seminari e corsi per personale di medio e alto livello in tutto il paese per rendere

---

<sup>128</sup> Police development documents, “Background information on the PDU” [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>129</sup> *Ibid.*

noto l'avvio di questo nuovo programma. Gli istruttori dell'OSCE ed il personale del Ministero prepararono un manuale, *the Macedonian Police Field Training Officer Manual*, frutto della condivisione da parte del governo e dell'OSCE della necessità di una cooperazione tra i due nella formazione del personale, sulla base delle esigenze della polizia macedone. Furono presi in considerazione i nuovi orientamenti democratici che consideravano la polizia come un servizio per i cittadini, così come l'impegno della comunità internazionale nell'introduzione di standard più elevati nel campo dei diritti umani durante la fase di formazione "sul campo".

Grazie alla presenza di alcuni coordinatori del *Field Training* la PDU assisteva il Ministero degli Interni nel monitorare il programma e valutava, attraverso delle interviste, il progresso fatto dai futuri agenti e l'efficacia dei loro *fields training officer*. Il nuovo programma aveva come punto di forza l'impegno e la dedizione del personale selezionato come *fields training officer* dotato, grazie a corsi di preparazione volti a rafforzare le capacità istruttive, degli strumenti necessari per assistere l'agente nella sua formazione.

I corsi per i *fields training officers* cercavano di accrescere la professionalità e le capacità di insegnamento concentrandosi sui ruoli e sulle responsabilità, sulla revisione dei programmi di base, sulla valutazione delle competenze di base, sugli standard professionali e sulle capacità comunicative.

Alla fine del corso-base era previsto per i futuri agenti un *in-service training program* di due settimane per aiutarli a comprendere meglio la correlazione esistente tra quanto avevano appreso sugli elementi fondamentali della polizia a livello teorico e la struttura legale per la loro applicazione pratica<sup>130</sup>.

Per superare l'esame statale il corso avrebbe fornito una preparazione adeguata ed sarebbe stato compreso, a partire dal 2003, nel *Basic Training Program*.

Lo scopo dell'OSCE era quello di fornire al Paese e alle forze di polizia agenti che fossero di elevata moralità e al servizio dei cittadini, pertanto raccomandò, nelle comunicazioni dirette al governo, che fosse escluso dal processo di formazione della polizia ogni coinvolgimento dei partiti politici .

Nel 2004 il *Basic Training Program* fu modificato; da allora la formazione accademica dura 9 mesi, mentre quella sul "campo" solo tre mesi. Questo nuovo programma fu concepito dagli istruttori nazionali dell'Accademia di polizia con il sostegno della PDU nella preparazione delle lezioni e del materiale per l'insegnamento. La *Police*

---

<sup>130</sup> *Ibid.*

*Development Unit* ha tuttavia espresso dubbi sulla utilità di questo nuovo sistema che prevede una maggiore durata della formazione teorica<sup>131</sup>.

Il mandato dell'OSCE non prevedeva solo la formazione di nuovi agenti, ma anche l'assistenza a coloro che erano già tali attraverso programmi basati su principi democratici e standard internazionali relativi ai diritti umani. A questo scopo la PDU riformò i programmi di formazione per tutti gli agenti, per assicurare che essi ricevesse una formazione coerente con quella dei nuovi.

La missione si occupò anche della formazione degli istruttori di polizia per accrescere le capacità locali e permettere il raggiungimento di una certa autonomia del personale responsabile della formazione.

Le lezioni trattavano argomenti quali il ruolo dell'istruttore, l'ambiente di apprendimento, i metodi di insegnamento, l'organizzazione delle lezioni e le capacità comunicative.

Il Ministero degli Interni inoltre richiese alla PDU una formazione specializzata ed avanzata nei seguenti campi: la difesa dei diritti umani, la lotta contro il traffico di esseri umani e la sicurezza del procedimento elettorale.

Quanto a quest'ultimo aspetto venne organizzato dalla PDU un corso della durata di un giorno in occasione delle elezioni del settembre 2002 e riguardante la sicurezza del procedimento elettorale. Avendo a disposizione solo 10 giorni per la formazione del personale, la PDU organizzò e dispiegò delle squadre, ognuna formata da un esperto legale, un istruttore del Ministero e un istruttore internazionale (dell'OSCE/ODIHR) i quali avevano precedentemente seguito un corso per istruttori organizzato dalla PDU.

Durante la campagna elettorale queste squadre si occuparono dell'addestramento in varie località del paese: al termine delle elezioni la *Police Development Unit* pose delle domande agli esperti del Ministero degli Interni e agli istruttori internazionali, i quali sottolinearono l'eccellente cooperazione entro ogni squadra di addestramento e l'entusiasta partecipazione degli agenti. Il successo del corso fu dimostrato, oltre che dai commenti degli istruttori, dal gran numero di agenti che vi prese parte, dall'interesse del personale del Ministero e dai giudizi positivi riguardo il comportamento professionale della polizia durante le elezioni. Questo *training*, l'*Election Security Training*, fu il più grande di questo genere condotto da una missione internazionale e fu conside-

---

<sup>131</sup> *Annual report of the Secretary General on police related activities in 2004*, SEC. DOC/2/05, 29-6-2005.

rato da Organizzazioni nazionali ed internazionali come uno dei principali elementi che contribuirono ad un processo elettorale trasparente e pacifico<sup>132</sup>.

### 3.5.1.2 L'addestramento della polizia di frontiera

Tra le disposizioni previsti dall'Accordo-quadro di Ohrid c'era il passaggio del controllo delle frontiere dall'esercito alla polizia.

Nel dicembre 2003 il governo macedone adottò la *Strategia per la gestione integrata delle frontiere*, grazie alla quale la responsabilità del controllo delle frontiere passò dal Ministero della Difesa a quello degli Interni: ciò significava che l'intero territorio non era più sotto il controllo dell'esercito, bensì della polizia, come in altri paesi europei<sup>133</sup>.

Sin dall'inizio del 2004, ossia da quando iniziò lo stabilimento della polizia di frontiera nel paese, la missione dell'OSCE, su richiesta del Ministero degli Interni, sostenne l'ambizioso *Management Skills Development Programme*. La PDU organizzò all'Accademia di polizia di Idrizovo, nei pressi di Skopje, attività di formazione per la polizia di frontiera e per dipendenti del Ministero della Difesa che sarebbero diventati presto poliziotti di frontiera, nonché corsi di formazione per gli istruttori: nel suo programma del 2004 l'OSCE prevedeva la formazione di 1000 nuovi agenti entro il 2005. La PDU sottolineò i problemi creati dal trasferimento del personale macedone alla polizia di confine, in quanto ciò avrebbe alterato la composizione etnica della polizia di frontiera a favore di questo gruppo etnico, essendoci nell'esercito macedone una componente minima di etnia albanese<sup>134</sup>. La missione dell'OSCE, per rendere questa polizia sempre più professionale, progettò anche corsi sulle capacità di controllo e gestione delle frontiere, nonché corsi di informatica e di lingua. In collaborazione con la missione europea di polizia, *Proxima*, vennero organizzati seminari per intensificare la conoscenza acquisita a livello teorico e affiancare all'approccio teorico uno pratico<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Police development documents: *Background information on PDU*.

<sup>133</sup> *Annual report on OSCE activities in 2005*, p.66.

<sup>134</sup> In occasione della cerimonia sul trasferimento del controllo della prima frontiera, maggio 2004 il capo missione, Carlos Pais, ha detto che è sempre un buon segno quando non è necessario che l'esercito sia coinvolto nella sicurezza delle frontiere e quando questo compito è trasferito alla polizia.

<sup>135</sup> *Annual report of the Secretary General on police related activities, 2005*.

I corsi servirono ad aumentare le capacità di comunicazione e di controllo delle frontiere, soprattutto grazie all'interazione con le comunità ai confini<sup>136</sup>. Il diverso background degli individui in termini etnici e soprattutto professionali, molti dei quali avevano fatto parte dell'esercito, rese i gruppi di lavoro estremamente utili e formativi: impararono oltre che dagli insegnamenti degli istruttori dalle esperienze dei loro colleghi.

La formazione fu completata nell'ottobre 2005; oltre a questa la missione svolse un'attività di consulenza e di osservazione di questo nuovo servizio di polizia. Dal 2006, grazie al supporto della missione dell'OSCE, la polizia di frontiera stabilì dei coordinatori per l'addestramento regionale e la PDU cominciò a formare gli istruttori che avrebbero avuto il compito di migliorare ulteriormente le competenze dei loro colleghi<sup>137</sup>.

Il trasferimento delle responsabilità in materia di controllo delle frontiere permise alla polizia di svolgere un'importante funzione nell'ambito della sicurezza del paese e costituì un passo importante nello sviluppo del servizio di polizia.

A questo si aggiunge la lotta contro il crimine organizzato, settore considerato fondamentale e prioritario dalla comunità internazionale e dall'OSCE in particolare. Già dal 2004 furono organizzati seminari specifici sul traffico di esseri umani: partners della PDU furono il Pubblico Ministero, l'Unità antitraffico del Ministero degli Interni, alcuni rappresentanti di ONG ed infine esperti dell'OSCE<sup>138</sup>. La PDU creò la *Organized Crime Training Unit* all'Accademia di Polizia nel novembre 2004 contemporaneamente allo stabilimento del Dipartimento sulla criminalità organizzata del Ministero degli Interni. Le principali attività di questa squadra erano concentrate sul supporto al nuovo Dipartimento in tutte le misure investigative speciali, la maggior parte delle quali erano sconosciute nel Paese.<sup>139</sup>

La formazione della polizia permise di soddisfare i requisiti previsti dall'Accordo di Ohrid in tema di equa rappresentazione di tutte le comunità in questo settore: infatti

---

<sup>136</sup> “La cooperazione coi residenti locali è parte essenziale del controllo efficace delle frontiere e della sicurezza in generale” dice Carlo Pais capo missione OSCE a febbraio 2006, *Annual report on OSCE activities, 2006*.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Annual report of the Secretary General on police-related activities in 2004*.

<sup>139</sup> *Ibid. 2005*.

se nel 2001 all'Accademia di polizia solo il 3,8% del corpo di polizia era composto da macedoni di etnia albanesi, nel settembre 2005 essi costituivano il 15%<sup>140</sup>.

### 3.5.2 Il New Approach to Policing

Una delle disposizioni fondamentali in tema di polizia contenute nell'Accordo prevedeva il redispiegamento delle forze di polizia nelle aree che erano state coinvolte dalla crisi. Il ritorno di quelle fu monitorato dall'OSCE e dall'Unione Europea e si caratterizzò per la presenza della polizia da poche ore a 24 ore al giorno. Il processo si concluse in un lasso di tempo limitato: dalla fine di giugno 2002 il ritorno della polizia in queste aree fu completato<sup>141</sup>. Nonostante il processo fosse un successo globale da un punto di vista politico e una tappa importante nel processo di reintegrazione pacifica e di stabilizzazione, la sola presenza fisica della polizia ed il recupero dei servizi di base non riuscirono a ristabilire la sicurezza nel Paese. I problemi principali erano:

- la mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti della polizia nelle ex aree di crisi;
- la presenza di gruppi criminali che avevano approfittato della situazione di conflitto per incrementare le loro attività illecite;
- un'attività di redispiegamento della polizia spesso poco vigorosa e soprattutto lenta, dovuta alla necessità di evitare tensioni o escalation nella violenza. A questo si aggiungevano poi delle debolezze strutturali come la mancanza di un comando decentrato, di attrezzature e di procedure chiare;
- la difficoltà incontrata della polizia nel cambiare la mentalità delle forze di polizia: queste infatti non avrebbe dovuto basarsi sui vecchi metodi ma avrebbero dovuto condividere nuovi concetti, in primo luogo quello della *community-based policing*, ossia una polizia in stretto contatto con le comunità;
- la riluttanza dei cittadini nel sostenere gli sforzi della polizia, e la preferenza accordata da quelli a soluzioni "tradizionali", lontane dal concetto di rule of law;
- l'impegno irregolare della polizia a favore di un approccio democratico che minava la fiducia della popolazione;

---

<sup>140</sup> *Annual report 2005 on OSCE activities.*

<sup>141</sup> *Annual report 2002 on OSCE activities.*

- l'incoerenza della classe politica che talvolta voleva soluzioni forti, talvolta invece preferiva evitarle: ciò creava incertezze e ambiguità.

Date queste premesse, il Ministero degli Interni sviluppò un piano, il cosiddetto *New Approach to Policing*, volto a modernizzare la polizia introducendo il concetto di *community policing*. Il principale scopo di questa nuova strategia era quello di rafforzare la fiducia dei cittadini nella polizia garantendo allo stesso tempo a quest'ultima un ambiente: si trattava di una filosofia che trasformava le attività di polizia da repressive in preventive o meglio pro-attive, in modo da far entrare il singolo agente a contatto diretto con la popolazione. La polizia avrebbe impedito così l'emergere delle cause di eventuali crimini o atti di violenza futuri ed il concetto di "forze" di polizia sarebbe stato sostituito con quello di "servizio" di polizia con cui il cittadino avrebbe interagito in modo dialettico.

Il *New Approach to Policing*, infatti, riconosceva come prerequisito per la stabilità nella regione una relazione cooperativa tra la popolazione e la polizia basata su misure di confidence-building: per ottenere un progresso a lungo termine nella regione la relazione tra polizia e comunità doveva evolvere in una di partnership.

I cittadini dovevano assumersi la responsabilità della sicurezza nelle loro comunità lavorando a stretto contatto con la polizia: in questo modo anche la polizia avrebbe potuto svolgere un lavoro veramente efficace raggiungendo come scopo finale lo sviluppo di un servizio moderno e professionale. Primo passo per realizzare questa nuova strategia era un impegno profondo della polizia stessa con la comunità, garantendo una presenza capillare soprattutto nelle regioni dove era scoppiata la crisi nel 2001.

Il Ministero degli Interni chiese alla comunità internazionale, guidata dalla PDU dell'OSCE, di sostenerlo nello sviluppo di quel piano. Durante lo sviluppo di questa fase vennero consultati alcuni partners internazionali tra cui l'UE e l'EUMM (European Union Monitor Mission), ma il ruolo di guida nel coordinare e gestire il sostegno della comunità internazionale spettò alla PDU che ricorse a consulenti e istruttori di polizia nelle aree di crisi, sempre però coordinandosi con il Ministero degli Interni.

La PDU assunse istruttori, esperti nella *community policing* e li assegnò alle aree in cui si era sviluppata la crisi; essi, assieme ai consulenti di polizia, avrebbero lavorato con la polizia locale, con i sindaci e con tutte le autorità municipali per facilitare l'introduzione dei principi relativi alla *community policing* e di misure di confidence-building per rafforzare le loro competenze. In alcuni casi i progressi furono lenti per la diffidenza degli abitanti di alcuni villaggi nei confronti della polizia, a causa del vuoto di sicu-

rezza nei 10 mesi precedenti: questo aveva portato ad un aumento delle attività criminali e alla costituzione, in alcune zone, di istituzioni parallele. La sicurezza in alcune aree era assente al punto che la polizia temeva, proprio nello svolgimento delle sue funzioni, per la propria incolumità.

La PDU preparò anche una serie di seminari per le comunità locali per introdurre il concetto di *community policing* ricorrendo al contributo dei consulenti della polizia, a quello degli istruttori e del personale della *Confidence Building Unit*. Ci si occupava soprattutto di sviluppare programmi e attività che rispondessero alle caratteristiche europee della *community policing*, quali la comunicazione con la popolazione locale, la discussione di problemi per la ricerca di soluzioni ad essi. Si ebbe un'ampia partecipazione a questi seminari da parte delle popolazioni locali e delle loro organizzazioni, dei rappresentanti delle forze di polizia, dei ricercatori, dei media. Sulla base dei risultati dei seminari il personale della PDU avrebbe fatto raccomandazioni per l'implementazione del nuovo concetto di *community policing* in ogni regione.

Il *New Approach to Policing* stabiliva alcuni obiettivi concreti da conseguire per rafforzare le attività della polizia. Era necessario:

- avere una struttura di comando a livello locale flessibile;
- la partecipazione da parte della polizia in meetings informali con le comunità ;
- eliminare uniformi militari e la sostituirle con uniformi blu per aiutare a costruire più facilmente la fiducia della comunità nella polizia;
- sostituire le riserve con la polizia professionale;
- identificare stazioni di polizia da creare o ricostruire;
- rimuovere tutti i posti di controllo di polizia<sup>142</sup>.

Per riflettere le differenti esigenze locali ci si poteva impegnare concretamente nell'attuare i punti suddetti quando lo avesse voluto la polizia o le autorità locali, con il supporto del personale dell'OSCE: questo dimostrava la notevole flessibilità del piano.

Il Ministero degli Interni, in quanto responsabile ultimo del *New Approach to Policing*, che richiedeva un impegno professionale e un coinvolgimento dei membri della polizia, dei privati, dei membri delle comunità, aveva l'ultima parola sulla sua implementazione. Anche se la comunità internazionale, guidata dalla PDU, assisteva il Ministero riguardo la nuova strategia, essa aveva solo il compito di dare consigli su come garantire al meglio una polizia rispondente a criteri democratici entro lo spirito dell'Accordo di Ohrid.

---

<sup>142</sup> Police development documents: *Background information on PDU*.



Come avvenne per il ridispiegamento delle forze di polizia, venne stabilito un meccanismo di coordinamento tra il Ministero e le Organizzazioni internazionali che sostenevano il nuovo Approccio, il *Crisis Management Center*, presieduto da un rappresentante del Ministero degli Interni e dalla PDU, che rappresentava la comunità internazionale (OSCE, UE, EUMM), con il compito di monitorare l'implementazione della strategia complessiva ed assicurare pertanto un continuo progresso nel raggiungimento degli obiettivi definiti.

La missione OSCE diede il suo appoggio al Ministero degli Interni a livello ministeriale e attraverso il *Crisis Management Center*, ma si concentrò soprattutto sull'assistenza alla polizia locale sull'esecuzione delle raccomandazioni previste dal Piano. La PDU collaborò strettamente anche con la *Rule of Law Unit* che si occupava di procedure legali e con la *Confidence Building Unit*, il cui compito era invece quello di assistere nello sviluppo delle relazioni tra comunità locali e autorità. I consulenti della PDU sarebbero stati rimossi, anche se gradualmente, entro la fine del 2002, ma il sostegno dell'OSCE agli sforzi del Ministero per accrescere la fiducia dei cittadini nella polizia e nella legge continuarono anche negli anni seguenti.

### 3.5.2.1 I CAGs come esempio di community policing

L'iniziativa della *community policing* venne sostenuta dall'Ambasciata olandese e dal Regno Unito; quest'ultimo paese suggerì un nuovo modello di comunicazione tra popolazione, governo locale e polizia. Nell'*executive community policing Conference* promossa dall'OSCE e dal Regno Unito nel maggio 2002, infatti propose una nuova struttura volta a promuovere i principi della *community policing*: i Citizen Advisory Groups (CAGs)<sup>143</sup>.

Essi erano dei forum che riunivano cittadini, polizia e autorità locali per discutere assieme temi di interesse comune: erano stabiliti in un ambito territoriale delimitato, sotto la competenza di una determinata stazione di polizia. L'idea era quella di rafforzare la fiducia tra questi soggetti attraverso una soluzione condivisa dei problemi locali, per creare uno spirito di collaborazione reciproca e una responsabilità comune nel rispetto della legge e dell'ordine. Inizialmente l'OSCE si concentrò sulle regioni a nord e ad ovest del paese per permettere ai cittadini di quelle zone di poter comunicare con la

<sup>143</sup> PDU Annual report 2002 - Spillover Monitor Mission to Skopje.

polizia: dato il successo di questi nuovi gruppi, furono estesi a tutto il paese. Inizialmente il personale della *Confidence Building Unit* aiutò la PDU nel promuovere i principi della *community policing*, attraverso i CAGs: solitamente il lavoro del personale della *Confidence Building Unit* consisteva nell'identificare un villaggio in cui creare un CAG, mostrare come funzionava per poi dare poi l'esempio ad altri villaggi o realtà locali. Il *Crisis Management Centre* comprese subito l'importanza ed il valore dei CAGs e incoraggiò la formazione di questi gruppi come modalità per facilitare e coltivare un approccio di *community policing*.

Questa iniziativa fu di enorme successo in quanto la polizia e la comunità locale lavoravano assieme per risolvere i problemi. Le prime questioni sollevate dai partecipanti ai CAGs erano relative alle strutture comunali e alla qualità della vita: trasporti, illuminazione stradale, dispute tra villaggi, ma anche questioni relativi alla sicurezza stradale e alla criminalità. La polizia diede un aiuto concreto nel risolvere questi problemi anche se in alcuni casi, soprattutto inizialmente, si dimostrò poco preparata. Nella fase iniziale, inoltre, si riscontrarono numerosi ostacoli allo sviluppo dei CAGs dovuti alle influenze politiche, all'integrazione con altre strutture di governo locale, alla semplice resistenza al cambiamento ed infine ad una generale diffidenza della popolazione. Sin dall'inizio l'esercito macedone si incontrò con la polizia e la comunità per rendere noti i movimenti e l'addestramento delle truppe nelle zone interessate<sup>144</sup>.

Negli anni seguenti la polizia locale, a seguito della decisione del Ministero degli Interni di ampliare il programma a livello nazionale, si assunse la responsabilità di organizzare nuovi CAGs su tutto il territorio. Ad esse venne garantita maggior autonomia e dalla copertura di circa 200 villaggi nel 2003 si passò nel 2005 a più di 420<sup>145</sup>. Tali meetings non solo migliorarono la comunicazione e la cooperazione tra i cittadini e la polizia, ma accrebbero anche la fiducia della popolazione e la stabilità<sup>146</sup>. Le riunioni preparate da questi gruppi furono e sono tuttora considerate estremamente utili perché, sedendosi e discutendo dei problemi della comunità con la polizia, si possono prevenire problemi futuri.

Ad oggi, con uno sviluppo su scala nazionale dei CAGs, il rapporto di fiducia tra la polizia e la comunità è sempre più forte. Per assicurare un miglioramento di questi

---

<sup>144</sup> PDU *Annual report 2002*- Spillover Monitor Mission to Skopje, pp. 22-23.

<sup>145</sup> Police Development Unit, Documents, [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>146</sup> Come ha detto più volte Carlos Pais, capomissione dell'OSCE.

forum, inoltre, è importante insegnare ai partecipanti ai CAGs a sviluppare sempre più le loro capacità.

Assieme agli esperti locali, gli istruttori dell'OSCE organizzano dei seminari per i membri dei CAGs relativi alla capacity-building e riguardanti ad esempio il governo locale, la soluzione di problemi a livello locale e la stesura di progetti. Inoltre sono stati creati CAGs tematici per aumentare la consapevolezza tra i giovani, i loro genitori e gli insegnanti riguardo temi quali, ad esempio, la prevenzione del crimine: in questo caso si crea un CAG dove ogni scuola è rappresentata da uno studente da insegnanti e da psicologi.<sup>147</sup>

Un'importante iniziativa è stata condotta dal Ministero degli Interni tra dicembre 2004 e giugno 2005, con la collaborazione del Ministero dell'Istruzione, del personale dell'OSCE e con il supporto finanziario dell'Ambasciata olandese. Essa consisteva nella visita da parte di agenti di polizia di alcune scuole elementari per insegnare ai bambini i principi base della *community policing* e per spiegare loro i compiti della polizia.

“L'uso dell'informazione pubblica è un elemento chiave nella *community policing* e può essere anche un modo per avvicinare i cittadini più giovani e la polizia. Con il coinvolgimento della polizia nella campagna di sicurezza a favore dei bambini si contribuisce allo scopo generale della missione di migliorare le relazioni tra polizia e comunità”<sup>148</sup>.

Altri progetti sono stati recentemente sostenuti dall'OSCE tra cui una campagna pubblicitaria per promuovere i benefici della *community policing* e un progetto, indirizzato ai bambini delle scuole elementari, riguardante la sicurezza stradale. L'iniziativa è stata apprezzata dagli insegnanti e dai genitori, che ad oggi considerano gli agenti di polizia membri a pieno titolo della comunità e fondamentali per la sicurezza di questa. Il Ministero degli Interni e la missione dell'OSCE sono rimasti così soddisfatti dei risultati del progetto che hanno deciso di estenderlo agli alunni più grandi e di ampliarlo anche al di fuori delle aule scolastiche<sup>149</sup>.

I risultati dei sondaggi fatti nel 2006, riguardo l'implementazione dei principi della *community policing*, hanno dato risultati positivi, in particolare nelle aree dove era scoppiata la crisi.

---

<sup>147</sup> *Skopje mission help Citizens' Advisory Groups to strengthen trust between people and police*, february 2007, [www.osce.org/skopje/item\\_2\\_23446.html](http://www.osce.org/skopje/item_2_23446.html).

<sup>148</sup> Come detto da un rappresentante del Ministero dell'Interno, G. Pavlovski.

<sup>149</sup> *Mission to Skopje supports confidence building between schoolchildren and police*, september 2005, [www.osce.org/skopje/item\\_2\\_16214.html](http://www.osce.org/skopje/item_2_16214.html).

Il sindaco di Skopje, Kostovski ha detto di essere felice che i cittadini abbiano un'altra idea della polizia e che, grazie agli sforzi dell'OSCE, il concetto di *community policing* sia diventato parte della società ed abbia migliorato l'immagine dei poliziotti in divisa.

Gli standard e i valori della *community policing* sono stati recentemente introdotti anche in altri Stati dell'OSCE come l'Armenia, l'Azerbaijan, la Croazia, il Montenegro, il Kyrgyzstan, la Serbia ed il Kosovo<sup>150</sup>.

La necessità di andare oltre il concetto di CAG ha portato nel 2007 ad affiancare ad esso un ulteriore modello di *community policing* superiore dal punto di vista qualitativo: il *Local Prevention Council*.

Esso, di provenienza anglosassone, è stato applicato in Francia, Belgio ed in Croazia e prevede un quadro legislativo con norme specifiche: una di queste stabilisce l'obbligo del comandante di polizia di una determinata area di riferire al sindaco notizie riguardanti la sicurezza pubblica.

Con il *Local Prevention Council* si soddisfano quelle necessità di decentramento del potere previste dall'Accordo di Ohrid: chi rappresenta l'autorità non è più un unico soggetto centralizzato ed organizzato gerarchicamente, bensì soggetti locali, tra cui il sindaco, che lavorano con la polizia per la risoluzione di quei problemi che di volta in volta si presentano.

Affinchè il modello della *community policing* funzioni, occorre un coinvolgimento dei cittadini che può avvenire, in assenza di una predisposizione culturale alla partecipazione della società (tipica delle società balcaniche), con la creazione di una normativa che spinga i soggetti a lavorare assieme in questa direzione.

Il ritorno alla normalità nel settore della sicurezza ancora oggi non è avvenuto: la polizia è accettata con difficoltà in alcuni villaggi soprattutto al confine nord col Kosovo e la sua presenza è ridotta al minimo se non addirittura assente del tutto.

### 3.5.3 I programmi di riforma dell'OSCE

---

<sup>150</sup> *Skopje mission help citizens' advisory group to strengthen trust between people and police*, february 2007, [www.osce.org/skopje/item\\_2\\_23446.html](http://www.osce.org/skopje/item_2_23446.html).

L'OSCE si occupò anche dell'assistenza alla riforma della polizia, così come previsto dall'art. 5.3 dell'allegato C dell'Accordo-quadro che prevede che la comunità internazionale, OSCE compresa, aumenti i programmi di formazione e l'assistenza a favore della polizia.

Il 25 febbraio 2002 l'OSCE e l'Unione Europea firmarono un *Memorandum of Understanding* che portò alla creazione di un *Police Reform Group* entro la PDU.

I membri delle due organizzazioni lavorarono su riforme strutturali della polizia guidate dai principi dell'Accordo europeo di stabilizzazione e associazione: la PDU si consultò infatti con i consulenti di polizia dell'UE ed entrambi si occuparono di valutare il processo di selezione e reclutamento per fornire poi raccomandazioni volte alla modifica del sistema.

Basato sulle esperienze del primo reclutamento, avvenuto nel novembre 2001, fu iniziato un progetto congiunto con l'UE a giugno 2002 allo scopo di conseguire un reclutamento trasparente e procedure di selezione corrette, prive di influenze politiche. La Commissione europea finanziò uno studio sul reclutamento e sulla selezione del personale e presentò un rapporto sui risultati e delle raccomandazioni alla PDU sul tema della riforma: dopo qualche modifica fatta assieme, i due presentarono il nuovo modello al Ministero degli Interni nel luglio 2002<sup>151</sup>.

Quanto ai meccanismi di promozione, riconoscendo l'importanza di avere agenti di polizia competenti a tutti i livelli ed in tutte le unità, i consulenti della PDU nel 2002 riesaminarono le norme che regolavano le promozioni per rendere le procedure giuste, trasparenti e soprattutto basate sul merito. Gli obiettivi includevano:

- un programma di insegnamento che accrescesse lo status professionale della polizia senza interferenze politiche nel reclutamento, nella promozione e nelle nomine e contribuisse ad una maggiore imparzialità ;

- il decentramento della struttura di comando e di controllo della polizia nazionale sulla base della legge sul governo locale (Law on local self-government) e una riorganizzazione della polizia per renderla efficiente, professionale e sensibile ai bisogni della comunità locale;

- la previsione di un sistema relativo alle promozioni e agli avanzamenti di carriera che fosse fondato su standard ben definiti e su un sistema di esame, analisi dei risultati e verifiche<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> *Police reform programs PDU Annual report 2002- Spillover Monitor Mission to Skopje*, p.23.

<sup>152</sup> *Ibid.*

L'Accordo-quadro richiedeva l'assistenza nello sviluppo di un nuovo codice di condotta, poiché quello esistente si era dimostrato inadeguato<sup>153</sup>.

Tutto il personale di polizia doveva comportarsi nel pieno rispetto del codice di condotta per evitare il venir meno alla fiducia dei cittadini nella polizia e per proteggere i diritti di tutti.

Questo progetto sarebbe stato realizzato dalla PDU assieme all'UE sotto la guida di esperti del Consiglio d'Europa sulle cui raccomandazioni si sarebbe basato il nuovo codice di condotta.

Purtroppo si sono riscontrati molti problemi, soprattutto dovuti all'assenza della meritocrazia come criterio usato negli avanzamenti di carriera: il paese ha difficoltà a considerare i servizi pubblici ed in primis la polizia al di fuori del contesto politico, per cui solitamente la gestione del personale avviene sulla base di appartenenze partitiche.

### 3.6 L'UE e il sostegno alla riforma della polizia

L'UE è stata presente in questo settore sin dal 2001, con il Rappresentante Speciale<sup>154</sup>, la delegazione della Commissione europea e la Missione di Monitoraggio dell'UE (EUMM).

Tuttavia il ruolo maggiore è stato ricoperto dalla Commissione e dal Consiglio: l'impegno dell'UE nell'appoggiare il processo di pace e nel portare il Paese più vicino all'UE si è tradotto nella presenza di strumenti sia dell'una che dell'altra istituzione, necessari alla riforma della polizia. La prospettiva a lungo termine, offerta dal Processo di stabilizzazione ed associazione e finanziata dal programma CARDS<sup>155</sup>, si è affiancata agli strumenti del Consiglio a sostegno dell'Accordo di Ohrid. Contribuendo all'implementazione di quest'ultimo, il Consiglio ha infatti sostenuto indirettamente il Processo di stabilizzazione e associazione, facilitando quindi l'avvicinamento della Macedonia all'Unione Europea. In base all'approccio, noto come “*dual track approach*”, la Commissione è stata responsabile delle riforme strutturali e di lungo periodo della polizia fi-

---

<sup>153</sup> Framework Agreement Annex C Implementation and confidence building measures, cap.5.3 *Non discrimination and equitable representation*.

<sup>154</sup> Joint action 2002/963/CFSP of december 10<sup>th</sup> 2002, amending and extending the mandate of the Special Representative of the European Union in FYROM, Council of the European Union (OJ L334/7, 11.12.2002), pp.7-8.

<sup>155</sup> Community Assistance, Reconstruction, Development and Stabilisation (EC No.2666/2000).

nalizzate allo sviluppo istituzionale del paese, mentre il Consiglio ha agito nel breve periodo cercando, attraverso una missione di polizia, di affrontare le necessità più urgenti nel settore.

L'efficacia di questo *dual track approach* è stata minima: nonostante i numerosi progetti della Commissione e la missione del Consiglio *Proxima* abbiano avuto risultati positivi, il più grande ostacolo alla riforma della polizia è stata l'assenza di un coordinamento tra i due a livello operativo.

### 3.6.1 Il ruolo della Commissione europea

Le riforme riguardanti il settore della sicurezza in Macedonia furono realizzate nel quadro del SAA (Accordo di stabilizzazione e associazione), che il Paese firmò il 9 aprile 2001 e con cui ottenne lo status di candidato potenziale dell'UE. Un importante obiettivo era quello di assistere il paese nello sviluppo di un servizio di polizia multietnico, decentralizzato, privo di influenze politiche, trasparente e rispondente effettivamente ai bisogni dei cittadini. A questo si aggiungeva il sostegno alla sicurezza regionale, da conseguire dispiegando personale incaricato dei controlli alle frontiere e rafforzando la capacità degli agenti di polizia nella lotta contro il crimine organizzato.

Oltre ai finanziamenti previsti nell'ambito del programma CARDS, subito dopo la firma dell'Accordo di Ohrid e fino all'inizio del 2002 la Commissione ricorse per la prima volta al RRM (Rapid Reaction Mechanism), un meccanismo di finanziamento rapido che fornì 2 milioni di euro per programmi di riforma della polizia<sup>156</sup>. Tra le principali iniziative finanziate da questo meccanismo ci fu l'ECJHAT (Commission Justice and Home Affairs Team), un team a guida francese. Avviata a marzo 2002, l'ECJHAT ebbe l'obiettivo di assistere le autorità macedoni nello sviluppo di strategie di riforma della polizia trasferendo esperti degli Stati membri dell'UE al Ministero degli Interni per assisterlo nella preparazione di documenti strategici e per indirizzare le attività di riforma già esistenti. Una diretta conseguenza di questi sforzi fu l'adozione, da parte del governo macedone, della *National police reform strategy* a febbraio 2004, ampiamente basata su raccomandazioni dell'ECJHAT.

---

<sup>156</sup> *Rapid reaction mechanism end of programme report: Former Yugoslav Republic of Macedonia*, European Commission, Conflict Preventive and Crisis Management Unit, Bruxelles, June 2004.

L'ECJHAT fu poi sostituito dal *Police Reform Project* della Commissione europea (ECPRP), un team consultivo dispiegato da giugno 2004 a settembre 2005 nel Ministero degli Interni per guidare l'implementazione del processo di riforma della polizia nel quadro della *Police Reform Strategy*.

Il *Police Reform Project* della Commissione sostenne inoltre lo sviluppo di una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere da realizzare modernizzando l'organizzazione della polizia, decentralizzando il processo decisionale e depoliticizzando il Ministero degli Interni. Ricorrendo ai finanziamenti del programma CARDS si investì nell'addestramento, nelle attrezzature, nelle infrastrutture e nell'assistenza tecnica a favore della polizia, anche di quella di frontiera<sup>157</sup>.

Nell'ottobre 2005, su richiesta del governo macedone, la Commissione europea lanciò un progetto di gemellaggio (*Twinning project*), prendendo in considerazione le raccomandazioni delle precedenti missioni consultive (ECJHAT e ECPRP), nonché i risultati della missione Eupol-*Proxima*, avviata dal Consiglio europeo: per assicurare una certa continuità coi progetti precedenti il *Twinning Project*, esso coinvolse 3 consulenti di polizia della missione ECPRP. Lo scopo del progetto era quello di creare un servizio di polizia efficace e responsabile che rispettasse i diritti umani e operasse conformemente agli standard internazionali. In pratica il team avrebbe aiutato a sviluppare capacità a livello tecnico e istituzionale (nella lotta contro la criminalità organizzata, ad esempio) e ad introdurre nuovi regolamenti e procedure operative.

Il progetto, basandosi sull'esperienza dei paesi candidati all'UE, pur tenendo in considerazione i diversi stadi di associazione dei paesi parte del Processo di stabilizzazione e associazione dell'UE, (come precedentemente ECJHAT) sosteneva e finanziava il trasferimento, in qualità di consulenti, di impiegati statali provenienti dagli Stati membri dell'UE che avrebbero assistito il Ministero dell'Interno nell'implementazione dei programmi di riforma.

Nonostante i considerevoli progressi ottenuti nel riformare il quadro legislativo nel settore della polizia furono evidenti alcuni problemi.

Tra questi il modello del "paese quadro" previsto dalla Commissione: pur se gli esperti di polizia della Commissione provenivano da diversi Stati membri, il progetto

---

<sup>157</sup> I.Ioannides, *Police mission in Macedonia*, in *Evaluating the EU's crisis mission in the Balkans*, M.E-merson and E.Gross, Centre for European Policy Studies (CEPS), september 2007, p.89.



era offerto ad un solo Stato<sup>158</sup> e ciò creava difficoltà al paese in questione nel fornire supporto logistico e nel mobilitare in modo tempestivo esperti di altri Stati.

Inoltre, mentre CARDS avrebbe dovuto assicurare un seguito lineare al programma RRM, la durata di sei mesi prevista dal regolamento dell'RRM per i programmi di riforma<sup>159</sup> costituì un limite ai progetti: la riforma necessitava infatti, per sua natura, di un approccio di lungo periodo. La decisione di aprire un ufficio permanente dell'Agenda europea per la Ricostruzione (EAR) a Skopje nel dicembre 2001 fu vista come una possibile soluzione al problema: i programmi sarebbero stati gestiti da un'unica struttura presente "in loco", rafforzando così la coerenza tra i diversi strumenti di finanziamento della Comunità. In quest'ottica l'EAR fu prima responsabile dell'implementazione del programma dell' RMM e poi dei progetti seguenti finanziati da CARDS.

Nonostante le aspettative di miglioramento, la presenza dell'EAR creò notevole confusione: non si sapeva chi dovesse progettare ed osservare i programmi della Commissione e ciò creava tensione tra la delegazione della Commissione europea a Skopje e l'EAR stessa. La delegazione infatti era particolarmente gelosa del controllo politico su alcuni degli elementi più sensibili dei programmi, come le attività di riforma della polizia che avrebbe voluto mantenere tra le sue competenze. Infine le lente procedure della Commissione e la mancanza di strumenti politici efficienti influenzarono negativamente l'andamento della riforma regionale della polizia<sup>160</sup>.

L'impegno nella riforma della polizia fu appoggiato anche da altri attori, oltre che dalla Commissione europea e dall'OSCE: tra questi vi era l'EUMM, (European Union Monitoring Mission), composta da osservatori civili disarmati che monitoravano lo sviluppo politico delle questioni riguardanti la sicurezza e i confini. Seppure indipendenti, gli osservatori operavano in stretta cooperazione con l'ufficio del Rappresentante Speciale dell'UE e con la Commissione europea ed inoltre lavoravano nei villaggi e città di loro competenza stabilendo vari contatti all'interno della società macedone.

Infine alcuni Stati membri siglarono accordi bilaterali con la Macedonia<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> EC. No.381/2001.

<sup>160</sup> I. Ioannides, cit., pp.88-89.

<sup>161</sup> In particolare la Francia appoggiò la *Police Special Task Unit* e fornì addestramento alla polizia, la Gran Bretagna si occupava della formazione della polizia volta a prevenire e combattere il traffico di esseri umani e nella *community policing*, l'Italia soprattutto della polizia di frontiera, I.Ioannides, *EU police mission Proxima: testing the "European" approach to building peace in Civilian crisis management: the EU way.*

### 3.6.2 La missione Proxima

Con l'avvio della missione Eupol - *Proxima* il Consiglio si occupò, a differenza di quanto aveva fatto la Commissione europea, delle necessità a breve termine relative alla sicurezza lavorando a fianco della polizia locale in tutto il paese<sup>162</sup>. Mentre la Commissione europea seguì la riforma a livello centrale, collaborando direttamente con il Ministero degli Interni, durante il primo anno il Consiglio seguì la riforma nelle ex aree di crisi, nel secondo, invece, a livello nazionale.

Il complesso ambiente in cui *Proxima* fu dispiegata, caratterizzato da una nutrita presenza internazionale, pose la questione di come contribuire al meglio al processo di riforma della polizia e come coordinarsi con gli attori già presenti.

Il 29 settembre, a seguito dell'invito del Primo Ministro macedone all'Alto Rappresentante Solana, i Ministri degli Esteri dei paesi europei decisero di istituire una missione di polizia europea, la seconda dopo quella dispiegata in Bosnia<sup>163</sup>.

La missione fu lanciata ufficialmente il 15 dicembre 2003 con un mandato di un anno (poi esteso sino al dicembre 2005), allo scopo di creare un servizio di polizia efficiente e professionale e di promuovere gli standard europei di polizia, integrando anche l'azione dell'OSCE in questo settore. *Proxima* rientrava nell'impegno assunto, a seguito dell'Accordo di Ohrid, di contribuire alla normalizzazione e alla graduale stabilizzazione in Macedonia.

*Eupol Proxima* fece seguito alla prima missione militare dell'Unione Europea, *Concordia*: pur volendo evitare una cronica dipendenza dalle forze di sicurezza straniere l'UE concluse che, benché la presenza militare non fosse più necessaria, la situazione restava difficile a causa della presenza di aree che sfuggivano al controllo della legge e dove mancava la fiducia della popolazione nelle forze di polizia. Come sostenne Solana alla cerimonia di chiusura di *Concordia*, la principale minaccia alla stabilità non era più

---

<sup>162</sup> "The role of the EUPOL Proxima in FYROM: special focus on the support of the implementation of the integrated border management strategy, G.Butini, Deputy Head of Programme Department, june 2005.

<sup>163</sup> Joint action 2003/681/CFSP of September 29<sup>th</sup> 2003 on the EU police mission in the Fyrom (Eupol Proxima), Official Journal of the EU, L 249 october 2003, p.66.

il conflitto armato ma la criminalità, per cui l'enfasi andava posta sulla polizia e non sulla componente militare<sup>164</sup>.

Il governo macedone, inoltre, non era più disposto ad accettare un impegno militare nel proprio paese e avrebbe solo acconsentito, nell'ottica dell'integrazione europea, ad ospitare una missione dell'UE finalizzata all'assistenza alla polizia macedone ed affiancata a quella dell'OSCE. Il dispiegamento di *Proxima* fu preceduto da una missione di "fact finding" congiunta della Commissione europea e del Segretariato generale del Consiglio, missione che si proponeva di valutare la situazione in cui versava la polizia macedone ed i settori in cui c'era necessità di agire. Imparando dalla precedente esperienza e cercando un coordinamento con gli attori già presenti, la Missione ricorse a poliziotti che erano stati già impiegati nella missione in Bosnia (EUPM) e si affidò alla consulenza dell'OSCE e di altri attori lì presenti.

### 3.6.2.1 Mandato e catena di comando della missione

Il breve periodo di pianificazione non permise lo sviluppo di un mandato ben definito e delimitato: esso fu, al contrario, molto ampio. Agli esperti della polizia dell'Unione Europea, che operavano in collaborazione con le autorità di governo ed erano posti sotto la responsabilità del Rappresentante Speciale dell'UE fu attribuito il compito di:

- fornire assistenza alla polizia locale nel settore della sicurezza, soprattutto nella lotta alla criminalità organizzata, esercitando funzioni di controllo, guida e consulenza in maniera tale da aiutare l'adeguamento della polizia del Paese agli standard europei;
- aiutare l'attuazione della riforma del Ministero degli Interni e della polizia;
- creare una polizia di frontiera come parte del più ampio sforzo dell'UE di promuovere la gestione integrata delle frontiere;
- rafforzare la fiducia della popolazione nelle attività della polizia;
- accrescere la cooperazione con i paesi vicini.

Circa 200 persone, tra personale civile, "uniformed police" (messi a disposizione dagli Stati membri) e personale internazionale (quest'ultimo assunto su base contrattuale da *Proxima* ed incaricato di preparare, sostenere e attuare la missione) vennero im-

---

<sup>164</sup> Remarks by J.Solana, High Representative for CFSP at the ceremony marking the end of the EU-led operation Concordia, Skopje, december 15<sup>th</sup> 2003.

piegate per assistere il governo nell'implementazione della *National Police Reform Strategy* e dell'*Integrated Border Management Strategy*, entrambe adottate dal governo macedone. Nel mandato, che consisteva di ben 28 programmi, era previsto che esperti di polizia e dipendenti civili locali di alto livello fossero dislocati all'interno del Ministero degli Interni, altri nelle stazioni di polizia laddove era scoppiata la crisi ed altri ancora alle frontiere e negli aeroporti di Skopje e Ohrid.

Essendo una missione di monitoraggio, *Proxima* non ebbe un mandato esecutivo; tuttavia durante i primi tre mesi fu dispiegata un'unità della Gendarmerie francese armata, che avrebbe dovuto proteggere il personale della missione con l'autorizzazione del Ministero degli Interni<sup>165</sup>.

Il mandato ampio e poco preciso, accompagnato da una breve pianificazione, comportò un'iniziale inefficienza di *Proxima*, causata anche dalla carenza di personale messo a disposizione dagli Stati membri, nonché dal ritardo con cui veniva inviato<sup>166</sup>.

Quanto al controllo di *Proxima*, il Comitato politico e di sicurezza (COPS) aveva il compito di esercitare il controllo politico e definire la strategia della missione; inoltre doveva essere messo al corrente regolarmente di tutti gli aspetti della missione ricevendo informazioni dal Rappresentante Speciale e dal capomissione.

Altro organo fondamentale era l'Alto Rappresentante che avrebbe realizzato le misure che ricadevano sotto la direzione strategica del COPS.

*Proxima* era posta sotto l'autorità del Rappresentante Speciale dell'UE, A.-Brouhns, che avrebbe assicurato la coerenza dell'azione esterna dell'UE e coordinato gli sforzi della comunità internazionale. Egli inoltre doveva rendere conto al Consiglio tramite l'Alto Rappresentante.

Bart d'Hooge, nominato capomissione dal Consiglio su proposta dell'Alto Rappresentante, avrebbe esercitato il controllo operativo della missione e assicurato la gestione quotidiana delle operazioni della missione riferendo, con l'intermediazione del Rappresentante Speciale, all'Alto Rappresentante. Si specificava anche che la squadra di pianificazione (planning team), comprendente il capomissione e lo staff che lo assisteva, avrebbe dovuto lavorare a stretto contatto con l'OSCE<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> Alla conclusione dei 3 mesi si vide che non c'era più bisogno del sostegno armato per cui questo venne interrotto.

<sup>166</sup> M Emerson and E.Gross, *Civilian and military missions in the western Balkans*, in *Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans*.

<sup>167</sup> Joint action 2003/681/CFSP of September 29<sup>th</sup> 2003 on the EU police mission in the Fyrom (*Eupol Proxima*), Official Journal of the EU, L 249 october 2003, p.66.

*Proxima* era costituita da contingenti provenienti dai 15 paesi membri, dai 10 Stati prossimi all'accesso all'UE (Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Malta e Cipro), dai tre Stati candidati (Bulgaria, Romania e Turchia), da due paesi membri della NATO ma non dell'UE (Islanda e Norvegia), Canada, Russia e Ucraina, come partners potenziali ed infine da USA e Svizzera.

Visti i risultati conseguiti a metà mandato (giugno 2004) e le relative inefficienze, la missione fu corretta e concentrata sulle necessità più urgenti<sup>168</sup>.

I compiti stabiliti nel mandato originale rimasero gli stessi, cambiò solo il modo in cui la missione si sarebbe impegnata nelle aree in cui era attiva: a questo scopo il numero dei progetti venne ridotto per occuparsi maggiormente della lotta alla criminalità organizzata, concentrandosi sul personale direttivo intermedio e superiore e sul sostegno alla creazione di un servizio di polizia di frontiera.

La missione *Proxima*, su proposta del capomissione ebbe anche dei “rule of law enforcement monitors”, poliziotti o civili con un background legale che fungevano da *trait d'union* tra l'attività della polizia criminale e i pubblici ministeri. Due o tre casi specifici, relativi al traffico di esseri umani, furono monitorati da quei monitors che ne seguirono tutto l'iter procedurale.

L'11 ottobre 2004 il Consiglio, tenuto conto dei progressi realizzati sino a quel momento, decise di prorogare la missione di polizia dell'Unione Europea *Proxima* per altri 12 mesi a decorrere dalla scadenza del mandato iniziale<sup>169</sup>. La missione si ampliò su scala nazionale, pur mantenendo una presenza maggiore nelle aree dove si era sviluppata la crisi. Venne inoltre ridotto il suo personale, sia per le difficoltà di reclutamento, sia per la pressione politica esercitata dal governo affinché l'UE limitasse la sua presenza nel paese. Questo cambiamento rifletteva le tensioni tra l'obiettivo politico di ridurre la durata della missione e una situazione sul terreno che, a detta di alcuni Stati membri, avrebbe richiesto una più lunga presenza europea<sup>170</sup>. Era comprensibile il desiderio espresso dal governo macedone di concludere al più presto la missione; infatti un

---

<sup>168</sup> Speech by General Scholz, Eupol *Proxima* Head of Mission at the European affaire Commission of Parliament, January 31st 2005, p.5 .

<sup>169</sup> *Proroga della missione di polizia dell'UE Proxima in FYROM*, Conclusioni del Consiglio, 11 ottobre 2004.

<sup>170</sup> Circa un terzo degli Stati membri erano favorevoli ad un prolungamento dell'operazione, M.Emerson and E. Gross *Civilian and military missions in the western Balkans*, in *Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans*, p.138.

paese candidato all'UE non poteva accettare a lungo uno strumento di *crisis management* di secondo pilastro.

Per la prima volta venne usato il cosiddetto “benchmarking system”, un classico esempio di *project management* contenente una serie di obiettivi da raggiungere, azioni e risultati attesi. Questo sistema sostituì quello *ad hoc* sul quale le attività erano state organizzate durante il primo anno. Secondo alcuni ambienti del Segretariato del Consiglio si trattava di un ottimo sistema, in quanto fissava scopi chiari dei progetti e stabiliva un tempo di attuazione per questi: esso avrebbe potuto creare un modello generale per migliorare lo scambio di informazioni nelle future missioni di gestione delle crisi.

Tra le difficoltà in cui si imbattono i poliziotti di *Proxima* vi era il fatto che questa era l'ultima missione ad arrivare sul territorio macedone dove era già presente un gran numero di attori; inoltre risultati poco brillanti dovuti a una nuova generazione di poliziotti che aveva ricevuto una formazione internazionale di qualità discutibile. Infine una notevole resistenza da parte della polizia locale, soprattutto dei più anziani, al cambiamento<sup>171</sup>.

### 3.6.2.2 Il coordinamento interistituzionale

Per garantire un buon funzionamento della missione era necessaria un'efficiente organizzazione che assicurasse un coordinamento degli sforzi dell'Unione Europea nella riforma della polizia.

Il coordinamento politico tra le istituzioni dell'UE si ebbe tramite incontri settimanali guidati dal Rappresentante Speciale dell'UE; essi riunivano la Presidenza dell'UE, i capi della delegazione della Commissione europea, *Proxima*, l'Ufficio dell'EUMM e l'EAR (Agenzia europea per la ricostruzione). In questo modo i contatti con il governo macedone furono sincronizzati ed approvati da tutti gli attori internazionali interessati.

Se nell'articolazione del controllo della missione il coordinamento interistituzionale fu ottimo, sul terreno però mancò, soprattutto a causa della competizione tra la Commissione ed il Consiglio: la Commissione temeva che l'emergere di un rafforzato Segretariato generale del Consiglio avrebbe significato la perdita delle sue competenze nelle relazioni esterne. Inoltre era difficile per la Commissione reclutare poliziotti per le

<sup>171</sup> I.Ioannides, cit., p. 76.

sue missioni, perché gli Stati membri preferivano metterli a disposizione per missioni varate dal Consiglio, sul quale avrebbero potuto esercitare un maggiore controllo. La rivalità tra il Consiglio e la Commissione portò ad un notevole ritardo nel lavoro dell'E-CJHAT e del ECPRP, così come in quello di *Proxima*.

L'ex capo missione Bart D'Hooge disse che i primi 3 mesi di missione furono la fase di "build-up", mentre la fase di valutazione, che vide un'analisi approfondita della situazione relativa alla polizia, evidenziò le conseguenze di uno scarso coordinamento tra le due istituzioni<sup>172</sup>.

A detta dei macedoni quella condivisione di informazioni tra Commissione e Consiglio, promessa nelle dichiarazioni di quest'ultimo per assicurare che le due istituzioni si rafforzassero reciprocamente, non fu raggiunta<sup>173</sup>.

Secondo la popolazione, infatti, le relazioni interistituzionali erano tese e la divergenza negli obiettivi tra le due istituzioni, oltre ad essere stata dannosa all'immagine dell'UE, compromise il lavoro di *Proxima*.

Le contraddizioni tra i due comportavano che la polizia locale si sentisse poco motivata e non avesse fiducia nelle riforme. La decisione presa dal Consiglio il 1 novembre 2005 di sostituire il capo della delegazione della Commissione europea ed il Rappresentante Speciale con un unico Rappresentante europeo con un "doppio cappello", che avrebbe fatto da collegamento tra le due istituzioni a Bruxelles, avrebbe contribuito a porre fine alla confusione<sup>174</sup>. L'approccio "dual track" ed il sostegno di *Proxima*, alla riforma a lungo termine della polizia creò alcune difficoltà a capire a cosa servisse la missione stessa. Lo scopo ufficiale era quello di aiutare la polizia macedone a rispettare gli standard europei affinché la missione diventasse, come diceva Solana, "una pietra miliare sul sentiero che portava all'integrazione europea". Era immaginabile, quindi, che i politici e la popolazione la considerassero come una missione di "europeizzazione"<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Press statement given by *Proxima* Head of Mission on *Six month review* Skopje EUPOL *Proxima*, august 4<sup>th</sup> 2004.

<sup>173</sup> Coordination aspects of *Proxima* 13532/1/03 REV 1,ESDP 590 Council of the EU, Bruxelles, october 16<sup>th</sup> 2003.

<sup>174</sup> Council joint action 2005/724/CFSP of October 17<sup>th</sup> 2005 appointing EUSR in Fyrom, Official Journal of the EU L 272/26, october 18<sup>th</sup> 2005.

<sup>175</sup> Islam Yusufi, *Europeanizing the western Balkans through military and police missions: the case of Concordia and Proxima in Macedonia*, in *European Balkan Observer*, Vol.2, No.1, may 2004, pp. 8-12.

Il “dual track approach” rendeva ambigua la nozione di *crisis management*, intesa come risposta rapida ad una situazione di crisi e quindi di responsabilità del Consiglio. Le discussioni avvenute negli ambienti del Consiglio e della Commissione su come sviluppare efficaci capacità di gestione delle crisi, avrebbero dovuto esser coordinate per portare ad un concetto unico e condiviso, nonché ad un approccio integrato dell’UE nell’affrontare le crisi.

### 3.6.2.3 Il coordinamento con gli altri attori internazionali

Tutti gli attori internazionali che lavoravano alla riforma della polizia riconobbero l’importanza di un’effettiva relazione di interdipendenza tra loro. Ci furono meetings regolari guidati dal Rappresentante Speciale dell’UE e mirati ad assicurare un coordinamento politico generale entro la comunità internazionale. Inoltre fu creato un meccanismo aggiuntivo, il *Police experts group*, presieduto da un consulente di polizia dell’EU-SR e composto dal capomissione di *Proxima*, dal coordinatore di ECJHAT/ECPRP, dalla delegazione della Commissione europea, dall’EAR, dall’OSCE e dagli Stati membri dell’UE: da tutti quegli attori impegnati nell’assistere la polizia macedone. Essi non riconobbero questo forum come efficiente nel coordinare gli sforzi, perciò incontri bilaterali e contatti informali lo sostituirono, aiutando a costruire una relazione di fiducia tra i diversi attori. Mantenere tali contatti, tuttavia, portava ad una notevole perdita di tempo, considerata la periodica rotazione del personale nel paese. Per questo *Proxima* preannunciò il suo *benchmarking system* come una possibile soluzione, dal momento che implicava la consultazione con tutti i rilevanti attori internazionali e richiedeva l’approvazione del Ministero degli Interni.

I mandati poco chiari e troppo estesi degli attori internazionali si trasformarono in assenza di scambi di informazioni sugli sforzi in corso. L’evidente conseguenza fu la frequente duplicazione dei programmi e delle iniziative, soprattutto di quelli regionali e riguardanti la gestione integrata delle frontiere. Tutto ciò si riscontrò nella missione *Proxima* il cui mandato troppo ampio aumentava il rischio che andasse ad interferire con le competenze di altre organizzazioni<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> La sovrapposizione di competenze tra l’OSCE e l’UE era dovuta anche al fatto che il primo capomissione di *Proxima*, Bart d’Hooge, proveniva dall’OSCE.



*Proxima* lanciò un programma sulla *community policing* e sostenne i CAGs, programma originario dell'OSCE: ci si aspettava che la partenza dell'OSCE dal paese avvenisse alla fine del 2004. Fu *Proxima* invece che lasciò la Macedonia alla fine del 2005, restituendo il suo lavoro all'OSCE<sup>177</sup>.

La sovrapposizione tra le due organizzazioni in tema di *community policing* venne in parte risolta con una ripartizione geografica: in pratica l'OSCE continuò a creare CAGs nelle aree dove essa agiva, mentre l'UE ne creò di nuovi in altre zone. Altro problema fu l'incapacità di collegare le iniziative nazionali e regionali: mentre gli attori internazionali si aspettavano che le attività della missione sarebbero state limitate a un "on-the-job training", *Proxima* organizzò anche workshops su scala nazionale per agenti che lavoravano alle frontiere, nonché seminari per formare la polizia in accordo con gli standard europei. Era auspicabile una migliore strategia di comunicazione dell'UE per una cooperazione multilaterale che la aiutasse a valorizzarsi agli occhi degli altri attori presenti.

Una grande responsabilità, per evitare che il lavoro si duplicasse, restava nelle mani del Ministero degli Interni e delle autorità nazionali. Inizialmente il primo non si rivelò all'altezza della situazione, poi però fu creato un *framework* coerente che comprendeva tutti gli attori presenti, i benefici della missione ed il relativo tempo di attuazione.

#### 3.6.2.4 Il controllo delle frontiere e la lotta alla criminalità organizzata

*Proxima* si occupò anche della polizia di frontiera ricorrendo al *Border Police Branch* della missione, composto da una ventina di persone che osservavano e offrivano consulenza alla polizia del paese ospite. La missione dispiegò il personale di livello intermedio in tutte le sedi regionali della polizia di frontiera, mentre il personale direttivo superiore presso il Ministero degli Interni. Questo sistema permise alla missione di avere il controllo sulla catena di comando, di identificare eventuali carenze ed infine di seguire il flusso di informazioni. Allo stesso tempo la missione prevedeva la possibilità

---

<sup>177</sup> I. Ioannides, cit., p. 80.

di collocare temporaneamente il suo personale di livello inferiore alle frontiere, se necessario.

Quando venne approvata la Strategia sulla gestione integrata delle frontiere (dicembre 2003) *Proxima* era appena cominciata e, dopo una prima valutazione di quella Strategia, la missione si focalizzò sulla sua implementazione affrontando le necessità derivanti da essa. Queste erano:

- la creazione di un'indipendente polizia di frontiera con strutture decentrate;
- l'osservazione e la consulenza riguardo il trasferimento del controllo delle frontiere dall'esercito alla polizia;
- una più stretta cooperazione con le organizzazioni presenti nella zona di frontiera.

Il programma del *Border Police Branch* riguardava l'assistenza al Ministero degli Interni alla transizione e alla creazione di una polizia di frontiera per elevare gli standard della polizia di frontiera del paese ospite, avvicinandoli il più possibile a quelli europei.

Il programma si occupò sia del tema della gestione delle frontiere che di quello del trasferimento delle competenze.

Nel primo caso gli obiettivi erano:

- osservare e assistere nello sviluppo e nell'implementazione di linee guida basate su standard professionali in accordo alle "best practices" europee;
- sostenere la realizzazione di procedure volte ad assicurare un effettivo flusso di informazioni entro il Ministero degli Interni;
- rafforzare la capacità di prevenire e controllare la criminalità alle frontiere;
- osservare ed assistere lo sviluppo di programmi per migliorare la collaborazione sia con le organizzazioni coinvolte nei controlli di frontiera che con i paesi vicini, gli Stati membri dell'UE e le altre organizzazioni internazionali.

Quanto al trasferimento di competenze, invece, gli obiettivi erano:

- sviluppare nuove competenze nel controllo dei documenti;
- accrescere i risultati della polizia di frontiera nella cooperazione con altre organizzazioni e istituzioni pubbliche coinvolte;
- contribuire all'avvicinamento agli standard internazionali.

*Proxima* collaborò con il Ministero degli Interni e con le autorità di frontiera dei paesi vicini, lavorando per promuovere e stabilire canali di scambio di esperti a livello internazionale.

Il *Border Police Branch* di *Proxima* si impegnò attivamente anche nella lotta alla criminalità organizzata, che comportava il sostegno della polizia di frontiera alle autorità preposte: esso attuò un appropriato controllo combattendo gli spostamenti illegali, promuovendo seminari e formando la polizia macedone sui nuovi metodi investigativi per istruire altri agenti, loro colleghi, nel controllo dei documenti.

Inoltre ci furono incontri tra rappresentanti a livello giudiziario e polizia di frontiera ed una serie di corsi, organizzati in collaborazione con l'*Organized Crime Branch* e la polizia di frontiera, sulle tecniche di investigazione riguardanti il traffico di esseri umani.

Questo fu un chiaro esempio di come *Proxima* andasse incontro ai bisogni della polizia di frontiera del paese ospite affinché questa fosse all'altezza degli standard europei nella lotta contro la criminalità organizzata<sup>178</sup>.

### 3.6.2.5 Insegnamenti di *Proxima*

La missione fu uno dei meccanismi più efficaci a livello consultivo che siano stati creati, capace di stimolare la realizzazione delle riforme stabilite, ricorrendo all'incentivo dell'integrazione nell'Unione Europea. *Proxima* avrebbe stabilito gli standard per le future missioni europee di polizia e fornito un modello che poteva essere applicato alle future operazioni di gestione delle crisi<sup>179</sup>. Le esperienze positive sul campo riguardarono soprattutto il passaggio da una missione ad un'altra (da *Concordia* a *Proxima*), la pianificazione e la preparazione di una missione, la necessità di condurre missioni congiunte di "fact finding" tra Commissione e Consiglio ed infine l'uso del "benchmarking system" per valutare le performances e i progressi fatti.

La missione mostrò anche i benefici delle operazioni civili entro la PESD, tra i quali la presenza di consulenti europei di polizia sul campo a fianco della polizia locale e quindi con una percezione reale della situazione. Inoltre risultò evidente che le missioni potevano essere stabilite più velocemente dal Consiglio che dalla Commissione, in quanto era più semplice per il Consiglio trovare le capacità necessarie.

---

<sup>178</sup> Giorgio Butini, *The role of the EUPOL Proxima mission in Fyrom: special focus on the support of the implementation of the integrated border management strategy*, Ohrid, 8-10 June 2005.

<sup>179</sup> Dice il capomissione di *Proxima*, J. Scholz nel gennaio 2005.

Nel caso specifico di questa missione la sua forza fu nella capacità di lavorare in stretto coordinamento con le autorità nazionali rilevanti<sup>180</sup> e nella visibilità della polizia tra la popolazione: il 55 % dei macedoni, secondo un sondaggio dell'Istituto per la democrazia e la solidarietà civile del maggio 2004, aveva opinioni positive sul lavoro della missione.

Grazie alla missione furono conseguiti importanti risultati nel miglioramento del settore della polizia: fu aumentato il numero degli agenti di polizia non appartenenti alla comunità maggioritaria, il Ministero degli Interni assunse la piena responsabilità per il controllo e la gestione delle frontiere, si creò un'Accademia di Polizia e un'Unità sul crimine organizzato.

### 3.6.3 La European Union Police Advisory Team

A *Proxima* seguì EUPAT (EU Police Advisory Team) che iniziò il 15 dicembre 2005, lo stesso giorno in cui scadeva il mandato di *Proxima*. Fu essenzialmente un'operazione concepita per colmare un vuoto di 6 mesi, in attesa del lancio di quel progetto di riforma della polizia concepito dalla Commissione nell'ottobre 2005, il cui inizio era previsto nel giugno 2006.

Essa avrebbe avuto una durata di 6 mesi (fino al 14 giugno 2006) con lo scopo di svolgere gli stessi compiti di *Proxima*, con la stessa catena di comando ma con un personale decisamente più ridotto: circa 30 consulenti di polizia avrebbero avuto funzioni di controllo, guida e consulenza a favore della polizia macedone nel settore della gestione delle frontiere, dell'ordine pubblico e nella lotta al crimine organizzato. EUPAT si concentrò però soprattutto sull'implementazione della riforma della polizia e sulla cooperazione tra polizia e ambito giudiziario, nonché sul raggiungimento di standard professionali ed internazionali da parte della polizia macedone<sup>181</sup>.

Il governo macedone acconsentì al suo dispiegamento sotto certe condizioni, le quali avrebbero assicurato che la sua prospettiva europea non sarebbe stata compromessa. Queste includevano: la presentazione di EUPAT come uno sforzo orientato alla ri-

---

<sup>180</sup> Council joint action 2004/789/CFSP of november 22<sup>nd</sup> 2004 on the extension of the EU Police mission in Fyrom (EUPOL Proxima) Official Journal of the EU L348/47, november 2004, p.40-44 .

<sup>181</sup> Council joint action 2005/826/CFSP of november 24<sup>th</sup> 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in Fyrom, Official Journal L 307/61, november 25<sup>th</sup> 2005.

forma e non alla stabilizzazione, che non fosse definita come una missione, che essa fosse chiaramente legata ai progetti finanziati dal programma CARDS, che avesse un mandato chiaro con una indicazione precisa della data di conclusione, che non fosse presentata come il seguito di *Proxima*, bensì come una misura transitoria ed infine che il personale internazionale di polizia non indossasse uniformi.

L'elemento innovativo di EUPAT fu la creazione di un "meccanismo di consultazione" per mezzo del quale mensilmente EUPAT presentava un rapporto al governo macedone sul progresso raggiunto nelle varie attività, sui risultati conseguiti a livello di riforme da parte delle autorità macedoni e sulle eventuali carenze della polizia. Questo sistema creava un certo grado di trasparenza tra le due parti (l'UE e il governo) agendo anche da stimolo per le autorità macedoni: la reciprocità creata dal meccanismo di consultazione comportava infatti che le autorità macedoni dovessero onorare le loro promesse ed assicurare che le riforme fossero effettivamente implementate e non solo approvate. Questo meccanismo aiutò inoltre a risolvere il problema dell'assenza di un mandato esecutivo (come era accaduto con *Proxima*), in quanto assicurava che il governo macedone avrebbe implementato le riforme<sup>182</sup>.

A giugno 2006 ad EUPAT subentrò il *Local Implementation Component*, progetto vinto dai tedeschi del Land del Brandeburgo e finanziato dall'UE sino al giugno 2007. Il passaggio tra EUPAT (strumento di secondo pilastro) e il *Local Implementation Component* (strumento di primo pilastro) fu gestito direttamente dalla Commissione europea a Skopje, essendo il capo della delegazione della Commissione europea anche il Rappresentante Speciale dell'UE. Esso inoltre fu trattato come un tipico esempio di implementazione del Civilian Headline Goal 2008 e dimostrò l'azione sinergica tra il Consiglio e la Commissione.

Al *Local Implementation Component* successe infine il *Regional Implementation Support*, simile al primo ma con una durata minore (solo 5 mesi): si trattava di un *grant* pagato dalla Commissione europea ed implementato dai francesi.

Per garantire che con la fine di quest'ultimo programma non si creasse un "vuoto", venne deciso di finanziare un progetto, il *Police Development Assistance Project*, attraverso lo strumento di pre-adesione IPA. Esso, iniziato ad aprile 2008, ha una copertura onnicomprensiva, sia a livello centrale che sul "campo", della durata di 2 anni e impegna 19 operatori internazionali, guidati dai francesi.

---

<sup>182</sup> I.Ioannides, cit., p.84.

*Capitolo quarto*

**L'OSCE e l'Unione Europea nel decentramento dei poteri  
in Macedonia**

## 4.1 Introduzione al decentramento: dagli anni '90 ad oggi

Dal 1991, ossia dal conseguimento dell'indipendenza della Macedonia, il governo intraprese una forte opera di centralizzazione sottraendo ai diversi soggetti quelle competenze attribuite a livello locale al tempo della Federazione Jugoslava. Nonostante la Costituzione contemplasse il diritto all'autogoverno locale<sup>183</sup>, le autorità macedoni per alcuni anni evitarono di rafforzare i poteri degli enti locali, anzi li ridussero privando le municipalità delle loro proprietà e diminuendo la loro indipendenza finanziaria<sup>184</sup>. Negli anni '90 il governo macedone, considerato il carattere multi-etnico dello Stato, temeva che un decentramento dei poteri avrebbe comportato la federalizzazione del paese ed eventualmente la sua disintegrazione. Negli anni '90, precisamente nel 1996, venne adottata la legge sul governo locale che sostituiva le 34 municipalità esistenti con 123 più piccole. Queste rimasero pressoché prive di poteri e subirono un fermo controllo statale: il paese divenne praticamente ancora più centralizzato.

Gli effetti di questa politica furono le sempre maggiori differenze tra il centro e la periferia, un'inequale distribuzione di risorse ed una politicizzazione dei problemi locali, considerati sempre più come questioni etno-politiche.

Questo sistema venne criticato soprattutto dalla popolazione di etnia albanese che, sentendosi marginalizzata dalla vita pubblica dimostrò la sua insoddisfazione.

Nonostante si fosse compiuto un primo passo verso il decentramento con la creazione nel 1999 del Ministero per le autonomie locali, che produsse “una strategia finalizzata a costruire un governo locale basato su principi democratici e sul decentramento e che avesse la capacità di occuparsi dei problemi a livello locale in modo responsabile e negli interessi della popolazione”<sup>185</sup>, la legge sul governo locale non poteva essere considerata conforme alla Carta europea dell'autogoverno locale<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> L'art. 8 della Costituzione considera il diritto al governo locale come un valore fondamentale.

<sup>184</sup> La *Local self-government law* fu promulgata solo nel 1995.

<sup>185</sup> Ministry of local self-government, Strategy of the reform of the system of local self-government, november 1999, [http:// www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk).

<sup>186</sup> Consiglio d'Europa, European Charter of local self-government, Strasburgo, [www.conventions.-coe.int/Treaty/EN/WhatyouWant.asp?NT=12](http://www.conventions.-coe.int/Treaty/EN/WhatyouWant.asp?NT=12).

Le competenze eccessivamente limitate delle municipalità, unite ad una forte politicizzazione dei problemi locali, portarono al sorgere di tensioni etniche, poi culminate con la crisi del 2001.

Data questa situazione, il contesto multi-etnico è quindi importante per capire le motivazioni delle tensioni che condussero nel conflitto e per comprendere la necessità ed il significato del processo di decentramento dei poteri, evidenziati dall'Accordo di Ohrid.

La crisi fu infatti riconosciuta come l'espressione dell'esigenza di maggiore rappresentatività della minoranza albanese all'interno delle istituzioni macedoni. La riorganizzazione ed il rafforzamento del governo locale vennero pertanto suggeriti come l'unica soluzione possibile ai problemi relativi al rapporto tra comunità slavo-macedone e quella albanese e come il più importante strumento di tutela degli interessi delle minoranze.

L'Accordo di Ohrid infatti promuoveva il decentramento politico come misura di *confidence-building*, rilevante soprattutto per la minoranza albanese e prevedeva una modifica costituzionale che avrebbe garantito una maggior partecipazione del governo locale al processo decisionale.

Inoltre richiedeva l'adozione di tre nuove norme: una nuova legge sul governo locale che rafforzasse i poteri dei funzionari eletti ed espandesse in modo significativo le loro competenze; una legge sul finanziamento degli enti locali che specificasse come le nuove competenze dovessero essere sostenute economicamente; infine una legge che rivedesse i confini delle municipalità secondo il nuovo censimento.

Le riforme introdotte avevano l'obiettivo di rafforzare la minoranza albanese e consentire una sua partecipazione effettiva alla vita democratica del paese. L'Accordo ribadiva quindi l'impegno del governo a creare le condizioni necessarie per rafforzare il governo locale: gli organi eletti democraticamente e l'amministrazione locale avrebbero dovuto fornire servizi di qualità a tutti i cittadini e garantire il loro coinvolgimento negli affari pubblici. Appare evidente che l'importanza attribuita al decentramento derivava dalla convinzione che competenze più estese a livello locale implicassero una maggior capacità di difesa degli interessi delle minoranze etniche: la devoluzione dei poteri a livello locale era uno strumento di riconciliazione e tutela delle minoranze, finalizzato al miglioramento delle relazioni inter-etniche. Se le decisioni venivano prese dalle municipalità anziché dal centro sarebbe stato più semplice ridurre le tensioni tra i cittadini ed il



governo centrale in particolare in quelle zone in cui la popolazione, minoritaria a livello nazionale, costituiva la maggioranza.

Il processo di decentramento, oltre a permettere un'accresciuta partecipazione dei rappresentanti dei gruppi minoritari al governo, consentendo loro di essere ascoltati su tutte quelle questioni che li riguardano, preservava al tempo stesso il carattere unitario dello Stato, evitando una ripartizione del paese basata sull'etnia o peggio ancora una federalizzazione dello stesso.

L'Accordo di Ohrid pareva però sovrastimare il carattere multietnico del processo di decentramento. Era comprensibile che si concentrasse prevalentemente sulla natura etnica dell'intero processo considerando che, in quel particolare momento, il più importante obiettivo del decentramento era mantenere la pace e la stabilità del paese.

Tuttavia il decentramento andava oltre la necessità di garantire alla comunità albanese maggior potere negli affari pubblici trattandosi, in senso più generale, di una riforma necessaria per smantellare uno Stato iper-centralizzato e per un'amministrazione efficace della cosa pubblica che avrebbe consentito lo sviluppo democratico della Macedonia.

#### 4.1.1 Il decentramento negli anni '90: basi legali

Negli anni '90 i rapporti tra il governo centrale e i distretti municipali furono regolati in parte dalle disposizioni del capitolo V della Costituzione del 1991 (la quale stabiliva principi generali da ampliare ricorrendo a leggi specifiche) ed in parte dalla legge sul governo locale dell'ottobre 1995<sup>187</sup>.

La Costituzione definiva i distretti municipali come unità locali entro le quali era possibile stabilire forme di autogoverno; essi si sarebbero sostenuti con le proprie entrate e con i finanziamenti dello Stato<sup>188</sup>. Nelle unità locali i cittadini partecipavano direttamente e attraverso loro rappresentanti al processo decisionale su temi di rilevanza locale: pianificazione urbana, attività comunali, cultura, sport, protezione sociale, istruzione pre-scolare, assistenza sanitaria e altri settori determinati dalla legge. I distretti municipali svolgevano autonomamente le loro competenze determinate dalla Costituzione o

---

<sup>187</sup> Law on local self-government, Official Gazette of the Republic of Macedonia No.52/95.

<sup>188</sup> Art. 114 della Costituzione del 1991.

dalla legge, sebbene lo Stato mantenesse su di quelle un ruolo di supervisione e controllo; erano poi previste funzioni aggiuntive che potevano essere affidate dal governo nazionale alle autonomie locali<sup>189</sup>.

La Costituzione inoltre richiedeva una legge che avrebbe definito la divisione territoriale della Repubblica: essa inoltre riconosceva alla città di Skopje il particolare status di unità di autogoverno regolata da una legge specifica<sup>190</sup>.

La legge sul governo locale, adottata nel 1995, definiva nei suoi articoli la natura delle competenze dei distretti municipali ed il ruolo di supervisore dello Stato, nonché le risorse finanziarie ed attribuiva alcuni diritti alle minoranze, compreso il riconoscimento della loro lingua come ufficiale.

In tema di competenze delle unità locali, essa stabiliva la loro autonomia nell'esecuzione dei compiti stabiliti dalla Costituzione o dalla legge; inoltre era riconosciuto loro il diritto di svolgere, ricorrendo a leggi locali, attività che non rientrassero nella giurisdizione dello Stato<sup>191</sup>.

Le unità di governo locali potevano anche svolgere altre funzioni, ma solo se previste e stabilite dalla legge. Pur essendo divise tra competenze indipendenti e competenze affidate a distretti municipali (di competenza concorrente o funzioni delegate a quelli dallo Stato), tutte queste avevano notevoli limiti: vi erano 32 competenze considerate funzioni indipendenti, ma 17 di queste in realtà erano dipendenti dalla legislazione statale anziché dalla legge sul governo locale.

A questo si aggiunga che l'autonomia dei distretti municipali nell'adottare proprie leggi era ridotta, in quanto se ne sarebbero potute adottare anche altre a livello statale.

La legge del 1995 non permetteva che le unità di autogoverno avessero un ruolo operativo autonomo, neanche in quelle competenze indipendenti definite dalla Costituzione questioni di rilevanza locale (cultura, protezione sociale, istruzione pre-scolare, assistenza sanitaria): ai comuni era consentito solamente partecipare indirettamente nelle istituzioni che fornivano quei servizi<sup>192</sup>. L'unica competenza indipendente era quella riguardante l'istruzione primaria e secondaria: il governo locale aveva il diritto di istituire scuole secondarie, dare pareri sulla creazione di quelle primarie e finanziarne i servizi e le strutture oltre il livello minimo, cui provvedeva lo Stato. Inoltre le unità lo-

<sup>189</sup> Art. 115 della Costituzione del 1991.

<sup>190</sup> Art. 116 e 117 della Costituzione del 1991.

<sup>191</sup> Art. 16 Law on local self-government.

<sup>192</sup> *Ibid.*, art.17, par.23 e 24.

cali potevano prendere iniziative, fare proposte e dare pareri sullo sviluppo istituzionale nei settori della cultura, della protezione sociale, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione pre-scolare.

Erano previste delle competenze concorrenti che sarebbero state esercitate sia dallo Stato che dagli enti locali: uno dei settori coinvolti era la pianificazione urbana della quale i distretti municipali erano responsabili, pur dovendo ricevere l'approvazione di uno specifico organo statale. In gran parte delle competenze, definite dalla Costituzione "questioni di rilevanza locale", il governo locale e lo Stato condividevano la responsabilità finanziaria relativa alle attrezzature e alle strutture necessarie per lo svolgimento di quelle funzioni <sup>193</sup>.

Il Parlamento poteva affidare ai distretti il compito di svolgere alcune attività delegate a quelli dallo Stato: le funzioni sarebbero state affidate caso per caso, tenendo conto di fattori quali la dimensione del distretto ed il numero degli abitanti. Lo Stato, tuttavia, sarebbe rimasto l'unico responsabile nel fornire le risorse necessarie.

In aggiunta a questa disciplina restrittiva riguardo l'uso dei poteri dei distretti, la legge stabiliva che tutti gli atti locali sarebbero stati soggetti ad un controllo statale: il governo poteva esercitare il controllo della legalità o dell'opportunità delle leggi intervenendo in caso di incostituzionalità, illegalità e violazione della disciplina sulle competenze concorrenti. E' significativo che nel 1997 la Corte Costituzionale si esprime su 20 casi riguardanti i poteri delle unità di autogoverno locale e che le sentenze emesse furono tutte contro i comuni: in pratica la Macedonia restava uno Stato centralizzato e Skopje non aveva alcuna intenzione di devolvere i poteri ai comuni<sup>194</sup>.

Altro tema affrontato nella legge era l'aspetto finanziario.

L'amministrazione locale mancava di risorse finanziarie per le proprie attività, a causa della presenza di un numero eccessivo di distretti (123): sarebbero stati necessari una riduzione del loro numero per migliorare la gestione finanziaria<sup>195</sup> ed un loro coordinamento per limitare la discontinuità territoriale delle unità territoriali abitate in prevalenza da albanesi<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> *Ibid.*, art.18.

<sup>194</sup> Draft report Macedonia: local government in transition, pp.20-25.

<sup>195</sup> *Macedonia's ethnic Albanians: bridging the gulf*, ICG Balkan report No.98, Skopje, Bruxelles, pp.21-22.

<sup>196</sup> Per costruire un distretto macedone bastavano poche centinaia di abitanti per quelli albanesi no, A.-Konomi, *La questione albanese in Macedonia*, Limes fascicolo 4,1997, p.303.

La disciplina finanziaria, per giunta, non era ben definita e presentava molte lacune. I distretti dovevano finanziarsi con le entrate determinate dalla legge sul governo locale e da altre leggi, nonché con fondi aggiuntivi stanziati dal governo centrale: in quest'ultimo caso solo se il distretto svolgeva funzioni che erano originariamente di propria competenza. Le unità locali, pur potendo disporre autonomamente delle risorse finanziarie suddette, avevano una discrezione molto limitata nella gestione e nell'impiego delle stesse.

Altre previsioni contenute nella legge sul governo locale riguardavano alcuni diritti delle minoranze. Nei Consigli municipali in cui la maggioranza o un numero rilevante di persone erano membri di differenti nazionalità, sarebbe stato creato un "Comitato sulle relazioni intercomunitarie", dove i rappresentanti di ogni nazionalità sarebbero stati rappresentati a livello locale. Venivano poi definiti due concetti basilari: quello di "maggioranza" e di "numero rilevante", al fine di rendere effettive le disposizioni riguardanti l'uso ufficiale della lingua entro le unità amministrative. Nel primo caso le municipalità in cui il numero dei membri di una nazionalità costituiva più del 50% del numero totale degli abitanti venivano considerate comunità in cui viveva la *maggioranza* dei membri di quella nazionalità, mentre quelle in cui il numero di membri di una nazionalità superava il 20% comunità in cui viveva un *numero rilevante* dei membri della nazionalità <sup>197</sup>.

Infine la legge stabiliva che nelle sessioni del Consiglio e di altri organi in cui c'era un numero rilevante di membri di una nazionalità o in cui essi rappresentavano la maggioranza della popolazione, oltre al macedone si potevano parlare anche le lingue di quelle nazionalità. Queste sarebbero state usate per quanto riguardava i documenti emanati da quegli organi e da altri enti e istituzioni pubbliche. Stesse disposizioni quanto ai segnali, ai cartelli pubblici e ai nomi delle località.

#### 4.1.2 Il decentramento nell'Accordo di Ohrid e nelle leggi successive

L'Accordo-quadro negò totalmente la possibilità di ricorrere a soluzioni territoriali allo scopo di evitare eventuali richieste di secessione da parte della comunità albanese, né consentì una divisione territoriale basata sull'appartenenza etnica. Esso tuttavia

<sup>197</sup> Art. 88 par.1 e Art.88 par.2, Law on local self-government.

sottolineò la necessità di preservare una struttura multi-etnica e quella di sviluppare il processo di decentramento del potere per incoraggiare la partecipazione dei cittadini e promuovere il rispetto delle identità delle varie comunità.

Nel capitolo 3 si richiedeva di adottare una nuova legge sul governo locale, in linea con gli emendamenti della Costituzione, la quale avrebbe dovuto riflettere i principi di sussidiarietà in vigore nell'Unione Europea (allegato A). L'articolo 115 emendato<sup>198</sup> stabiliva che i cittadini, direttamente o attraverso rappresentanti, avrebbero partecipato al processo decisionale su questioni di rilevanza locale. Inoltre ai comuni sarebbero state attribuite maggiori competenze in settori quali i servizi pubblici, la pianificazione urbana e rurale, la protezione ambientale, lo sviluppo economico locale, la finanza locale, la cultura, lo sport, la protezione sociale, l'istruzione e altri campi determinati dalla legge.

L'allegato B, contenente le modifiche legislative, suggeriva l'adozione di leggi necessarie in tema di decentramento che avrebbero modificato le disposizioni esistenti<sup>199</sup>. Innanzitutto stabiliva che la legge sull'autogoverno locale dovesse essere approvata entro 45 giorni dalla firma dell'Accordo di Ohrid e che non dovesse essere meno favorevole, quanto all'autonomia dei distretti municipali, rispetto a quel progetto di legge del marzo 2001 che contemplava un significativo decentramento funzionale. Quello infatti aveva proposto l'estensione delle competenze locali, come funzioni indipendenti, nell'assistenza sociale ed in quella sanitaria, nell'istruzione, nella cultura e nello sport.

In merito alla pianificazione urbana si consentiva una notevole autonomia agli organi locali che si sarebbero occupati della pianificazione generale senza l'obbligo di ricevere l'approvazione dell'organo statale competente<sup>200</sup>.

Nello stesso allegato si prescriveva anche l'adozione di una nuova legge sul finanziamento degli enti locali che specificasse con quali risorse gli enti locali avrebbero potuto svolgere le nuove competenze. La legge avrebbe reso responsabili le unità territoriali dell'aumento delle entrate derivanti dalla tassazione e avrebbe provveduto al trasferimento ad esse di una parte delle tasse raccolte a livello centrale, corrispondente alle funzioni svolte dai distretti. Inoltre questi ultimi avrebbero avuto un'autonomia di budget e una responsabilità entro le rispettive aree di competenza<sup>201</sup>.

<sup>198</sup> Framework Agreement, annex A, Constitutional amendments, article 115 (1).

<sup>199</sup> Framework Agreement, annex B, Legislative modifications, par.1, Law on local self-government.

<sup>200</sup> Ilija Todorovski, *Local government in Macedonia*, in *Local government in Central and Eastern Europe*, 2003, p.217 in [www.lgi.osi.hu/publications/2001/81/stab-macedonia.pdf](http://www.lgi.osi.hu/publications/2001/81/stab-macedonia.pdf).

<sup>201</sup> Framework Agreement, annex B, Legislative modifications, par. 2, Law on local finance.

L'Accordo prevedeva inoltre che il Parlamento adottasse, entro il 2002, una nuova legge sui confini delle municipalità, nel rispetto dei risultati del censimento e delle linee-guida contenute nella legge sull'autogoverno locale<sup>202</sup>.

Venne trattato anche il tema del decentramento delle forze di polizia per far sì che essa rispondesse ai bisogni e agli interessi della popolazione locale. La legge avrebbe definito il processo di selezione dei capi della polizia che sarebbero stati scelti dai Consigli municipali, sulla base di liste di candidati fornite dal Ministero degli Interni: la condizione era che almeno un candidato appartenesse alla comunità maggioritaria della municipalità. I capi avrebbero comunicato regolarmente coi Consigli municipali, mentre il Ministero avrebbe conservato il potere di rimuoverli in conformità alla legge<sup>203</sup>.

Infine nell'allegato C la comunità internazionale fu invitata ad assistere le parti nel rafforzamento del governo locale, in particolare dando il suo contributo nella preparazione degli emendamenti necessari relativi ai meccanismi di finanziamento, allo scopo di rafforzare la base finanziaria dei comuni e costruire le loro capacità di gestione finanziaria. Inoltre la stessa avrebbe dato il suo contributo agli emendamenti alla legge sui confini delle municipalità<sup>204</sup>.

#### 4.1.2.1 La legge sull'autogoverno locale

In conformità a quanto previsto dall'Accordo-quadro il Parlamento macedone promulgò una legge sul governo locale, una sull'organizzazione territoriale del governo locale ed infine una sul finanziamento delle unità locali.

La legge sull'autogoverno locale fu adottata il 24 gennaio 2002, più tardi rispetto a quanto stabilito nell'allegato C che richiedeva l'approvazione entro 45 giorni dalla firma dell'Accordo<sup>205</sup>: le competenze dei distretti municipali, la partecipazione diretta dei cittadini nel processo decisionale, i meccanismi di cooperazione tra i distretti e il

---

<sup>202</sup> Framework Agreement, annex B, Legislative modifications, par. 3, Law on municipal boundaries.

<sup>203</sup> Framework Agreement, annex B, Legislative modifications, par. 4, Laws pertaining to police located in the municipalities.

<sup>204</sup> Framework Agreement, annex C, Implementation and confidence-building measures, par. 4, Development of decentralized government.

<sup>205</sup> Law on local self-government, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 5/02.

governo centrale, la tutela del governo locale ed infine la determinazione delle lingue ufficiali dei distretti ne costituivano le parti fondamentali.

Tra le più disposizioni più importanti vi erano quelle riguardanti l'aumento delle competenze delle municipalità. La legge, facendo esplicito riferimento al principio di sussidiarietà, affermava che i distretti municipali avrebbero avuto competenze rilevanti a livello locale tra quelle che non erano escluse dalle loro competenze o che non erano di competenza degli organi statali: i distretti le avrebbero esercitate in autonomia seguendo solo le linee guida del governo centrale. Le competenze attribuite ai distretti erano indipendenti e non potevano essere annullate, eccetto in casi determinati dalla legge. Nuove funzioni sarebbero state trasferite ai governi locali in settori quali la pianificazione urbana, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo economico locale, la cultura, la tutela dei minori, la tutela della salute, l'assistenza sociale, l'istruzione, le attività comunali, sportive, ricreative<sup>206</sup>. Rispetto alla legge precedente, quella del '95, si prevedevano competenze realmente indipendenti che sarebbero state rispettate dallo Stato: secondo l'allegato B dell'Accordo, lo Stato avrebbe potuto approvare leggi riguardanti aree in cui le unità locali avevano funzioni indipendenti solo se queste ultime non potevano essere esercitate a livello locale: in questo caso comunque la legge doveva promuovere l'esercizio futuro delle competenze da parte dei distretti accrescendo le capacità locali in quel settore<sup>207</sup>.

Come nella legge del '95, era previsto lo stabilimento dei *Comitati sulle relazioni intercomunitarie* nei distretti in cui almeno il 20 % degli abitanti fosse membro di una certa comunità; il Comitato aveva il compito di osservare le relazioni tra le comunità nel distretto, di dare pareri e di proporre soluzioni ai problemi interetnici.

Altra parte rilevante era quella che trattava del controllo e della supervisione sugli atti degli organi locali. La supervisione era attribuita al Ministro per le autonomie locali e, a differenza della legge del '95 secondo la quale lo Stato doveva iniziare il procedimento, adesso quest'ultimo sarebbe stato avviato dal sindaco che avrebbe poi presentato le leggi locali al suddetto Ministro.

Elemento innovativo rispetto alla legge precedente era il meccanismo di cooperazione tra distretti locali e governo centrale e tra i distretti stessi, cooperazione resa possibile dalla riduzione del loro numero. I distretti avrebbero dovuto essere consultati per

---

<sup>206</sup> Article 22 of Law on local self-government.

<sup>207</sup> M.Weller, *Enforced autonomy and self governance*, in *Autonomy, self governance and conflict resolution innovative approaches to institutional design in divided societies*, Routledge, London 2005, pp.61-62.

tempo nella procedura di pianificazione e nelle decisioni riguardanti questioni che li interessavano. Il governo avrebbe dovuto cooperare con essi in questioni come le leggi relative ai distretti, l'ammontare delle sovvenzioni da attribuire annualmente e le fonti di finanziamento delle competenze.

Altra novità riguardava la tutela del governo locale: il Consiglio o il sindaco avrebbero potuto adire la Corte Costituzionale della Repubblica di Macedonia per far valutare la costituzionalità e la legalità di leggi statali che avevano violato i diritti delle autonomie locali, determinati dalla Costituzione.

Ultima sezione rilevante era quella relativa alle lingue ufficiali: la legge sul governo locale approvata nel 2002, a differenza della precedente, considerava come lingua ufficiale degli enti locali non solo la lingua macedone, ma anche la lingua parlata da almeno il 20 % degli abitanti nel distretto. La differenza tra le due leggi stava proprio qui, ossia nel riconoscimento di una lingua minoritaria come ufficiale, non previsto dalla legge del '95<sup>208</sup>.

#### 4.1.2.2 La legge sulla riorganizzazione territoriale

La seconda legge prevista dall'Accordo fu la legge sulla riorganizzazione territoriale nella Repubblica di Macedonia approvata ad agosto 2004<sup>209</sup>. Con questa si voleva disciplinare l'organizzazione territoriale locale e rivedere la struttura dei distretti municipali, compresa la città di Skopje, continuando a considerare quest'ultima come una particolare unità di autogoverno locale.

Tale legge regolava l'accorpamento dei distretti, la loro separazione e la modifica dei loro confini e di quelli della città di Skopje: la ridefinizione dei confini avvenne a seguito del censimento condotto nel novembre 2002. Fu mantenuto lo *status quo* per il 55% dei distretti, mentre per i restanti vi furono drammatiche modifiche dei loro confini; venne ridotto inoltre il numero dei distretti da 123 a 84, con l'unione di alcuni di essi. Quanto alla creazione di un nuovo distretto (tramite l'accorpamento, la separazione e la modifica dei confini) e la modifica del nome e della sede di quello, sarebbe stato

---

<sup>208</sup> Si dice solo che la lingua può essere usata negli organi a livello locale.

<sup>209</sup> Territorial Organization of the local self-government in the Republic of Macedonia, Official Gazette of the Republic of Macedonia No.55/04.



necessario emendare la legge sull'organizzazione territoriale, previa consultazione dei cittadini che abitavano i distretti interessati.

La legge sulla città di Skopje portò a 10, con l'unione di tre distretti albanesi, il numero dei distretti <sup>210</sup>.

Nel novembre 2004 fu organizzato un referendum popolare da parte dei partiti macedoni di orientamento nazionalista: essi si opponevano alle due leggi sulla riorganizzazione territoriale, considerandole un passo avanti verso la federalizzazione del Paese. Con la nuova riorganizzazione territoriale e l'unificazione di alcuni distretti municipali, infatti, aumentava la densità abitativa della comunità albanese in Macedonia facendo scattare il diritto per la lingua albanese di essere riconosciuta come seconda lingua ufficiale, anche nella capitale. Un voto positivo al referendum avrebbe bloccato il processo di decentramento e quindi l'implementazione dell'Accordo, in quanto avrebbe mantenuto la divisione territoriale preesistente; tuttavia esso fallì, grazie alla campagna promossa dai socialdemocratici e dai partiti albanesi. Non fu raggiunto il quorum, per cui vennero confermate quelle leggi. Una causa importante della bassa affluenza alle urne fu la decisione degli USA di riconoscere al Paese il nome ufficiale di Repubblica di Macedonia, evidente incoraggiamento a continuare l'implementazione dell'Accordo<sup>211</sup>.

#### 4.1.2.3 La legge sulla finanza locale

Altra legge è stata quella sul finanziamento delle unità dell'autogoverno locale, adottata a luglio 2004<sup>212</sup>.

Essa prevedeva la piena realizzazione del decentramento fiscale in due fasi ed in conformità con alcuni principi: il trasferimento graduale delle competenze agli enti locali, l'attribuzione equa dei fondi per un'implementazione efficiente delle nuove competenze ed infine la riduzione dei contributi del governo per quelle funzioni che sarebbero state trasferite alle municipalità. Con l'inizio della prima fase queste ultime avreb-

---

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> Anziché quello di FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia), [www.belgrade.usembassy.gov/current/041117b.html](http://www.belgrade.usembassy.gov/current/041117b.html).

<sup>212</sup> The law on financing the units of local self-government, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No.61/04.

bero dovuto gestire autonomamente le entrate provenienti dalla tassazione locale ed il trasferimento di fondi dal governo centrale.

Lo scopo di questa legge era quello di ridurre progressivamente i fondi allocati dal governo permettendo agli enti locali, con l'aumento delle entrate provenienti dalla tassazione locale, di accrescere gradualmente la propria capacità finanziaria.

Le entrate delle municipalità sarebbero state soprattutto tasse sulla proprietà, mentre lo Stato avrebbe continuato a trasferire delle risorse, parte delle quali erano costituite da una percentuale pari al 3% della VAT (la nostra IVA).

Nella prima fase del decentramento fiscale tra i fondi dello Stato vi erano i cosiddetti "earmarked grants", fondi allocati dal governo centrale per lo svolgimento di attività specifiche previste nel quadro delle nuove competenze acquisite dagli enti locali.

Nella seconda fase, invece, gli "earmarked grants" sarebbero stati sostituiti dai "block grants", i quali non avrebbero finanziato singole attività comprese tra le competenze bensì le competenze nel loro complesso nei settori della cultura, del welfare e della sanità. Questo significava che le municipalità non avevano vincoli specifici quanto alla destinazione dei fondi ricevuti dallo Stato, per cui potevano decidere autonomamente a quale scopo impiegarli. La differenza era evidente nel settore dell'istruzione: mentre gli "earmarked grants" erano destinati esclusivamente ad una specifica attività, quale il mantenimento di una scuola, i "block grants" potevano essere impiegati anche per l'assunzione e per i salari dei docenti<sup>213</sup>. Inoltre, la legge prevedeva che, a partire dalla seconda fase, gli enti locali avrebbero avuto accesso al mercato del credito e quindi avrebbero potuto emettere titoli di credito comunali sotto la garanzia del Ministero delle Finanze.

La legge sul finanziamento degli enti locali subordinava il passaggio dalla prima alla seconda fase al rispetto di alcuni requisiti: erano previste in particolare due condizioni generali per il trasferimento dei fondi nella prima fase<sup>214</sup>.

Innanzitutto le municipalità erano obbligate ad implementare un piano per ridurre il loro indebitamento in collaborazione con il Ministero delle Finanze; la seconda condizione era che in almeno il 90% del totale delle municipalità in cui risiedeva il 90% della popolazione fosse presente un minimo di due funzionari che si occupassero del settore finanziario e tre incaricati dell'esazione delle tasse.

---

<sup>213</sup> *Memo Situation with the upcoming second phase of fiscal decentralization*, april 2007.

<sup>214</sup> Art. 45 paragraph 2, Law on financing the units of local self-government.

Per poter ricevere i “block grants”<sup>215</sup>, e passare quindi alla seconda fase del programma di decentramento, le municipalità avrebbero dovuto innanzitutto soddisfare le condizioni generali previste nella prima fase ed inoltre aver conseguito buoni risultati in termini finanziari negli ultimi due anni: questi sarebbero stati comunicati al Ministro delle Finanze che li avrebbe dovuti poi confermare.

Nel gennaio del 2007 il governo, considerando l’importanza del decentramento fiscale, decise di stabilire una Commissione che osservasse e valutasse il raggiungimento da parte delle municipalità di quelle condizioni necessarie per passare alla seconda fase<sup>216</sup>.

Essa ebbe il compito di esaminare i risultati finanziari relativi ai primi 24 mesi del decentramento fiscale, basandosi sui dati ricevuti dalle municipalità.

Per valutare l’adempimento delle condizioni per il trasferimento dei fondi nella prima fase, la Commissione utilizzò un particolare sistema con cui venne attribuito ad ogni ente locale un certo punteggio che dipendeva dal rispetto delle condizioni previste dagli articoli 45 della Legge sul finanziamento locale.

Riguardo la valutazione circa il trasferimento dei fondi nella seconda fase, la valutazione seguì lo stesso sistema, questa volta facendo dipendere il punteggio dal rispetto delle condizioni previste dall’articolo 46 della legge del 2004.

Alla fine del 2006 il 25% delle municipalità non aveva soddisfatto le condizioni previste nella prima fase del processo di decentramento e nessuno aveva raggiunto tutte le condizioni necessarie per muoversi alla seconda fase.

Per entrare nella seconda fase ogni municipalità avrebbe dovuto presentare una domanda alla Commissione che avrebbe poi controllato l’adempimento dei requisiti previsti: pur spettando al Ministero delle Finanze la valutazione delle domande ricevute, la decisione finale sarebbe stata presa dalla Commissione. L’articolo 46 della legge, che stabiliva il rilascio dei “block grants” previa richiesta scritta da parte delle municipalità, lasciava ad esse la decisione di restare nella prima fase o muoversi verso la seconda: se i comuni si fossero aspettati la stessa situazione prevista con gli “earmarked grants” essi avrebbero scelto di rimanere nella prima fase. Ciò evidentemente avrebbe creato due processi paralleli di decentramento fiscale<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Art.46 *ibid.*

<sup>216</sup> *Report on the assessment and evaluation of the first and second stage of the fiscal decentralisation in the Republic of Macedonia, Skopje 2007.*

<sup>217</sup> Il vantaggio del restare nella prima fase era evidente soprattutto quanto nel settore dell’istruzione in quanto i “block grants” avrebbero portato alla chiusura delle scuole e al licenziamento degli insegnanti.

La Commissione aveva la funzione di osservare e aggiornare i dati presentati dalle municipalità al Ministero delle Finanze relativi all'adempimento delle condizioni per la realizzazione delle due fasi del decentramento fiscale, nonché quella di informare periodicamente il governo sui progressi.

La Commissione stabilì che 42 municipalità erano pronte ad entrare nella seconda fase.

L'attuazione concreta del processo di decentramento del potere iniziò solo a luglio 2005, causa il ritardo dovuto al referendum del novembre 2004.

## 4.2 Il contributo dell'OSCE al processo di decentramento

L'OSCE ebbe un ruolo fondamentale nel promuovere il decentramento, sulla base di quanto previsto dall'Accordo di Ohrid: in quest'ultimo era considerato una priorità per il paese, perciò andava sostenuto ed implementato attraverso leggi *ad hoc*.

Agendo attraverso la *Public Administration Reform Unit* (PARU) e lavorando strettamente con le autorità e con le società locali, l'OSCE assistette la Macedonia in questo processo, che diede sin dall'inizio risultati positivi visibili sia ai cittadini che alle autorità municipali. L'organizzazione si concentrò principalmente su tre settori: il capacity-building, ossia la formazione di funzionari locali, la promozione della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali locali ed infine l'analisi del processo di decentramento attraverso sondaggi.

Già dal 2004, un anno prima dell'avvio delle riforme, venne ritenuto importante rendere i cittadini e i funzionari locali consapevoli dei cambiamenti che il decentramento avrebbe comportato. Infatti, considerato il futuro trasferimento delle competenze finanziarie e di altro genere (servizi comunali, cultura, istruzione etc.), occorreva spiega-

re ai cittadini cosa significasse il decentramento e come potessero prendere parte alle decisioni che li riguardavano direttamente.

Nel luglio del 2004 la Missione cominciò a lavorare con il Ministero delle autonomie locali, con l'Associazione degli enti locali (ZELS) e con altri partners internazionali (quali la United States Agency for International Development e l'Agenzia svizzera per lo sviluppo e la cooperazione) ad una campagna di informazione che includeva tutti i media ed una ventina di tavole rotonde nel Paese. Un'agenzia pubblicitaria ricorse a immagini per render evidente cosa significasse il decentramento: vennero esposte delle fotografie con l'immagine di cittadini che creavano parcheggi, parco giochi, panchine e lampioni, mostrando in questo modo come fossero aumentati i poteri del governo locale e come questo avrebbe potuto da allora affrontare i problemi locali e quindi migliorare la vita dei cittadini<sup>218</sup>.

#### 4.2.1 I programmi di formazione

Considerato che a partire dal luglio 2005 gli enti locali avrebbero avuto maggiori responsabilità, sin dal 2004 l'OSCE si occupò, oltre che della suddetta campagna di informazione, anche di programmi di formazione rivolti ai cittadini e alle autorità<sup>219</sup>. Nelle zone rurali era evidente come il decentramento fosse sconosciuto: era quindi necessario spiegare alla popolazione che si trattava di un processo di devoluzione dei poteri dal governo centrale alle municipalità e che essi avrebbero potuto far valere le loro opinioni nelle decisioni che li riguardavano direttamente. Inoltre si doveva spiegare che lo Stato stava per trasferire alle municipalità responsabilità finanziarie e di gestione quotidiana di certe attività. Non tutte le attività sarebbero state decentrate nello stesso momento, ma le municipalità avrebbero ricevuto le responsabilità man mano che sviluppavano le competenze necessarie a farvi fronte. La modalità migliore per far ciò, secondo gli istruttori della missione della *Public Administration Reform Unit*, era quella di stimolare discussioni pubbliche per dare ai leader locali e ai cittadini la possibilità di scambiarsi le proprie opinioni liberamente. Molti Consigli municipali vennero visitati nella pri-

---

<sup>218</sup> *Getting the message across*, Spotlight on projects, Summer 2004 issue 2, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

<sup>219</sup> *Demystifying decentralization*, Spotlight on projects Summer 2004 issue 2, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

mavera del 2004 e le analisi condotte mostrarono che vi era una scarsa conoscenza e chiarezza riguardo la materia del decentramento: molti erano consapevoli del fatto che quel processo avrebbe portato benefici, ma non del fatto che avrebbe comportato anche degli obblighi. I trainings condotti dall'OSCE, non solo fornirono informazioni accurate aiutando ad evitare fraintendimenti, ma servirono anche a far comprendere quanto le elezioni locali sarebbero state importanti nel futuro. In ogni municipalità furono organizzate riunioni pubbliche con i rappresentanti di tutti i villaggi per discutere problemi comuni ed inoltre vennero distribuiti numerosi opuscoli informativi. La gran parte della popolazione dimostrò un notevole interesse verso questi programmi di formazione, comprese le donne, che parteciparono numerose alle ultime riunioni. Tutti si mostrarono sorpresi dell'interesse dimostrato dagli istruttori nei loro confronti ed apprezzarono il fatto di poter parlare dei loro problemi e delle possibili soluzioni.

Dopo aver spiegato ai cittadini e alle autorità locali il decentramento nelle linee generali era necessario passare ad una formazione più specifica, che consisteva nella formazione degli impiegati municipali, dei sindaci e dei consiglieri in ambiti particolari del governo locale e nella gestione della finanza pubblica.

Con l'avvio del processo di decentramento nuovi funzionari avrebbero cominciato ad occuparsi delle nuove competenze trasferite a livello locale e, per la prima volta, avrebbero dovuto prendere decisioni su questioni fino ad allora trattate dall'amministrazione centrale: finanza, servizi pubblici, assistenza sociale e tutela della salute<sup>220</sup>. Affinché il decentramento funzionasse in modo appropriato era necessario che non solo il governo cedesse molte delle sue responsabilità tradizionali, ma anche che gli enti locali fossero in grado di assumerle: questi dovevano quindi avere personale competente che fosse a conoscenza dei cambiamenti in corso.

Dalle valutazioni dell'OSCE condotte agli inizi del 2005 si comprese che nel paese mancava personale che avesse una conoscenza sufficiente delle nuove competenze. Considerato l'aumento significativo dei poteri in molti settori le municipalità non sarebbero state capaci di adempiere con successo alle loro funzioni, a meno che i loro funzionari non fossero stati adeguatamente istruiti.

Vennero pertanto previsti trainings specifici per gli attori locali.

Essi riguardavano le riforme legislative approvate, i metodi di *good governance*, l'uguaglianza tra sessi ed altri temi: la pianificazione del bilancio, l'amministrazione

---

<sup>220</sup> *A new reference tool will help municipalities to understand their enhanced role and responsibilities, Spotlight on projects Spring - Summer 2005 issue 4, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.*

delle imposte e i metodi di prevenzione delle truffe. L'OSCE fu in pratica tra gli attori più coinvolti ed attivi nell'assistenza al decentramento.

Per fornire al personale locale chiare linee guida l'Organizzazione decise di creare uno strumento di riferimento che avrebbe aiutato le municipalità a svolgere le loro funzioni nel modo migliore: si trattava di un manuale che descriveva il ruolo e le funzioni dei consiglieri eletti.

L'idea non era nuova, bensì si rifaceva a simili esperienze in altri paesi d'Europa<sup>221</sup>. Inoltre era un prodotto locale la cui redazione avveniva in stretta cooperazione con esperti locali e nazionali, quali sindaci e consiglieri.

Il testo spiegava la struttura legislativa su cui si fondavano le competenze degli enti locali: un CD-ROM, inoltre, rendeva il testo più accessibile e facile da usare grazie all'inclusione di leggi in versione integrale. Circa 4.000 copie del manuale, che sarebbe stato aggiornato annualmente, furono distribuite nel gennaio 2005 alle autorità locali.

La missione, nel quadro dell'assistenza al governo in tema di decentramento e nell'integrazione dei rom nella società, promosse un progetto volto ad istruire i leader rom sul decentramento<sup>222</sup>.

Il progetto si rivolgeva ai leader di quelle comunità di rom presenti in varie aree: Kumanovo, Vinica, Kocani Stip ed infine Suto Orizari, la municipalità a maggioranza Rom unica per dimensione in Macedonia e in Europa.

L'OSCE sostenne il progetto perché considerava i temi del decentramento connessi al Decennio dell'Integrazione dei Rom (Decade of Roma Inclusion), considerato un vero e proprio impegno politico: il miglioramento delle condizioni della popolazione rom dipendeva infatti dalla possibilità di accedere ai diversi servizi locali, quali quelli sanitari, culturali e molti altri.

Furono previsti cinque seminari che trattavano i seguenti argomenti: aspetti pratici e teorici del decentramento, la legge sul governo locale del 2002 con i dettagli relativi alla sua implementazione, le politiche di decentramento nel settore dell'istruzione e della cultura, l'erogazione dei servizi comunali e la pianificazione urbana e rurale. Queste comunità parteciparono attivamente al programma di formazione condotto dagli istruttori e dagli esperti di ZELS e dell'OSCE. Grazie a questi seminari i leader delle comunità rom conobbero le nuove opportunità che il decentramento offriva loro, tra cui

---

<sup>221</sup> 80.000 manuali furono distribuiti nella Repubblica ceca dopo le elezioni locali del 2002: secondo i sondaggi furono strumenti estremamente utili.

<sup>222</sup> *The OSCE Mission to Skopje educates Rom leaders on decentralization*, Spotlight on projects, summer 2006 issue 6, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

la possibilità di trattare certe questioni direttamente ed autonomamente senza l'intermediazione né, soprattutto, l'autorizzazione del centro.

Oltre alla gestione di più di 27.000 impiegati del settore pubblico (soprattutto nel settore della sanità e dell'istruzione), che avrebbero gravato sul bilancio municipale, gli enti locali avrebbero avuto anche la responsabilità di finanziare le loro attività con le proprie entrate<sup>223</sup>. I comuni dovevano quindi diventare capaci di raccogliere più tasse e migliorare la loro capacità di gestire fondi statali per svolgere con successo i loro compiti: ciò significava che dovevano avere entrate stabili e un sistema di raccolta delle tasse efficiente per garantire servizi essenziali ai loro cittadini. Alla fine del processo tutti sarebbero stati capaci di raccogliere e gestire i propri fondi municipali al fine di erogare servizi pubblici di qualità<sup>224</sup>.

Di fronte alla difficoltà di implementare l'aspetto fiscale del decentramento, il Ministro delle autonomie locali chiese l'assistenza della comunità internazionale affinché essa formasse quegli impiegati che avrebbero ricevuto nuove responsabilità nel settore.

Le municipalità dovevano diventare capaci di sopravvivere dal punto di vista finanziario, perciò era fondamentale poter contare su amministratori esperti e professionali.

Sin dall'avvio del processo di decentramento l'OSCE assistette il Ministro delle Finanze nell'organizzare varie attività di capacity building per funzionari municipali<sup>225</sup>.

Il programma di formazione consisteva in due fasi: la prima era finalizzata a fornire ai futuri istruttori delle informazioni pratiche sugli aspetti finanziari dell'autogoverno, mentre la seconda era indirizzata ai funzionari municipali che si occupavano della gestione finanziaria.

Furono utilizzati software *ad hoc* e pubblicati manuali riguardanti l'amministrazione delle tasse, la preparazione del budget ed i meccanismi di prevenzione delle truffe: si trattava di pubblicazioni riguardanti la normativa sulla finanza degli enti locali. Questi manuali avrebbero arricchito le capacità tecniche acquisite dai partecipanti durante il training e sarebbero stati consultati da quei funzionari municipali che si occupavano di finanza locale ogni volta che ne avessero avuto necessità.

<sup>223</sup> *OSCE Mission to Skopje supports process of government decentralization*, June 2005 [www.osce.org/item/15033.html?print=1](http://www.osce.org/item/15033.html?print=1).

<sup>224</sup> *OSCE supports capacity building for municipal financial officers*, Spotlight on projects winter 2007, issue 9, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

<sup>225</sup> *OSCE Mission to Skopje supports process of fiscal decentralisation*, November 12<sup>th</sup> 2007 [www.osce.org/item/27875.html?print=1](http://www.osce.org/item/27875.html?print=1).



I partecipanti ai seminari ebbero l'opportunità di esercitarsi nella redazione dei bilanci degli enti locali e di creare nuove attività che avrebbero costituito fonti di entrata; inoltre agirono come consulenti speciali del sindaco e lavorarono per la promozione di attività municipali.

Le sessioni di training, organizzate con l'aiuto dell'OSCE, furono molto apprezzate dai funzionari e crearono nuove professionalità nel campo dell'amministrazione finanziaria. I destinatari beneficiarono non solo della formazione tecnica ma anche dello scambio di esperienze pregresse che avvenne durante le lezioni.

Grazie ai programmi previsti, le municipalità divennero capaci di raccogliere più entrate e di usarle in modo più efficiente per le necessità locali: non avendo più bisogno di autorizzazioni dal governo centrale riuscirono a fornire migliori servizi. I cittadini inoltre cominciarono a trarre utilità da un processo trasparente che consentiva di controllare tutte le informazioni relative all'utilizzo del denaro sulla pagina web dell'ente locale.

Nel caso in cui alcune municipalità, soprattutto a causa della loro dimensione ridotta, avessero poca esperienza, esse avrebbero potuto beneficiare *delle best practices* altrui nella raccolta e nella gestione delle tasse.

Alcuni enti non hanno soddisfatto nel 2007 i requisiti per entrare nella seconda fase, pertanto l'OSCE si impegna tuttora a far rispettare quei criteri il prima possibile.

#### 4.2.2 Il sostegno alla partecipazione dei cittadini

Uno degli scopi più importanti delle riforme sul decentramento dei poteri era quello di coinvolgere i cittadini a livello locale affinché essi avessero l'opportunità di influenzare le decisioni locali. Con la loro presenza, infatti, avrebbero potuto rendere note le loro esigenze al governo locale e questo si sarebbe impegnato per soddisfarle. A sostegno della loro partecipazione la missione organizzò vari eventi e seminari finalizzati ad includere i cittadini, le ONG e i rappresentanti del governo locale e centrale nei dibattiti sul decentramento, contribuendo così ad una migliore comprensione del processo. I cittadini parteciparono attivamente agli incontri pubblici organizzati dalle autorità locali in collaborazione con l'OSCE e, in alcune municipalità, essi ebbero persino l'opportunità di accedere on-line ai documenti<sup>226</sup>. Le discussioni, cui partecipavano sin-

<sup>226</sup> Questo avvenne ad esempio a Veles, città nella parte orientale della Macedonia.

daci e consiglieri nonché rappresentanti dei Ministeri interessati, servivano ad accrescere la consapevolezza dei partecipanti in tema di decentramento e a dare loro l'opportunità di imparare dalle esperienze positive e negative di ciascuno: gli argomenti variavano a seconda delle esigenze delle varie municipalità.

Necessaria, per un'efficace implementazione del decentramento, era la comunicazione e la comprensione reciproca tra il governo centrale e quello locale in tutti i settori, specialmente però in quelli più delicati dell'istruzione e della pianificazione urbana<sup>227</sup>.

#### 4.2.2.1 I Comitati per le relazioni intercomunitarie

Dal 2006 l'OSCE cominciò ad assistere i *Comitati per le relazioni intercomunitarie* o *Committees for Inter-Community Relations (CICRs)*, volti a promuovere la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale locale delle società multietniche.

Al fine di rafforzare il dialogo tra i diversi gruppi etnici la legge sul governo locale del 2002 prevedeva lo stabilimento di questi Comitati, grazie ai quali differenti comunità avrebbero potuto presentare i loro interessi e le loro opinioni ai *decision makers* locali<sup>228</sup>.

La legge obbligava 22 municipalità, ossia a quelle dove almeno il 20% della popolazione appartenesse ad una comunità etnica non di maggioranza, a costituire questi Comitati: lasciava invece massima libertà a tutte le altre.

La legge suddetta identificava tre competenze principali di questi Comitati: innanzitutto quella di esaminare le questioni che si riferivano alle relazioni tra le comunità rappresentate nella municipalità, poi quella di fornire opinioni ed infine quella di proporre soluzioni per risolvere eventuali problemi di natura etnica. Inoltre lasciava ampia discrezionalità quanto allo stabilimento, la creazione ed il funzionamento dei Comitati con l'unica condizione che le decisioni prese dal Consiglio municipale ed aventi un peso sulle relazioni interetniche a livello comunale dovessero essere rese note al Comitato. Questo avrebbe espresso, in merito a questo tipo di decisioni, un'opinione che il Consiglio municipale era obbligato a prendere in considerazione.

---

<sup>227</sup> OSCE supports public discussions of decentralization, Spotlight on projects, Autumn 2005, issue 5, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

<sup>228</sup> Art. 55, Law on local self-government.

Quest'ultimo, in pratica, aveva l'obbligo di ascoltare il parere del Comitato prima di discutere argomenti relativi alla cultura, all'uso delle lingue parlate da almeno il 20% dei cittadini e all'uso della bandiera: su questi temi il Consiglio municipale avrebbe potuto decidere solo con una doppia maggioranza <sup>229</sup>. Per questa ragione era importante che i Comitati fossero composti da un numero pari di rappresentanti di ogni comunità presente. La legge inoltre fissava che la procedura per stabilire i Comitati dovesse essere contenuta nello statuto municipale.

La differenza dagli altri comitati consisteva nel fatto che la legge non richiedeva al Comitato per le relazioni interetniche di essere composto necessariamente da consiglieri, per cui potevano essere suoi membri anche persone non appartenenti al Consiglio municipale: questo avrebbe consentito di limitare l'influenza politica sul Comitato che sarebbe stato allo stesso tempo un forum di cittadini utile per discutere delle relazioni tra comunità ed un Comitato permanente con il potere di proporre iniziative al Consiglio municipale.

La missione OSCE si interessò e sostenne i Comitati come meccanismi per migliorare le relazioni tra le comunità a livello locale.

Le prime attività di cui si occupò riguardavano la posizione dei Comitati in ogni municipalità.

Assieme all'Associazione degli enti locali fece delle raccomandazioni alle municipalità riguardanti la creazione ed il funzionamento dei Comitati, raccomandazioni che sarebbero state inserite negli statuti.

Poiché la legge del 2002, pur determinando lo stabilimento dei Comitati non trattava il funzionamento di essi, l'Associazione degli enti locali e la *Public Administration Reform Unit* dell'OSCE organizzarono nel marzo 2006 una Conferenza cui parteciparono sindaci, avvocati e Presidenti dei Consigli municipali per mettere in pratica la legge del 2002 e stabilire come questi Comitati dovessero funzionare. A questo incontro seguì, nel luglio del 2006, un sondaggio sullo status legale e sull'attività dei Comitati condotto dall'OSCE<sup>230</sup>.

Gli scopi del sondaggio erano quelli di valutare, intervistando i membri dei CICRs, se essi fossero coinvolti nelle discussioni e nelle attività locali e se avessero progetti futuri relativi al miglioramento dei Comitati. Inoltre l'analisi della situazione

---

<sup>229</sup> La cosiddetta "Badinter majority" che richiedeva una maggioranza dei voti dei membri del Consiglio entro la quale si richiedeva anche la maggioranza dei voti dei membri del Consiglio appartenenti alle comunità che non costituivano la maggioranza della popolazione (art. 41).

<sup>230</sup> *OSCE survey on the legal status and the activities of the CICRs*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, July 2006.

avrebbe permesso di determinare i mezzi migliori per assistere questi Comitati e accertare quale status fosse riconosciuto loro dalle municipalità.

Per raggiungere questi obiettivi l'OSCE visitò varie municipalità ed intervistò i Presidenti dei Consigli municipali e quelli dei Comitati, distribuendo anche una *training agenda* in tutte le municipalità. Le interviste ai Presidenti dei Comitati si rivelarono utili per capire a fondo quali fossero le attività svolte da quelli ed il livello di coordinamento con gli attori locali. Il Presidente del Consiglio municipale invece fornì informazioni sullo status dei Comitati, sulle modalità con cui essi erano creati, sul coordinamento tra quelli e l'organo da quello presieduto e su eventuali problemi interetnici presenti nell'agenda del Consiglio. Infine l'OSCE analizzò gli statuti municipali e quelli dei Comitati per verificare se le raccomandazioni fatte erano state incorporate nello statuto stesso e se venivano applicate.

I risultati del sondaggio mostrarono molte carenze nelle attività di questi Comitati e ancor prima nella loro creazione.

Innanzitutto non furono chiare le informazioni fornite riguardo le discussioni inter-etniche che avvenivano nelle sessioni del Consiglio: spesso si trattava di questioni sensibili relative soprattutto all'uso della lingua, menzionate dai membri del Comitato ma non dai rappresentanti del Consiglio municipale intervistati.

In molti casi i Comitati inoltre non erano attivi e vi era poco interesse alla loro creazione: non era percepita la necessità di stabilirli, anche se in molte municipalità alcuni problemi erano considerati rilevanti per i rapporti tra le comunità.

Tra quelli funzionanti, invece, variava il livello e la natura delle attività di cui si occupavano: più o meno tutti si focalizzavano sulla soluzione di conflitti interetnici e sul suggerimento di proposte ed iniziative per la soluzione di alcuni problemi. Le municipalità spesso non si attenevano a quanto previsto dalla legge del 2002: il Comitato solitamente non discuteva le questioni interetniche presenti nell'agenda del Consiglio. Pur essendo noto che il primo avrebbe dovuto essere consultato su qualsiasi questione interetnica presente sull'agenda del Consiglio, questo non avveniva e ciò rendeva evidente la mancanza di coordinamento tra i due organi.

Dal sondaggio emerse anche una gran confusione sul ruolo dei Comitati e su come essi dovessero funzionare. Soprattutto le municipalità rurali ignoravano cosa fossero e a cosa servissero: questa situazione era spesso dovuta all'assenza di impiegati che informassero la popolazione locale.

Dall'analisi dagli statuti e dalle interviste ai membri dei Comitati appariva evidente che, anche nelle municipalità consapevoli dell'esistenza e delle funzioni di questi Comitati, la definizione e le modalità in cui erano stabiliti nei rispettivi statuti variava molto da una all'altra.

Alcune li definivano come un organo speciale *ad hoc* che consentiva la presenza di persone esterne al Consiglio municipale, mentre altre come un Comitato permanente del Consiglio: le differenti visioni contribuivano all'inattività dei Comitati in molte municipalità. Il problema maggiore consisteva, tuttavia, non tanto nelle differenti definizioni quanto nel mancato rispetto delle disposizioni dello statuto relative ai Comitati.

Riguardo la cooperazione tra Comitato e Consiglio municipale, solitamente a livello informale, essa era generalmente buona soprattutto perchè quasi tutti i Comitati per le relazioni intercomunitarie avevano come loro membri consiglieri municipali. In alcune municipalità però la comunicazione era limitata a causa dell'influenza di partiti politici<sup>231</sup>.

Altro problema emerso dall'analisi dell'OSCE era che molto spesso la comunicazione con i cittadini era minima: di solito poche municipalità venivano coinvolte democraticamente nella creazione dei Comitati. La comunicazione dei problemi dei cittadini al Comitato poteva avvenire contattando consiglieri o membri del Comitato o direttamente l'ente locale. In teoria quindi erano previste diversi canali per presentare le proprie istanze ma in pratica, soprattutto nei comuni rurali, la comunicazione tra le parti era difficoltosa.

La mancanza di comunicazione comportava inoltre l'inutilità di sessioni aperte al pubblico: se i cittadini non erano consapevoli dell'esistenza e delle attività dei Comitati non avrebbero partecipato alle sue sessioni o comunque lo avrebbero fatto in modo inadeguato.

Considerando i risultati del sondaggio, che aveva mostrato tutte le difficoltà incontrate nella creazione e nel funzionamento dei suddetti Comitati, il sostegno dell'OSCE cominciò ad indirizzarsi maggiormente verso l'assistenza alla formazione e al capacity building dei loro membri. Data la poca visibilità di queste strutture per migliorarne la conoscenza e garantire una maggiore cooperazione tra il cittadino e le autorità locali l'OSCE promosse specifici programmi televisivi.

---

<sup>231</sup> Eccezione quanto alla comunicazione informale era la municipalità di Tetovo dove le sessioni del Consiglio erano regolari e vi era un lavoro più strutturato del Comitato, in *OSCE Survey on the legal status and activities of the CICRs*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, July 2006.

L'organizzazione aiutò complessivamente 26 municipalità nella creazione di questi Comitati, facendo conoscere ad un centinaio di membri la struttura legale alla base delle relazioni interetniche, l'organizzazione di essi ed il ruolo delle municipalità nel facilitare il dialogo interetnico<sup>232</sup>. Al sostegno diretto accompagnò delle raccomandazioni, affinché prestassero una maggiore attenzione a questi Comitati. Essi, come strumento necessario nel processo decisionale locale, avrebbero avuto un duplice ruolo: trasferire gli interessi e i bisogni delle comunità che rappresentavano agli organi decisionali e spiegare alle comunità la rilevanza di certe decisioni prese a livello locale.

I risultati di un sondaggio condotto a giugno 2007 mostrarono una situazione sensibilmente diversa da quella dell'anno precedente: più della metà dei Comitati tennero nel corso del 2007 incontri regolari durante i quali i loro membri discussero di questioni rilevanti per le municipalità<sup>233</sup>. La comprensione da parte dei membri dei Comitati delle questioni di cui quei Comitati si occupavano crebbe sensibilmente, così come il loro ruolo nel facilitare il dialogo interetnico. Nonostante i buoni risultati conseguiti, l'OSCE continua ancora oggi ad impegnarsi nel fornire sostegno ai Comitati e nella comunicazione tra essi e i cittadini delle comunità.

#### 4.2.2.2 Le Commissioni per le pari opportunità

Altro meccanismo importante ai fini di accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica è rappresentato dalle *Commissioni per le pari opportunità* (Equal Opportunities Commissions), strumento efficace per implementare l'uguaglianza tra sessi a livello locale.

Esse ricevettero un impulso a partire dall'adozione della legge sul governo locale del 2002 nella quale, tra le responsabilità trasferite alle municipalità, vi era quella di assicurare che donne e uomini avessero pari opportunità e fossero trattati allo stesso modo in ogni settore. Riconoscendo che in ogni comunità democratica le donne hanno un ruolo pari a quello degli uomini nello sviluppo e nella crescita locale, esse dovevano poter partecipare al processo decisionale, accedere alle strutture locali ed essere coinvolte in tutte le sfere della vita sociale.

---

<sup>232</sup> *Helping to tackle the challenges*, Focus on 15 years, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, september 2007.

<sup>233</sup> OSCE SMMS Public Administration Reform – *Survey on decentralization 2007*, Municipal Committee for Inter-Community Relations.

Le unità di governo locale avrebbero dovuto creare le condizioni per il funzionamento delle Commissioni per le pari opportunità per superare gli stereotipi e le disuguaglianze uomo/donna, garantendo così un equo trattamento dei sessi.

Le Commissioni avrebbero assicurato che i problemi, le priorità e le esperienze della vita quotidiana di entrambi i generi fossero considerate allo stesso modo.

Le attività delle Commissioni erano e sono condotte attraverso discussioni pubbliche su temi specifici, iniziative individuali, forum, seminari e campagne mediatiche di vario tipo.

Seppure prive di un quadro legale fino al 2006, furono create delle Commissioni già negli anni precedenti, grazie al sostegno dell'OSCE. La Commissione sulle pari opportunità di Veles (città situata nella parte orientale del Paese), creata nel 2002, fu tra le più attive in tutto il Paese e fu la prima ad essere riconosciuta, nel novembre 2004, come organo delle strutture municipali. A seguito di un accordo firmato tra l'OSCE e l'Unione delle Organizzazioni delle donne della Macedonia (Union of Women's Organizations of Macedonia), la Commissione di Veles diede l'avvio ad un progetto volto a promuovere l'uguaglianza tra sessi a livello nazionale, il "Promotion of the Gender at local level"<sup>234</sup>. Questo venne condotto dall'OSCE assieme all'Ambasciata USA ed implementato in collaborazione con il Ministero del lavoro (più precisamente con il Dipartimento per la promozione dell'eguaglianza tra sessi) e con l'Unione delle Organizzazioni delle donne della Macedonia. Iniziato nel 2004 continuò negli anni seguenti a rafforzare le Commissioni, sia in termini di risorse umane che in termini istituzionali, così da renderle veri e propri organi del governo locale<sup>235</sup>.

Il primo obiettivo del "Promotion of the Gender at local level" fu quello di stabilire quante più Commissioni possibili e renderle uno strumento di *policy making* attivo a livello locale.

Il contributo dell'OSCE al progetto consistette nel fornire assistenza materiale e (soprattutto attrezzature) tecnica. Essa inoltre si attivò per rendere le Commissioni per le pari opportunità parte attiva delle strutture locali attraverso la firma di accordi tra l'OSCE e i sindaci, come avvenuto a Veles.

---

<sup>234</sup> *Equal opportunities in the local-self government - Manual for the municipal equal opportunities Commissions*, OSCE Spillover Mission to Skopje, Skopje 2007.

<sup>235</sup> L'attività dell'OSCE nel settore dell'uguaglianza tra i sessi si inseriva nel quadro dell'*Action Plan for the Promotion of gender equality* (adottato dal Consiglio Permanente nel dicembre 2004) il quale stabiliva le priorità dell'OSCE nel promuovere l'eguaglianza di genere negli Stati partecipanti e nell'Organizzazione stessa, PC. DEC/ 638, december 2 2004, OSCE Action plan for the promotion of gender equality.

Riconosciute come entità istituzionali, le Commissioni sarebbero potute intervenire nei processi decisionali locali per consentire un pari trattamento tra i sessi in tutti i settori della vita pubblica e non solo. Esse si ponevano come strumenti che legavano direttamente le decisioni politiche locali a questioni di vita quotidiana come la violenza domestica, il miglioramento delle condizioni di lavoro, l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria etc. Con l'istituzionalizzazione delle Commissioni si sarebbero risolti problemi pratici come il finanziamento di queste, la collocazione dei loro uffici e la remunerazione del personale<sup>236</sup>.

Il personale delle Commissioni venne addestrato e vennero promosse dall'OSCE delle "reti" o networks di Commissioni grazie alle quali ognuna di quelle sarebbe venuta a conoscenza delle *best practices* delle altre municipalità.

Considerato che inizialmente erano scarse e funzionavano su base volontaria, l'OSCE si impegnò nel migliorarne il funzionamento in tutte le municipalità a livello nazionale: dal 2005, grazie al suo sostegno, cominciarono a funzionare un po' ovunque e ciò rese evidente come le iniziative OSCE in questo settore si fossero ampliate dal livello nazionale a quello locale<sup>237</sup>.

Solo a partire dal maggio 2006 le Commissioni furono regolate da una specifica legge<sup>238</sup>.

In essa era contenuto l'obbligo per gli enti locali di rispettare il principio delle pari opportunità e di stabilire, con una decisione del Consiglio municipale, le Commissioni per le pari opportunità in qualità di organi permanenti: la loro composizione, le competenze e le responsabilità dovevano esser determinate dallo statuto municipale. Inoltre le municipalità avrebbero dovuto nominare un coordinatore per le pari opportunità, l'*Equal Opportunity Coordinator*, scelto tra i membri del Consiglio municipale. Egli aveva il compito di assistere alla preparazione del *Piano d'azione nazionale per le pari opportunità* tra donne e uomini nella parte relativa al governo locale.

Gli organi delle unità locali, quando adottavano decisioni relative a questioni di pari opportunità, erano obbligati ad esaminare e a prendere in considerazione le attività suggerite dalla Commissione per le pari opportunità<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> *Gender equality promoted at a municipal level*, Spotlight on projects winter 2004-2005 issue 3, OSCE Spillover Mission to Skopje.

<sup>237</sup> *OSCE Mission encourages women to participate in local decision-making bodies through Gender Equality Commissions*, Spotlight on projects, autumn 2006 issue 7.

<sup>238</sup> Law on equal opportunities between women and men, The Official Gazette, No 66/06.

<sup>239</sup> Article 16 paragraph 1,2,3, *ibid*.



Tra le disposizioni della legge ve ne era una particolare che stabiliva l'obbligo per la Commissione di presentare al Ministro del Lavoro, almeno una volta l'anno, dei rapporti riguardanti la sua attività.

Il sondaggio condotto nel 2006, riguardante l'implementazione del processo di decentramento, dimostrò quanto le donne fossero sottorappresentate nelle istituzioni e nei processi decisionali<sup>240</sup>.

Venne analizzato il numero di donne che lavoravano nell'amministrazione locale, sia quelle con incarichi esecutivi o amministrativi che con posizioni dirigenziali. Inoltre si valutò le differenze tra le municipalità rurali e quelle urbane ed infine la struttura legislativa, ossia il numero e le funzioni delle Commissioni per le pari opportunità ed il numero di coordinatori per le pari opportunità presenti.

I risultati dimostrarono una bassa percentuale di donne in posizioni dirigenziali, ma un elevato numero di impiegate con ruoli per lo più esecutivi, soprattutto nelle aree urbane.

Circa la metà delle municipalità avevano stabilito le Commissioni che restavano però assenti nelle aree rurali dove erano considerate come strutture che si occupavano di questioni non prioritarie. Inoltre, vista la scarsa conoscenza delle disposizioni della legge sulle pari opportunità, vi era una ridotta presenza di coordinatori.

Esaminati i risultati del sondaggio, l'OSCE rivolse delle raccomandazioni alle municipalità affinché fosse consentito alle donne accedere a posizioni dirigenziali nell'amministrazione locale. Le raccomandazioni vennero indirizzate anche alle Commissioni, cui fu richiesto di garantire un trattamento paritario tra i due sessi e la condivisione di *best practices* con altre Commissioni.

Dal sondaggio dell'OSCE del 2007 emersero più o meno gli stessi risultati dell'anno precedente<sup>241</sup>.

La percentuale delle municipalità che avevano stabilito le Commissioni salì al 70%, mentre quanto al coordinatore per le pari opportunità, questa figura era prevista solo in metà delle municipalità. Sulla base dei dati raccolti, fu evidente che le Commissioni si stavano occupando di attività generali volte al raggiungimento dell'uguaglianza tra i sessi e di progetti specifici riguardanti la violenza domestica, l'istruzione, la partecipazione femminile nei Consigli municipali e la protezione di diritti delle lavoratrici.

---

<sup>240</sup> Pur costituendo le donne il 50% della popolazione, solo 3 sindaci su 84 erano donne, *Summary report on the findings of the survey on the implementation of the process of decentralization*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, July 2006.

<sup>241</sup> OSCE SMMS Public Administration Reform – *Survey on decentralization 2007*.

Quanto ai rapporti tra i Consigli municipali e le Commissioni, quasi il 90% dei primi informava regolarmente le Commissioni sull'agenda delle loro sessioni, tuttavia erano poche le Commissioni che presentavano a quelli le loro raccomandazioni o opinioni.

Molte Commissioni sulle pari opportunità richiesero all'OSCE programmi di capacity building per accrescere nei cittadini la consapevolezza del loro ruolo, delle loro responsabilità e dei loro compiti.

Era evidente che la gran parte della struttura istituzionale e legale che assicurava l'uguaglianza tra sessi era stata predisposta, ma era palese anche che occorreva affiancare e assistere le municipalità nell'adempimento degli obblighi legali relativi alla istituzione delle Commissioni.

Considerati i risultati del sondaggio, l'OSCE fece delle raccomandazioni alle unità locali affinché esse continuassero ad assicurare la parità tra i sessi a tutti i livelli di governo, applicando quanto previsto nella legge sulle pari opportunità riguardo l'accesso ai posti di lavoro, la creazione di Commissioni e lo stabilimento dei coordinatori. Inoltre l'Organizzazione riconobbe la necessità di preparare corsi di formazione per le donne che lavoravano nell'amministrazione locale, affinché un maggior numero di esse potessero occupare posizioni manageriali.

Al governo centrale invece si raccomandò di osservare l'implementazione della legge e di analizzare i rapporti ricevuti dalle Commissioni per le pari opportunità, mentre alle agenzie di implementazione di aumentare la consapevolezza della necessità di rispettare la legge sulle pari opportunità in particolar modo nelle aree rurali.

#### 4.2.3 I sondaggi sugli sviluppi del processo di decentramento

Oltre che nella formazione del personale locale e nello stimolare la partecipazione dei cittadini, l'OSCE ebbe un ruolo notevole anche nell'osservare ed analizzare il processo generale di decentramento attraverso dei sondaggi.

Lo scopo delle attività di monitoraggio, attraverso i sondaggi, era innanzitutto quello di valutare il progresso delle municipalità nell'implementazione del decentramento, esaminando i risultati ottenuti: inoltre avrebbero costituito uno strumento utile ai politici locali per esaminare i successi ottenuti e i problemi incontrati. I risultati dei

sondaggi costituivano una guida valida per implementare le riforme necessarie poiché, tenendoli in considerazione, le autorità locali avrebbero potuto pianificare meglio il loro lavoro ed identificare quelle aree in cui occorrevo miglioramenti. Oltre ad analizzare gli sviluppi in tema di decentramento delle competenze, l'OSCE fece raccomandazioni riguardo quelle attività che le autorità locali avrebbero svolto in futuro e che avrebbero ricevuto un sostegno dall'organizzazione stessa e dalla comunità internazionale: in questa maniera l'assistenza agli enti locali sarebbe stata più mirata ed efficiente.

I sondaggi e le raccomandazioni dell'OSCE erano uno strumento utile per guidare tutti gli attori locali lungo il difficile percorso del decentramento.

#### 4.2.3.1 Il sondaggio del 2006

Nel primo sondaggio, condotto dall'OSCE nel 2006, vennero esaminati i dati relativi alle nuove competenze trasferite alle municipalità, anche nell'ambito fiscale<sup>242</sup>. Era evidente la difficoltà di fare una valutazione, ad un anno dall'inizio del processo di decentramento. La finalità del sondaggio, volto a comprendere in quale fase si trovasse le singole realtà locali nell'implementazione delle funzioni, era quello di esaminare i punti di vista dei leader municipali riguardo i buoni risultati conseguiti e i problemi relativi all'implementazione di una particolare competenza (ad esempio l'assenza di una chiara struttura legale, la mancanza di risorse finanziarie e umane, una cattiva comunicazione con le autorità centrali etc.). Altro scopo era quello di stabilire se le percezioni generali dei leaders trovassero riscontro nei risultati relativi agli aspetti tecnici delle specifiche funzioni.

Il quadro emerso fu positivo e dimostrò che le municipalità riuscivano a trattare in modo piuttosto efficace i compiti loro attribuiti.

I cittadini si resero immediatamente conto dell'impatto positivo del decentramento sulla vita di tutti i giorni: ora che il potere di prendere decisioni riguardo certe questioni (come le licenze edilizie) era nelle mani delle autorità locali, non c'era più biso-

---

<sup>242</sup> *Summary report on the findings of the survey on the implementation of the process of decentralization.*

gno dell'autorizzazione del governo centrale e ciò rendeva più snelli e rapidi i procedimenti<sup>243</sup>.

I leader locali quanto ai settori oggetto di discussioni delicate, quali la pianificazione urbana e l'istruzione, parlavano di un'implementazione efficiente.

Anche quanto alla cooperazione tra le municipalità, la partecipazione dei cittadini attraverso i Comitati per le relazioni intercomunitarie, le Commissioni per le pari opportunità e la gestione finanziaria, le autorità locali si espressero per lo più positivamente, il che dimostrò che il processo di decentramento stava dando i suoi frutti. La mancanza di risorse in termini finanziari però era considerata dalla stragrande maggioranza degli enti locali (ben il 90%) come un grande ostacolo allo svolgimento delle competenze municipali.

L'opinione generale degli attori nazionali ed internazionali era in linea con la percezione dei leader locali, considerati i principali beneficiari del decentramento dei poteri: quest'ultimo era un processo che stava avendo successo anche se il suo sviluppo sarebbe stato graduale data la sua complessità.

Altra conclusione che poteva ricavarsi dal sondaggio dell'OSCE era la necessità di un continuo monitoraggio del processo per trovare eventuali serie anomalie: ciò si sarebbe rivelato importante non solo a scopo di analisi, ma anche per consentire al governo, alle municipalità e agli altri attori nazionali ed internazionali coinvolti di prevedere politiche e di indirizzare correttamente le misure di assistenza. Esempio erano le risorse finanziarie a disposizione delle municipalità: la loro scarsità era percepita dai leader locali come un ostacolo, per cui occorreva un approccio comprensivo che indagasse le cause più profonde dei problemi affinché il governo sviluppasse strategie alternative.

Secondo l'OSCE era di cruciale importanza che il governo si facesse promotore, assieme alle municipalità, dello sviluppo di un'attività di monitoraggio autonoma perché ciò avrebbe consentito una comprensione profonda delle difficoltà ed avrebbe permesso agli attori locali di condurre le attività e sviluppare politiche nel modo più appropriato.

Il sondaggio del 2006 analizzò anche il processo di decentramento fiscale, iniziato l'anno precedente: lo scopo era quello di verificare lo status del processo, evidenziando i successi e le difficoltà emerse. Tra queste ultime vi era l'amministrazione delle

---

<sup>243</sup> *OSCE conducted survey on implementation of decentralization*, Spotlight on projects, autumn 2006 issue 7, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

tasse locali, la cui inefficienza era per lo più dovuta allo scarso sostegno del Ministero delle Finanze.

Dal sondaggio emerse come in tutte le municipalità la situazione del settore finanziario fosse più o meno simile nonostante le diverse dimensioni di quelle, le differenti affiliazioni politica dei sindaci, le composizioni etniche delle municipalità ed il loro carattere rurale o urbano.

Considerando che la raccolta delle entrate locali era fondamentale per il funzionamento efficiente delle municipalità, l'OSCE riconobbe la necessità di assistere gli enti locali per garantire il successo del decentramento fiscale e suggerì loro modalità di cooperazione attraverso la ripartizione degli oneri finanziari. Per sviluppare queste forme di collaborazione tra le municipalità vennero richiesti all'OSCE programmi di formazione per rendere noti i benefici che le municipalità avrebbero potuto trarre da quella cooperazione.

L'OSCE avrebbe seguito inoltre gli sviluppi nel settore fiscale e avrebbe fornito assistenza per andare incontro ai bisogni del governo locale.

#### 4.2.3.2 Il sondaggio del 2007

Il sondaggio condotto nel settembre 2007 dall'OSCE mostrò che un'alta percentuale delle municipalità valutava positivamente il processo e che la popolazione considerava il decentramento di cruciale importanza<sup>244</sup>.

Nel 2007 iniziò la seconda fase del decentramento che diede più competenze agli enti locali, sia quanto all'assunzione completa delle competenze nei settori sociale, dell'istruzione, della cultura, dello sport, sia in termini fiscali.

Il sondaggio si concentrava su tre temi principali.

Il primo era relativo all'implementazione delle competenze: i dati raccolti furono più o meno in linea con i risultati dell'anno precedente.

Il secondo invece riguardava i preparativi per la seconda fase del decentramento: anche se gran parte degli enti locali considerava positivo il processo, essi non erano informati regolarmente sui suoi sviluppi e ciò dimostrava la mancanza di un'efficace comunicazione tra governo centrale e locale.

---

<sup>244</sup> OSCE SMMS Public Administration Reform, *Survey on decentralization 2007*.

Quanto al terzo, esso riguardava la possibilità di estendere la gamma di competenze nella fase successiva del decentramento. Dopo due anni di esperienza nel gestire le nuove competenze, le municipalità si resero conto di non aver implementato pienamente i loro programmi per mancanza di competenze in settori quali la cultura, la sicurezza pubblica, il welfare, la salute. Tra le raccomandazioni dell'OSCE, quindi, vi era quella che le autorità locali continuassero ad occuparsi delle questioni prioritarie fino a quel momento trattate, ma anche che ampliassero la lista delle funzioni: l'assistenza agli anziani, ai bambini e i servizi di protezione.

L'OSCE sottolineò l'importanza dei risultati del sondaggio sul decentramento fiscale non solo alla luce dei problemi emersi nel 2006, ma anche poiché dal settembre 2007 sarebbe iniziata la seconda fase del decentramento che prevedeva, come condizione imprescindibile, il rispetto dei requisiti previsti nella seconda fase del decentramento fiscale.

Il sondaggio analizzò gli sviluppi nel decentramento fiscale rispetto all'anno precedente.

I problemi incontrati dalle municipalità restavano quelli legati all'amministrazione delle tasse locali, anche se, a dire il vero, qualche miglioramento era stato fatto grazie alla cooperazione tra municipalità vicine; inoltre l'indebitamento degli enti locali risultò lievemente ridotto rispetto agli anni precedenti.

Nonostante l'OSCE si fosse dimostrata sin dall'inizio del processo di decentramento attiva nel sostenerlo e nonostante l'utilità di includere nel sondaggio un'analisi dettagliata della performance finanziaria delle municipalità, questo non fu possibile a causa dell'insufficienza di dati relativi alle entrate e alle spese forniti dalle istituzioni locali preposte.

Dal momento che non tutte le municipalità avevano i requisiti per entrare nella seconda fase del decentramento entro il 2007, questo sondaggio si dimostrava utile per fornire loro indicazioni sui settori nei quali avrebbero dovuto impegnarsi maggiormente<sup>245</sup>.

### 4.3 L'Unione Europea ed il decentramento

---

<sup>245</sup> "Decentralization positively perceived by the citizens-shows the recent OSCE Mission survey", Spotlight on projects, winter 2007, issue 9, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje.

L'interesse dell'Unione Europea per il decentramento in Macedonia, pur fondandosi sull'impegno all'attuazione di questo tema centrale dell'Accordo di Ohrid, va considerato in un'ottica più generale. Il riconoscimento della rilevanza, da parte dell'UE, del trasferimento di una serie di competenze dal livello centrale a quello locale è dovuto al fatto che esso esula dal semplice passaggio di poteri dal centro alla periferia per assumere una serie di connotazioni positive legate al concetto più generale di sviluppo umano. Il decentramento si lega infatti direttamente alla *good governance*, ai principi democratici e ai diritti dell'uomo, come riportato nella Carta europea sulle autonomie locali, adottata dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985.

La Carta europea riconosce il legame tra decentramento e *governance* democratica, considerando l'ambito locale come il livello in cui il diritto dei cittadini di partecipare alla *res publica* può essere esercitato in maniera diretta<sup>246</sup>. Il decentramento favorisce la partecipazione dei cittadini, garantendo il libero accesso di questi ultimi alle informazioni che riguardano le attività del governo locale ed una maggior trasparenza alle azioni di governo. Inoltre, consentendo la separazione dei poteri tra diversi livelli di governo, permette la creazione di un meccanismo di "checks and balances" attraverso cui limitare eventuali abusi da parte del governo centrale.

Altro vantaggio fondamentale consiste nello stimolare la realizzazione adeguata ed efficace dei compiti dello Stato perché un organo decentrato, conoscendo meglio di chiunque altro i problemi locali, è in grado di individuare e rispondere in maniera migliore alle necessità dei cittadini.

Trasferendo i poteri a livello locale, inoltre, si garantisce la protezione delle minoranze, riconoscendo loro una maggiore autonomia nelle aree in cui costituiscono una maggioranza a livello locale, ma una minoranza a livello nazionale.

Infine i governi locali riescono ad utilizzare in modo efficace e razionale le limitate risorse economiche a loro disposizione per soddisfare i bisogni delle comunità, avendo una percezione diretta di questi ultimi.

Il diritto dei cittadini di partecipare alla gestione della *res publica*, fondamento di ogni governo democratico, presuppone l'adozione del principio di sussidiarietà verticale come modalità di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali. Tale concetto, alla base di ogni politica di decentramento, rappresenta un principio cardine del-

---

<sup>246</sup> Consiglio d'Europa European Charter of local self-government, Strasburgo <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/WhatYouWant.asp>.

l'UE, quello della prossimità ai cittadini, nonché un criterio di ripartizione delle competenze tra essa e gli Stati membri.

Riconoscendo la necessità del Paese di realizzare concretamente quanto previsto dall'Accordo di Ohrid in tema di decentramento, l'UE si occupò di quest'ultimo considerandolo una premessa per la stabilizzazione del Paese.

Nei documenti chiave, relativi all'integrazione del Paese nell'UE, quest'ultima dava una valutazione dei progressi fatti dalla Macedonia nel quadro del Processo di stabilizzazione ed associazione, considerando, oltre all'implementazione dell'Accordo di stabilizzazione ed associazione, anche quella dell'Accordo di Ohrid.

Nei vari rapporti sul Processo di associazione e stabilizzazione degli anni 2002, 2003 e 2004 (Stabilisation and Association reports) adottati dalla Commissione europea, l'Unione ribadì il valore del decentramento per migliorare la qualità del governo del Paese. Inoltre essa valutò lo stato delle riforme e diede suggerimenti per una realizzazione concreta del processo.

L'Accordo di Ohrid, seguito alla crisi del 2001, aveva previsto l'adozione di leggi vitali per una riforma della ripartizione dei poteri e necessarie per la stabilizzazione politica ed lo sviluppo democratico del Paese<sup>247</sup>. Il decentramento era considerato il nucleo centrale dell'Accordo di Ohrid: il suo scopo era aiutare il rafforzamento della democrazia nel Paese, migliorando l'erogazione di servizi e rendendoli più accessibili al cittadino<sup>248</sup>. Era cruciale attribuire al Ministro delle autonomie locali un ruolo di guida, nonché un controllo politico, soprattutto nei suoi elementi principali: il decentramento fiscale e la divisione territoriale delle municipalità. Inoltre occorreva offrire agli organi centrali dello Stato mezzi appropriati per gestire il processo e per far sì che gli organi di governo locali si assumessero il prima possibile le responsabilità trasferite. La Commissione europea in questi rapporti riconosceva che il progresso nell'implementazione sarebbe dipeso dall'effettivo coordinamento con il governo centrale, dall'approvazione parlamentare delle leggi sul tema, dai programmi di formazione del personale dell'amministrazione municipale ed infine dall'implementazione del decentramento fiscale; per questa ragione il paese avrebbe dovuto concentrarsi soprattutto su questi<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Commission of the European communities, Brussels, april 4<sup>th</sup>, 2002 SEC(2002) 342 Commission staff working paper, Former Yugoslav Republic of Macedonia Stabilisation and Association Report [COM(2002)163] ).

<sup>248</sup> Commission of the European communities, Brussels, march 26<sup>th</sup>, 2003 SEC(2003) 342, Commission staff working paper, Former Yugoslav Republic of Macedonia Stabilisation and Association Report [COM(2003) 139 final] ).



A seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo di stabilizzazione e associazione<sup>250</sup> fu istituito il primo Partenariato europeo (European Partnership), approvato dalla Commissione il 30 marzo 2004 e basato sul Rapporto del 2004. Questo nuovo documento prevedeva delle priorità, suddivise tra breve (1 - 2 anni) e medio termine (3 - 4 anni), che tenevano in considerazione le necessità specifiche del paese e le possibilità di implementarle<sup>251</sup>.

Questo strumento avrebbe aiutato il governo a concentrare le riforme nei settori in cui era più urgente: le autorità competenti avrebbero dovuto adottare un piano che prevedesse misure concrete, delle date entro cui realizzarle e che dimostrasse quali risorse finanziarie ed umane sarebbero state impiegate. Esso sarebbe stato aggiornato nel 2006 alla luce dei progressi compiuti dal paese e delle nuove priorità emerse: quanto al decentramento, le priorità previste nei due Partenariati rimasero le stesse.

Nei Partenariati si riconosceva, come priorità a breve termine, l'implementazione della legislazione già adottata e l'adozione di quella rimanente (soprattutto in riferimento alla legge sull'organizzazione territoriale, sulla città di Skopje e sulla finanza locale). Nel medio termine invece, affinché il Paese diventasse effettivamente uno Stato unitario e multietnico, occorreva assicurare un funzionamento efficace delle municipalità, sia per quanto riguardava la gestione delle competenze generali che di quelle finanziarie, assicurando che esse avessero i mezzi necessari per occuparsi dei nuovi compiti.

Anche il Rapporto del 2006 sui progressi della Macedonia, il primo dopo l'ottenimento dello status di candidato nel dicembre 2005 ( The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report)<sup>252</sup>, costituì un quadro entro il quale erano inserite le priorità del Paese per il periodo seguente ed aveva lo scopo di incoraggiare l'attuazione delle riforme. Esso segnalava i progressi fatti dal Paese negli ultimi 12 mesi sulla base delle decisioni prese, della legislazione adottata e delle misure concretamente realizzate

---

<sup>249</sup>Commission of the European Communities, Brussels, march 30<sup>th</sup>, 2004 SEC(2004) 373, Commission staff working paper Former Yugoslav Republic of Macedonia Stabilisation and Association Report 2004, {COM(2004) final}.

<sup>250</sup> Stabilisation and association agreement between the European Communities and their member States of the one part and FYROM on the other part, Official Journal of the European Union, L.84/13, 20.3.2004.

<sup>251</sup> Regolamento No.533/2004 del Consiglio del 22.3.2004 relativo all'istituzione di Partenariati europei nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione GU L 86 del 24.3.2004.

<sup>252</sup>Commission of the European Communities, Bruxelles, november 2<sup>nd</sup> SEC (2006) 1387, Commission staff working paper Former Yugoslav Republic of Macedonia Stabilisation and Association Report {COM(2006)649 final}.

ed analizzava i criteri politici ed economici per l'accesso in UE nonché la capacità del Paese nell'assumersi gli obblighi relativi all'adesione<sup>253</sup>.

Pur riconoscendo l'attuazione delle riforme, si evidenziava il problema dell'indebitamento degli enti locali che minacciava il funzionamento di molte municipalità, così come i problemi delle piccole municipalità nell'erogare i servizi di base. Altre questioni su cui il Rapporto chiedeva di intervenire erano: il finanziamento del settore dell'istruzione (decisamente insufficiente) e la raccolta delle tasse. Affinché il decentramento fiscale fosse realizzato pienamente ed efficacemente e si passasse quindi alla seconda fase, era necessario sviluppare meccanismi di controllo finanziari che avrebbero consentito una pianificazione appropriata dell'uso delle risorse e minimizzato i rischi di corruzione.

Nel secondo Rapporto sul progresso del paese presentato il 6 novembre 2007 (The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report)<sup>254</sup> si riportavano i progressi in tema di decentramento, ottenuti grazie allo spirito di cooperazione tra autorità centrali e municipali. Nel luglio 2007 era iniziata la seconda fase di decentramento fiscale con 42 distretti su 87 pronti ad assumersi gli impegni in questo settore: essi avrebbero dovuto gestire i fondi e decidere sulle priorità da soli. Nonostante i successi ottenuti nella riduzione dei debiti, molti enti locali avevano ancora i loro conti bloccati. La raccolta e la gestione delle tasse erano ancora problematiche, le capacità qualitative e quantitative dei comuni ancora limitate, il coordinamento e la condivisione di informazioni tra quelli ridotti. Quanto al decentramento fiscale era migliorata la situazione nell'amministrazione delle tasse e la gestione di quelle era stata semplificata.

#### 4.3.1 L'assistenza finanziaria dell'UE

##### 4.3.1.1 Il programma di assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione

Lo scopo dell'assistenza finanziaria europea al Paese rientrava nel più generale quadro politico del Processo di stabilizzazione e associazione ed era quello di aiutare

<sup>253</sup> 2006/57/EC Council decision of January 30<sup>th</sup> 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the Former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing decision 2004/518/EC.

<sup>254</sup> Commission of the European Communities Brussels, November 6<sup>th</sup> SEC(2007)1432, Commission staff working document The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 progress report.

concretamente il Paese a superare le conseguenze della crisi del 2001. Prima del 2000 esistevano i programmi OBNOVA e PHARE ma da quell'anno, per stabilire un quadro unico per l'assistenza ai paesi dell'Europa sud-orientale, fu creato il programma CARDS<sup>255</sup> (assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione): OBNOVA fu abrogato mentre PHARE fu modificato. CARDS, come parte del Processo di stabilizzazione e associazione, garantiva un approccio strategico all'assistenza alla Macedonia ed ai paesi dei Balcani occidentali inseriti in quel processo, sostenendone gli obiettivi ed i meccanismi tra cui gli Accordi di stabilizzazione e associazione. Inizialmente il programma, che avrebbe avuto una durata di 6 anni (dal 2000 al 2006), era volto alla ricostruzione e alla stabilizzazione della regione; poi, considerati i progressi del Paese nell'ambito del Processo di stabilizzazione ed associazione, l'assistenza finanziaria si concentrò sul sostegno alle riforme e sull'*institution building* nelle aree chiave dell'*acquis* comunitario: giustizia e affari interni, consolidamento della democrazia, sviluppo economico e sociale ed ambiente. L'assistenza comunitaria era subordinata al rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, delle libertà fondamentali, dei diritti dell'uomo e delle minoranze, nonché all'attuazione delle riforme democratiche, istituzionali ed economiche previste.

In conformità all'Accordo di stabilizzazione e associazione venne stabilito un quadro strategico relativo alla Repubblica di Macedonia per il periodo 2002-2006 per definire gli obiettivi a lungo termine e i settori prioritari d'intervento del programma (*Country Strategy Paper*). Nell'ambito di quello vennero elaborati programmi indicativi pluriennali di durata triennale, i quali proponevano le riforme da realizzare e riportavano la valutazione dei progressi ottenuti. Successivamente furono lanciati programmi di azione annuale che definivano più precisamente gli obiettivi, i settori d'intervento e i progetti concreti da finanziare.

#### 4.3.1.2 Lo strumento di assistenza pre-adesione

IPA è lo strumento finanziario comunitario del processo di pre-adesione per il periodo 2007-2013<sup>256</sup>. Al fine di rendere più efficace e coerente l'assistenza esso ha sostituito i programmi CARDS e PHARE e ha previsto un unico quadro che integra la pre-

<sup>255</sup> Regolamento del Consiglio 2666/2000 del 5 dicembre 2000.

<sup>256</sup> Council regulation (EC) n.11085/06 establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA), July 17<sup>th</sup> 2006.

cedente assistenza pre-adesione e l'assistenza al Processo di stabilizzazione e di associazione. Una delle caratteristiche principali dell'assistenza pre-adesione è la sua funzione di transizione, destinata a preparare i paesi all'adesione, aiutandoli a conformarsi ai criteri necessari all'integrazione europea. Il programma si rivolge a due categorie di paesi: i paesi candidati effettivi (come la Macedonia, la Croazia e la Turchia) e i paesi candidati potenziali (Albania, Bosnia, Kosovo, Serbia e Montenegro), nel rispetto delle loro specificità e dei processi in cui ciascuno è coinvolto. IPA è uno strumento flessibile in quanto fornisce assistenza sulla base dei progressi compiuti dai paesi beneficiari e delle loro esigenze, secondo quanto emerge dalle valutazioni e dai documenti di strategia annuali della Commissione.

Essendo stato concepito per rispondere nel miglior modo possibile alle esigenze dei paesi in ambito di pre-adesione, IPA intende principalmente sostenere il rafforzamento delle istituzioni, i diritti umani, i diritti delle minoranze, la non discriminazione, le riforme amministrative ed economiche, lo sviluppo economico e sociale, la riconciliazione e la ricostruzione, la cooperazione regionale e transfrontaliera. Per consentire un'azione mirata, efficace e coerente esso è costituito da cinque componenti, ciascuna delle quali include delle priorità definite in base alle esigenze dei paesi beneficiari:

- 1) l'assistenza alla transizione e al rafforzamento delle istituzioni;
- 2) il sostegno ai paesi beneficiari nell'ambito della cooperazione transfrontaliera;
- 3) la componente di sviluppo regionale che mira a preparare il paese all'attuazione della politica comunitaria di coesione;
- 4) la componente "sviluppo delle risorse umane";
- 5) la componente "sviluppo rurale" che concerne la preparazione alla politica agricola comune.

In questo modo la Macedonia e gli altri paesi candidati saranno preparati all'attuazione integrale dell'*acquis* comunitario al momento dell'adesione<sup>257</sup>.

L'IPA si basa su una pianificazione strategica pluriennale che include un quadro finanziario indicativo pluriennale, ossia una tabella che raccoglie per i tre anni successivi le somme che la Commissione propone di stanziare per ciascun beneficiario e per ciascuna componente dell'IPA, in base alle necessità, alle capacità amministrative e gestionali del paese interessato. La pianificazione strategica si articola in documenti pluriennali indicativi di pianificazione, della durata di tre anni stabiliti per ciascun paese beneficiario, i quali coprono i principali settori d'intervento previsti in quel dato paese.

---

<sup>257</sup> Lo strumento di assistenza preadesione (IPA) in [europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/e50020.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/e50020.htm).

Infine la Commissione adotta i programmi annuali o pluriennali basati su documenti indicativi di pianificazione.

Quanto alla Macedonia, il documento pluriennale indicativo di pianificazione 2007-2009 copre i principali settori di intervento previsti nel Paese e si basa sulla valutazione dei bisogni e sulle priorità identificate nel Partenariato europeo<sup>258</sup>. L'assistenza pre-adesione al Paese, che ha lo status di paese candidato, lo aiuta ad avanzare lungo la strada dell'integrazione europea sostenendo i suoi sforzi nel conformarsi ai criteri per l'ingresso in Europa.

Al momento l'implementazione dell'assistenza pre-adesione è delegata dalla Commissione europea all'Agenzia europea per la ricostruzione (EAR), in quanto l'amministrazione nazionale non ha la capacità necessaria per gestire i fondi UE in maniera decentrata. La Commissione tuttavia ha richiesto che, con l'introduzione di IPA, la gestione passi alle autorità nazionali.

#### 4.3.2 L'Agenzia europea per la ricostruzione

L'Unione Europea ha assistito la Macedonia e i paesi dei Balcani occidentali ricorrendo all'Agenzia europea per la ricostruzione (EAR). Essa, subordinata alla Commissione, si occupa di attuare la maggior parte dell'assistenza comunitaria, gestendo la gran parte dei fondi europei disponibili nell'ambito del programma CARDS. Il regolamento che istituiva il programma CARDS fu affiancato da quello relativo all'EAR che istituì formalmente l'Agenzia nel febbraio 2000<sup>259</sup>.

La sua creazione fu decisa in occasione del Consiglio europeo di Colonia nel giugno del 1999 per affrontare le difficoltà che si presentavano a seguito della crisi del Kosovo: l'UE considerò necessario partecipare attivamente all'opera di ricostruzione del paese, assumendosi un ruolo importante e collaborando con altre istituzioni di donatori per seguire una strategia comune e di ampio respiro. Il paragrafo 67 delle Conclusioni della Presidenza recita: *Il Consiglio europeo, consapevole dello sforzo eccezionale che si dovrà compiere per ricostruire la regione al termine della crisi e della necessità di porre rapidamente in atto le misure più appropriate, invita la Commissione ad elabo-*

---

<sup>258</sup> Commission decision 2853 on a multi-annual indicative planning document (MIPD) 2007-2009 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia, april 30<sup>th</sup> 2007.

<sup>259</sup> Regolamento 2667/2000 del 5 dicembre 2000.

*rare entro la fine di giugno proposte intese a creare una agenzia incaricata di attuare i programmi di ricostruzione comunitari. Il Consiglio, il Parlamento europeo e la Corte dei conti sono invitati a fare tutto quanto in loro potere affinché l'agenzia diventi operativa prima della fine dell'estate”* <sup>260</sup>.

Durante l'estate 1999 era stato istituito un organismo temporaneo, la Task Force della Commissione europea per la ricostruzione del Kosovo (*TAFKO CE*) al fine di attuare i programmi d'urgenza. Nei primi mesi seguiti al conflitto l'amministrazione internazionale delle Nazioni Unite, UNMIK (United Nation Mission in Kosovo), iniziò a valutare i danni subiti da persone, infrastrutture ed abitazioni e successivamente (durante la seconda Conferenza dei donatori del Kosovo tenutasi a Bruxelles nel novembre 1999), fu presentata una relazione sulle esigenze in materia di ricostruzione. L'UE ribadì l'intenzione di assumere un ruolo importante nel programma di ricostruzione e di cooperare con le altre istituzioni per seguire una strategia comune. E' così che l'Agenzia sostituì la *TAFKO CE* e diede inizio alla sua attività.

L'EAR iniziò ad operare in Kosovo concentrandosi sulle esigenze immediate nel campo della ricostruzione delle infrastrutture e dei servizi pubblici di base, ma anche su una prospettiva di lungo termine che considerava la necessità di sviluppare un'economia di mercato. Essa tuttavia avrebbe potuto estendere le sue attività ad altre aree: la decisione spettava al Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione che, alla luce di quella decisione, avrebbe potuto stabilire altri centri operativi. A seguito dei cambiamenti politici intervenuti in Serbia con la caduta di Milosevic, dal dicembre 2000 l'Agenzia avviò sia qui che in Montenegro un programma di aiuti di emergenza; l'anno seguente le fu chiesto di assumere la responsabilità per la gestione dei programmi di assistenza dell'UE anche in Macedonia per contribuire all'attuazione dell'Accordo di Ohrid<sup>261</sup>.

Con la sua visibile presenza in questi Paesi dell'area balcanica, l'Agenzia opera nel quadro dell'impegno strategico dell'UE a favore del Processo di stabilizzazione e associazione che mira all'integrazione dei paesi della regione nel contesto politico ed economico dell'Europa. La sua caratteristica principale, nonché il suo punto di forza, è quello di esser un braccio operativo a supporto di un processo politico<sup>262</sup>. L'Agenzia

<sup>260</sup> *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Colonia 3-4 giugno, [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressata/it/ec/kolnit.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressata/it/ec/kolnit.htm).

<sup>261</sup> Fu pertanto emendato il regolamento EC 2667/2000 con quello 2415/2001 del 10 dicembre 2001 (GU L327 12,12,2001).

<sup>262</sup> Come sostiene Luigi Sandrin, direttore del centro operativo dell'EAR a Skopje (intervista del 16.04.2008).

opera in Montenegro, Serbia, Kosovo e Macedonia, mentre l'assistenza comunitaria destinata agli altri paesi dei Balcani occidentali (Croazia, Bosnia, Albania) è gestita attraverso le delegazioni della Commissione<sup>263</sup>.

#### 4.3.2.1 Finalità e struttura dell'EAR

L'EAR è un'agenzia indipendente dell'Unione Europea e ha il compito di raccogliere, analizzare e trasmettere alla Commissione informazioni relative ai danni, alle esigenze in materia di ricostruzione e più in generale ai settori in cui è necessaria un'assistenza urgente. Essa inoltre elabora progetti di programmi relativi alla ricostruzione dei Paesi ed assicura l'attuazione dell'assistenza comunitaria attraverso la definizione dei mandati, la preparazione delle gare d'appalto, la firma dei contratti, la conclusione delle convenzioni di finanziamento, l'aggiudicazione degli appalti, il controllo dei progetti e i pagamenti. L'Agenzia ha un Consiglio direttivo composto da un rappresentante per ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione europea, nonché da un osservatore della Banca europea per gli Investimenti, nominati tutti per 30 mesi. Il Consiglio direttivo è presieduto dalla Commissione, si riunisce almeno una volta a trimestre ed è incaricato di approvare raccomandazioni relative alle condizioni di attuazione dei progetti, all'adeguamento dei progetti in fase di esecuzione e ai singoli progetti con un carattere sensibile. Esso decide anche in merito alle modalità di valutazione dell'esecuzione dei progetti, ai programmi degli altri donatori che l'agenzia potrebbe attuare, alla presenza di osservatori nel Consiglio direttivo e all'istituzione di centri operativi dell'Agenzia.

Il direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio direttivo per un periodo di 30 mesi, ha le seguenti mansioni: la preparazione del progetto di programma d'azione annuale, l'informazione e l'organizzazione dei lavori del Consiglio direttivo, l'amministrazione corrente dell'Agenzia, le questioni finanziarie e la gestione delle questioni relative al personale, la preparazione delle relazioni e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio direttivo. In base alle proposte del direttore, il Consiglio elabora un progetto di bilancio che è inviato alla Commissione e allegato al bilancio generale dell'UE. Dopo l'adozione di quest'ultimo il Consiglio direttivo adotta il bilancio definitivo del-

---

<sup>263</sup>In quei paesi l'assistenza comunitaria viene gestita in maniera direttamente centralizzata ma deconcentrata attraverso le delegazioni perché queste erano lì presenti sin dalla fine della guerra in Bosnia (intervista a Luigi Sandrin del 16.04.2008).

l’Agenzia. Il direttore presenta una relazione trimestrale sulle attività al Parlamento europeo e sottopone ogni anno alla Commissione, al Consiglio direttivo e alla Corte dei Conti i conti particolareggiati dell’Agenzia. Infine la Commissione trasmette al Consiglio una proposta di scioglimento di quella quando ritiene che l’Agenzia abbia assolto il suo mandato<sup>264</sup>. Quest’ultimo, la cui scadenza era prevista per il 31 dicembre 2004, fu rinnovato fino al dicembre 2006 e poi prorogato per l’ultima volta fino al 31 dicembre 2008<sup>265</sup>.

#### 4.3.2.2 Le ragioni del successo dell’Agenzia

Avendo ricevuto un mandato chiaro e una notevole autonomia, l’Agenzia sviluppò un approccio innovativo ed efficace all’assistenza, gestendo in maniera efficiente l’erogazione degli aiuti a favore dei Balcani occidentali.

Una delle peculiarità, nonché vantaggio dell’Agenzia, è che essa può adattare rapidamente le competenze del suo personale alle mutevoli esigenze. Dal momento che l’obiettivo principale dei progetti cambiò dall’assistenza di emergenza alla riforma, il personale impiegato nella ricostruzione fu gradualmente sostituito o affiancato da personale con altre competenze. Altro elemento positivo che ha consentito all’Agenzia un lavoro efficace è stata la sua presenza “sul campo”: pur essendo la sede centrale a Salonicco uffici distaccati sono presenti anche a Belgrado, Pristina, Podgorica e Skopje.

I suoi programmi, inoltre, riflettono la necessità del Paese di guidare le riforme autonomamente e non sono quindi imposti dall’esterno. Fondamentale per il suo successo è stata inoltre la cooperazione con altri organi UE: controllata, da un Consiglio direttivo presieduto dalla Commissione europea e composto dai rappresentanti degli Stati membri, l’Agenzia è responsabile davanti al Consiglio europeo e al Parlamento ed inoltre lavora strettamente con la Commissione e i suoi rappresentanti nella regione.

L’EAR promuove i principi etici nella regione soprattutto nella finanza pubblica e nello stabilire istituzioni di controllo. Parallelamente l’Agenzia si coordina con l’Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF) ed inoltre è sottoposta al controllo annuale della Corte dei Conti.

---

<sup>264</sup> Regolamento (CE) n.2667/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000 relativo all’Agenzia europea per la ricostruzione, [http:// europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/r18001.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/r18001.htm).

<sup>265</sup> EC 2068/2004 (GU L 358 del 3.12.2004), EC 1756/2006 (GU L 332 del 30.11.2006).



#### 4.3.2.3 L'EAR in Macedonia

Dal 1 gennaio 2002 l'EAR venne formalmente incaricata di gestire i principali programmi di assistenza dell'UE in Macedonia. Affiancando la Commissione europea, si occupò già dal settembre 2001 dei programmi di emergenza ed in particolare della ricostruzione delle aree colpite dal conflitto. Durante il primo anno infatti occorreva andare incontro ai bisogni della popolazione che consistevano nella ricostruzione di case e di servizi pubblici, ma anche nello sminamento di alcune zone. L'Agenzia cooperò con le autorità nel consentire il ritorno dell'85% dei profughi nelle loro case: più di 1.000 abitazioni vennero ricostruite e le forniture di elettricità rese a 150.000 utenti. Terminato il suo impegno nella ricostruzione fisica post-crisi, durata circa un anno, essa realizzò dei programmi di riforma e di *confidence building* per sostenere l'implementazione dell'Accordo di Ohrid ma anche per modernizzare il Paese<sup>266</sup>. Nell'aiutare a ricostruire il tessuto sociale e l'economia macedone gestì alcuni progetti di riforma riguardanti il consolidamento della struttura di governo centrale e locale, ma anche nei seguenti settori: democrazia, potenziamento della capacità amministrativa, sviluppo economico e sociale, giustizia ed affari interni ed ambiente. Dal marzo 2002, oltre alla sede principale di Salonicco e a quelle di Belgrado e Podgorica, venne creato un nuovo centro operativo a Skopje.

I programmi di azione annuali dell'Agenzia riflettono le priorità della Commissione europea presenti nei documenti strategici (*Country Strategy papers*) e nei programmi pluriennali indicativi che definiscono i settori chiave sui quali le iniziative dell'UE devono incentrarsi.

---

<sup>266</sup> Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio del 10.06.2002 (COM. 228, 2002).

#### 4.3.2.4 La relazione della Commissione sul futuro dell'EAR

La Commissione presentò una relazione interessante sul futuro dell'EAR a fine 2005<sup>267</sup>.

In questo documento si disse che, per consentire ai paesi di integrarsi nell'UE, sarebbe stato necessario devolvere gli strumenti di adesione prima alle delegazioni della Commissione e, in un secondo momento, alle amministrazioni nazionali, giungendo quindi alla chiusura dell'EAR.

Considerato il legame stretto tra il processo politico e l'assistenza finanziaria, l'avvicinamento all'UE implicava da parte dei paesi beneficiari l'assunzione delle proprie responsabilità finanziarie in vista dell'attuazione degli aiuti europei. A tal fine quelli dovevano operare una progressiva transizione verso sistemi decentrati di attuazione, in base ai quali la responsabilità della preparazione e attuazione dei programmi sarebbe stata affidata alle istituzioni nazionali. Queste avrebbero agito, in una prima fase, sotto il controllo della Commissione e poi in piena autonomia.

Nella relazione si fa notare che in altri paesi, quali Albania Bosnia e Croazia, l'assistenza comunitaria da tempo è gestita in maniera centralizzata, ma deconcentrata attraverso le delegazioni della Commissione. In vista dei preparativi per la futura adesione, la Commissione avrebbe dovuto adottare un approccio coerente e quindi allineare l'attuazione degli aiuti europei con le pratiche adottate negli altri paesi candidati e potenziali candidati. Il trasferimento delle competenze di gestione degli strumenti di preadesione a favore delle delegazioni della Commissione (deconcentrazione) e delle amministrazioni nazionali (decentramento) avrebbe permesso ai paesi candidati, tra cui la Macedonia, di integrarsi progressivamente nelle politiche dell'UE. Inoltre avrebbe insegnato loro a gestire in maniera autonoma gli aiuti finanziari dell'UE, come parte inte-

---

<sup>267</sup> Relazione della Commissione al Consiglio sul futuro dell'Agenzia europea per la ricostruzione, COM /2005/710, Bruxelles, 23.12.2005.

grante dei preparativi per la loro futura adesione e per la partecipazione ai fondi strutturali in qualità di Stati membri. La presenza di un unico interlocutore (attraverso le delegazioni deconcentrate) preposto alla gestione degli aiuti, aveva lo scopo di permettere ai paesi di acquisire quelle competenze necessarie per assumersi la piena responsabilità della gestione dei fondi UE. Il nuovo strumento degli aiuti di pre-adesione si è allineato a questi sviluppi: le componenti di IPA, che costituisce l'unico aiuto per i paesi candidati nel periodo 2007-2013, sono infatti gestite in maniera decentrata.

Il processo di decentramento alle amministrazioni nazionali sarebbe stato un processo pluriennale di apprendimento da avviare immediatamente nel quadro dello strumento IPA. Secondo la Commissione, affinché quello avesse successo, doveva prevedere una prima fase di parziale decentramento della durata di qualche anno, con un controllo da parte delle delegazioni sulle procedure di gara e l'aggiudicazione degli appalti. In seguito, quando i sistemi di gestione e controllo sarebbero stati sufficientemente sviluppati, i paesi sarebbero stati autonomi nella gestione dei finanziamenti IPA. Dalla relazione risulta chiaro che l'EAR non sarebbe stata in grado di favorire tale processo per via della gestione centralizzata indiretta dei fondi comunitari da essa operata: l'Agenzia non poteva delegare ulteriormente i poteri conferitigli dalla Commissione.<sup>268</sup>

La Commissione riteneva quindi opportuno eliminare l'EAR, che sarebbe comunque rimasta responsabile dell'attuazione del programma CARDS fino al 2006. Tuttavia ciò sarebbe avvenuto gradualmente per consentirle di portare a termine il programma stesso. A questo scopo, nell'aprile 2006 la Commissione presentò una proposta di regolamento per prorogare il mandato dell'Agenzia (che inizialmente era di sei anni) sino al 31 dicembre 2008 e porre successivamente termine alle sue attività e alle deleghe conferitele dalla Commissione: nel contempo, a partire dal 2007, la Commissione avrebbe preparato l'attuazione del regolamento IPA su base deconcentrata, attraverso le sue delegazioni. Qualora i programmi CARDS gestiti dall'EAR siano ancora in corso allo scadere del 2008, è previsto un trasferimento della gestione dell'assistenza comunitaria alle delegazioni della Commissione. La progressiva chiusura delle attività dell'EAR e la creazione di uffici deconcentrati, responsabili sin dall'inizio dell'attuazione dello strumento IPA, avrebbero reso la presenza dell'UE più trasparente. La chiusura delle attività dell'EAR sarebbe stata gestita dall'Agenzia stessa; il suo direttore, assieme ai servizi della Commissione, avrebbe stipulato un accordo amministrativo per fissare in

---

<sup>268</sup> Ai sensi dell'art.53 par.2 del regolamento finanziario.

modo dettagliato l'effettivo trasferimento dei dossier e degli archivi a servizi della Commissione.

### 4.3.3 I progetti dell'Unione Europea

Molti sono stati i progetti dell'UE nel settore del decentramento gestiti dall'EAR, la quale ha fornito assistenza in varie aree: infrastrutture locali, amministrazione locale, pianificazione urbana, gestione della finanza locale ed infine assistenza al Ministro delle autonomie locali nel coordinare ed implementare il processo di decentramento<sup>269</sup>.

Oltre al sostegno finanziario dell'UE è stato importante, ai fini del decentramento, il contributo del governo macedone e quello dell'Associazione degli enti locali (ZELS), unica rappresentante degli interessi delle unità locali. I programmi di assistenza europea, anche in questo settore, sono guidati da documenti strategici rilevanti: l'Accordo di stabilizzazione e associazione, l'Accordo di Ohrid, il Partenariato europeo e il parere della Commissione europea riguardo la domanda di adesione del Paese. Lo scopo dei progetti, è sì quello di aiutare i cittadini a godere di maggior sicurezza, prosperità e di servizi pubblici migliori, ma anche quello di andare incontro al desiderio di integrazione europea, rispettandone i requisiti<sup>270</sup>.

Date la necessità di realizzare quanto previsto dall'Accordo in tema di decentramento dei poteri e quella di conformarsi agli standard europei di governo, i progetti di cui si occupò l'Agenzia dal 2002 ebbero come obiettivi fondamentali la formazione del personale locale ed il rafforzamento della capacità di controllo del processo di decentramento da parte del governo centrale. Da un lato era necessario che i distretti municipali fossero pronti ad assumersi al più presto le nuove competenze, in vista della realizzazione effettiva del decentramento dei poteri il cui inizio era previsto per il 2005; dall'altro il governo ed in modo specifico il Ministro delle autonomie locali doveva essere assistito nel coordinare il processo di decentramento.

---

<sup>269</sup> Circa 50 milioni di euro sono stati utilizzati per progetti relativi al decentramento.

<sup>270</sup> Interview to Luigi Sandrin, Head of EAR Operational Centre in Skopje, *Dnevnik*, December 16<sup>th</sup> 2006, EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20061216.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20061216.htm).

#### 4.3.3.1 Le infrastrutture

L'UE sin dal 2002 puntò sul settore delle infrastrutture allo scopo di rafforzare il governo locale: investì in progetti relativi alla creazione e ristrutturazione di infrastrutture locali, divenute, a seguito della legge sul governo locale, una delle responsabilità chiave degli enti locali.

L'UE e il governo lavorarono assieme non solo per attribuire la responsabilità della gestione dei servizi pubblici alle autorità, ma anche per migliorare quelli e favorire la cooperazione tra gli enti locali. I settori principali in cui l'EAR fornì riguardavano: il miglioramento delle strade, le reti fognarie, l'erogazione idrica.

Nel novembre del 2002 venne sviluppato un progetto a secondo cui spettava al Paese decidere quali programmi dovessero essere contenuti nel piano di finanziamento gestito dall'EAR. I sindaci poi avrebbero presentato proposte di progetti in settori considerati da loro prioritari; quelli che rispettavano i requisiti necessari per ricevere i fondi europei sarebbero stati scelti a seguito di una gara.

L'intenzione era quella di aiutare il governo a sviluppare il suo fondo per l'infrastruttura locale, nonché garantire un sistema efficiente di allocazione delle risorse sulla base di un sistema già sperimentato nei paesi dell'Europa centrale, allora prossimi all'ingresso nell'UE. Grazie a quel progetto finanziato dall'UE i distretti municipali sarebbero stati meglio dotati delle risorse necessarie per esercitare le nuove responsabilità ed avrebbero imparato a gestire al meglio i progetti relativi alle infrastrutture locali<sup>271</sup>.

Finanziamenti furono previsti anche per il *capacity building*, soprattutto per assistere le autorità municipali nel miglioramento dei servizi esistenti, nella pianificazione e nell'implementazione di progetti. Questi ultimi erano particolarmente importanti per lo sviluppo locale, in quanto avrebbero migliorato la qualità della vita dei cittadini; coinvolgevano, oltre agli enti interessati, anche il governo centrale e l'Associazione degli enti locali.

L'Unione Europea inviò degli esperti che affiancarono le autorità locali aiutandole a sviluppare le capacità di gestione dei servizi pubblici: insegnarono loro a pianificare i progetti e, nel corso di seminari, le istruirono nella standardizzazione delle procedure amministrative locali e nella gestione finanziaria. La formazione del personale locale era necessaria per assicurare che una volta che le leggi fossero state approvate, i rappre-

---

<sup>271</sup> *Empowering local government through investment in The European Agency for Reconstruction in FYR Macedonia*, News Bulletin, november 2003.

sentanti locali sarebbero stati pronti a assumersi le nuove responsabilità. Le iniziative nel settore permettevano agli enti locali di condividere il “know how” europeo e di essere formati in conformità con gli standard e i requisiti europei. E’ da notare che nella formazione e nel modo in cui i progetti erano valutati l’Agenzia applicava gli stessi standard vigenti negli Stati membri dell’UE. Il supporto pratico e di gestione al governo locale era l’area che ricevette una maggior quantità di fondi europei<sup>272</sup>.

#### 4.3.3.2 La pianificazione urbana

Il 13 dicembre 2005 fu firmato un accordo dal Presidente di EAR, da quello dell’Associazione degli enti locali e dal Ministro delle autonomie locali macedone: sulla base di quello vennero stabilite le responsabilità di tutte le parti coinvolte in un progetto (previsto già nel 2004) relativo alla pianificazione urbana, uno dei settori più importanti in tema di trasferimento di competenze. Il progetto era stato concepito allo scopo di formare il personale locale incaricato della pianificazione urbana, garantendogli il supporto tecnico, le attrezzature ed il materiale necessari. Per una gestione efficace ed un buon funzionamento delle unità di pianificazione urbana, il progetto prevedeva un programma di formazione mirato, supportato da un manuale di pianificazione urbana e da attrezzature quali computer, stampanti, plotter etc. E’ significativo che questa iniziativa, la quale forniva assistenza a tutte le municipalità, dimostrava non solo una collaborazione generale tra il governo, l’UE e le autorità locali, ma anche tra il governo centrale e quello locale. Ciò era possibile grazie all’installazione di un database centrale all’interno del Ministero delle autonomie locali che permetteva lo scambio di informazioni tra i due livelli di governo. Furono organizzati anche corsi di formazione personale per i futuri istruttori, furono fatti sondaggi sulle diverse condizioni e potenzialità relative allo sviluppo urbano di ogni realtà locale ed infine venne riesaminata la legislazione relativa alla pianificazione urbana<sup>273</sup>.

<sup>272</sup> *EU gives further support to local government in FYR Macedonia- Call for proposals to finance municipal infrastructure projects*, november 20<sup>th</sup> 2003 in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20031120.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20031120.htm).

<sup>273</sup> *EU supports decentralisation in the former Yugoslav Republic of Macedonia. An agreement signed today by the EU, the government and municipalities marks a milestone in the decentralisation process*, december 13<sup>th</sup> 2005 in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-)

A luglio 2006 il progetto fu concluso con successo: in due anni era stato stabilito un efficace sistema di pianificazione urbana che garantiva pari opportunità a tutti i comuni<sup>274</sup>.

#### 4.3.3.3 Il Municipal Award

I progressi conseguiti in alcuni settori sono stati resi evidenti in occasione della proposta fatta dall'UE nel gennaio 2006 di un premio, il *Municipal Award 2006*, che dimostrò l'importanza attribuita dall'Unione e soprattutto dagli enti locali al processo di decentramento.

Si trattava di un riconoscimento volto ad incoraggiare la diffusione di *best practices* e a dare un incentivo alle autorità locali affinché proponessero e realizzassero progetti a beneficio dei cittadini. Con tale premio sarebbero state premiate le città che avevano concepito progetti innovativi sfruttando i loro nuovi poteri; esso, inoltre, avrebbe accresciuto la visibilità dell'UE nel processo di decentramento.

La domanda di partecipazione era aperta a tutti gli enti locali, anche a quelli che avevano sviluppato dei progetti in cooperazione con altri enti, e sarebbe stata valutata sulla base di criteri prestabiliti in conformità alle norme dell'EAR.

Il Municipal Award, finanziato dalla Commissione europea e gestito dall'EAR, prevedeva 500.000 euro da suddividere tra i tre comuni, i quali li avrebbero spesi in progetti infrastrutturali di loro scelta. Tenendo a mente che il decentramento dei poteri doveva significare innanzitutto una risposta ai problemi e ai bisogni dei cittadini, i progetti sarebbero stati valutati sulla base dell'utilità per la popolazione locale. Pertanto tali progetti avrebbero dovuto dimostrare varie capacità, tra cui quelle di :

- 1) aumentare la consapevolezza dei cittadini sull'importanza del decentramento e del ruolo del governo locale nel migliorare le loro condizioni;
- 2) creare un rapporto cooperativo tra settore pubblico, privato e società civile, o contribuire al miglioramento delle condizioni dei più deboli;
- 3) contribuire allo sviluppo sociale e culturale, alla sostenibilità economica ed ambientale;

---

[press\\_release\\_mac\\_20051213.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20051213.htm).

<sup>274</sup> EU supports decentralisation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, July 12<sup>th</sup> 2006 in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20060712.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20060712.htm).

4) consentire la condivisione ed il trasferimento di conoscenze, capacità ed esperienze.

Questa iniziativa era un esempio chiaro dell'impegno costante dell'UE nel promuovere il decentramento<sup>275</sup>.

La partecipazione fu notevole (ben 53 municipalità) e a luglio 2006 l'UE annunciò i vincitori del premio, ossia tre città che avevano realizzato progetti di durevole e tangibile impatto sulla vita della comunità. Il primo posto andò a Kavadarci, assieme ai comuni di Rosoman e Demir Kapija, per un progetto di sviluppo e di sostegno alle piccole e medie imprese nel settore vinicolo. Veles guadagnò il secondo posto per un progetto che, attraverso l'organizzazione di eventi, festival internazionali, gallerie d'arte, rappresentazioni, spettacoli, era volto a trasformarla in un vero e proprio centro culturale di importanza nazionale. Al terzo posto si posizionò Skopje, per un progetto di ristrutturazione della zona pedonale nel centro della città. Kavadarci avrebbe utilizzato i fondi ricevuti per ristrutturare la riva del fiume Luda Mara e creare un sentiero lungo esso, Veles per costruire strade nella zona industriale di Recani, Skopje per la ristrutturazione di una scuola elementare. Tutte e tre le città avrebbero dovuto co-finanziare i loro progetti dal momento che i costi per realizzare gli stessi erano maggiori del premio ricevuto. Considerate le molte domande presentate, si valutò favorevolmente l'impegno dimostrato dagli enti locali nel progettare iniziative meritevoli di riconoscimento e, per incoraggiare i comuni a migliorare sempre più le loro performances, si auspicò che il *Municipal Award* diventasse un evento annuale<sup>276</sup>.

#### 4.3.3.4 Gli altri progetti dell'UE

Nonostante i successi già riportati, l'impegno dell'UE continuò.

A settembre 2007 fu lanciato un progetto della durata di un anno e mezzo con il quale le autorità municipali avrebbero ricevuto un training in due programmi innovativi: nella leadership e nelle *best practices*. Ciò era finalizzato a stabilire degli standard nella gestione strategica locale e nell'erogazione dei servizi fondamentali, sulla base dei

---

<sup>275</sup> “EU supports decentralisation in the former Yugoslav Republic of Macedonia .The 2006 Municipal Award just launched will further promote decentralisation and showcase the best examples of local government, January 23<sup>rd</sup> 2006 in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20060123.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20060123.htm).

<sup>276</sup> EU announces winners of the Municipal Award 2006, July 17<sup>th</sup> 2006 in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20060717.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20060717.htm).



quali valutare le performances delle autorità locali. Pur essendo la domanda di partecipazione aperta a tutte le municipalità, per ogni parte costitutiva del progetto ne sarebbero state scelte solo cinque ed avrebbero potuto partecipare al programma di formazione, considerati i criteri determinati precedentemente: questi avrebbero fornito un incentivo in più alle autorità locali a migliorarsi.

Nella prima parte del progetto un gruppo selezionato tra il personale locale ed alcuni esperti avrebbero analizzato il lavoro dei loro colleghi nelle 5 municipalità scelte: sulla base delle valutazioni e raccomandazioni, ognuna di esse avrebbe ricevuto la preparazione relativa al primo programma .

Nel secondo, invece, le cinque autorità locali avrebbero ricevuto lo status di *best practice* per il loro lavoro, dimostrando la loro efficienza e la loro preparazione nell'assumersi le responsabilità trasferite dal governo centrale. Nel caso in cui alcune di loro avessero raggiunto alti standard, esse avrebbero condiviso le loro *best practices* con altre: ciò avrebbe dimostrato che era più semplice imparare da un'altra entità simile, piuttosto che da altri.

Infine tutte le municipalità sarebbero state invitate a presentare domanda per il premio per "*l'ente locale trasparente*": vi avrebbero partecipato quelle che avessero soddisfatto i criteri necessari ad un governo democratico: anche in questo caso le cinque municipalità selezionate avrebbero ricevuto un training aggiuntivo e le loro *practices* sarebbero state condivise con altri<sup>277</sup>.

Nel settembre 2007 l'UE ha finanziato un progetto a sostegno del decentramento per sviluppare, rafforzare e standardizzare i cosiddetti "centri di servizio comunali": si tratta di servizi consultivi creati a livello locale in 36 municipalità. Lo scopo è quello di sostenere gli sforzi del governo in tema di decentramento e di avvicinare la pubblica amministrazione al cittadino, tenendo in considerazione il diritto di questo a ricevere risposte in tempi brevi e rispettando, di conseguenza, gli standard europei. A questo scopo è imprescindibile la cooperazione tra il governo centrale e locale, ma anche e soprattutto tra cittadini e istituzioni locali. I centri di servizio comunali costituiscono un punto di riferimento unico dove i cittadini possono rivolgersi per chiedere informazioni di vario tipo riguardanti i servizi municipali e anche per pagare le tasse: si vuole migliorare

---

<sup>277</sup> EU provides training to improve functioning of local government in the former Yugoslav Republic of Macedonia, september 11<sup>th</sup> 2007, in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20070911.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20070911.htm).

l'erogazione dei servizi a livello locale attraverso procedure standard e uffici ristrutturati con l'obiettivo primario di soddisfare il più possibile i cittadini<sup>278</sup>.

Non è da dimenticare infine l'allocazione da parte dell'UE di circa 0,8 milioni di euro per la costruzione della sede di ZELS, l'Associazione degli enti locali. Quest'ultima ha svolto e svolge tuttora, in quanto forum di discussione, un ruolo di primo piano per la promozione del dialogo tra le municipalità ed il governo, secondo quanto sostenuto dal Commissario per l'allargamento, Olli Rehn.

Il progetto, volto a fornire alla suddetta Associazione una sede pienamente operativa che faciliti il lavoro e contribuisca allo sviluppo del processo di decentramento, è stato gestito dall'EAR e rientra nel più ampio pacchetto di assistenza al rafforzamento del governo locale. Nel maggio del 2007 il capo della delegazione della Commissione europea, Erwan Fouerè, nel corso della cerimonia per l'avvio dei lavori di costruzione dell'edificio ha riconosciuto essenziale preservare e rafforzare il ruolo di ZELS come portavoce e difensore dei bisogni dei comuni, nonché come partner dell'UE. Egli ha inoltre aggiunto che, durante la prima fase del decentramento, l'Associazione ha fornito un esempio eccellente, adottando gran parte delle decisioni tramite consenso.

#### 4.3.3.5 I programmi di assistenza al governo

Importante nel trasferimento delle competenze è il sostegno al governo e soprattutto al Ministro delle autonomie locali, ancora piuttosto debole, nell'implementare e nel gestire il processo di decentramento.

Dal 2003 il Ministro si occupa di coordinare l'implementazione del programma operativo relativo al decentramento dei poteri, adottato dal governo ed aggiornato nel maggio del 2004. Questo programma identifica gli strumenti legali richiesti per rendere la devoluzione possibile: tra questi la legge sulla finanza locale, sull'organizzazione territoriale e sulla città di Skopje, tutte approvate nel 2004. Il Ministro delle autonomie locali ha la guida a livello politico della riforma sul decentramento, mentre il gruppo di lavoro, il cosiddetto *Decentralisation Working Group*, guida il coordinamento intergovernativo concentrandosi sull'effettivo trasferimento di competenze ai comuni e comunicando il processo al pubblico. Il *Decentralisation Working Group*, presieduto dal Ministro delle autonomie locali, ha 10 sottogruppi tematici ed è composto dai rappresen-

---

<sup>278</sup> *EU supports local government in the former Yugoslav republic of Macedonia*, september 27<sup>th</sup> 2007, in EAR-Press release [www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press\\_release\\_mac\\_20070927\\_1.htm](http://www.ear.europa.eu/publications/main/pub-press_release_mac_20070927_1.htm)

tanti dei Ministeri interessati. Il DWG deve coordinare la riforma a livello tecnico, programmare le iniziative future nel decentramento e coordinare tutte quelle misure finalizzate ad assistere gli enti locali: la formazione, l'assistenza tecnica, lo sviluppo di infrastrutture e lo sviluppo regionale.

Il Ministro delle autonomie locali è stato sostenuto nel coordinamento del decentramento e le sue capacità istituzionali di valutare e monitorare il processo sono state rafforzate. Ora che la fase iniziale di assistenza nell'implementazione e nel coordinamento si è conclusa, è previsto un aiuto diretto ai sottogruppi in vari settori: avendo ricevuto nuove responsabilità (anche a livello tecnico), è importante che essi siano consigliati ad esempio nella redazione dei piani strategici, che assicurino un coordinato trasferimento delle competenze nei vari settori.

Infine anche il Ministro delle Finanze ha ricevuto un notevole sostegno nel trasferimento agli enti locali delle competenze fiscali e nell'introduzione di un solido sistema di gestione finanziaria che attribuisce ai vari attori responsabilità a lungo termine. Dal 2003 si possono contare numerosi programmi volti ad aiutare il Ministro a valutare le differenti opzioni relative all'implementazione di progetti. Essi riguardano i sistemi di contabilità unificati, un'informazione finanziaria trasparente ed aperta al pubblico ed alcune possibili soluzioni al problema dell'indebitamento comunale<sup>279</sup>.

#### 4.3.4 Problemi e sfide future

Nonostante i progressi ottenuti, anche grazie alla presenza dell'Unione europea, l'implementazione totale del processo di decentramento è ancora lontana quanto al pieno rispetto degli standard europei.

Per costruire una capacità di pianificazione strategica a lungo termine che consideri le risorse a disposizione andrebbero realizzati programmi di capacity-building, ovvero corsi di formazione per le amministrazioni locali. A tal fine sarebbero auspicabili relazioni di cooperazione tra gli enti locali per la promozione di uno sviluppo economico locale più omogeneo, nonché sistemi amministrativi di governo locale solidi ed efficienti dal punto di vista economico. E' necessaria su questi punti una seria riflessione, che si trasformi in azioni concrete, considerato che gli elementi suddetti purtroppo sono spesso assenti.

---

<sup>279</sup> *Action programme 2006 for the former Yugoslav Republic of Macedonia sector context*, Publications <http://www.eur.europa.eu/macedonia/macedonia.htm>, p. 8.

Tutto questo dovrebbero poi essere accompagnato da una notevole trasparenza e da un profondo senso di responsabilità da parte delle amministrazioni locali, le cui attività, soprattutto in tema di gestione dei finanziamenti decentrati, devono essere sottoposte a controlli interni e verifiche.

Infine una migliore comunicazione tra amministrazione locale e cittadini servirebbe a rafforzare il coordinamento a livello locale e a promuovere e diffondere le *best practices* migliorando così la qualità de servizi erogati.

Per avere strutture ed istituzioni che funzionino in modo efficiente è bene che si continui a sostenere il Ministro delle autonomie locali a livello politico e operativo, rafforzando le sua capacità tecniche.

Attualmente i maggior problemi sono rappresentati dalla scarsità di risorse umane e finanziarie: le capacità dei comuni, soprattutto di quelli più piccoli, di assumersi le nuove competenze sono limitate da un punto di vista amministrativo/organizzativo, finanziario e tecnico.

Quanto al primo, esiste un gap notevole tra le capacità delle istituzioni locali, in termini di risorse umane e finanziarie, ed i requisiti richiesti dalla devoluzione di competenze agli enti locali. A seguito della nuova divisione territoriale alcuni comuni hanno insufficienti risorse per affrontare le nuove responsabilità.

Dal punto di vista finanziario manca un livello sufficiente di finanziamenti e l'accesso dei comuni alle risorse finanziarie è scarso; un equilibrio tra l'indipendenza degli enti locali e la necessità di mantenere un certo livello di controllo per ragioni fiscali e costituzionali va trovato. Le municipalità sono sollecitate ad osservare i requisiti finanziari richiesti per lo svolgimento dei compiti delegati, mentre infuoca il dibattito sulle riforme strutturali, sulla scarsità di risorse e sugli scarsi aiuti pubblici.

Infine le sfide tecniche riguardano le difficoltà affrontate dagli enti in vari settori di competenza. Anche se il personale è stato trasferito dal livello centrale a quello locale, risulta problematico stabilire le giuste risorse umane, sia in termini quantitativi che qualitativi. Le aree prioritarie restano quelle nelle quali ci sono stati significativi trasferimenti di potere: la pianificazione urbana, l'erogazione dei servizi, la gestione fiscale e lo sviluppo economico locale<sup>280</sup>.

#### -Considerazioni finali-

---

<sup>280</sup> *Action programme 2006 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia sector context*, <http://www.eur.europa.eu/macedonia/macedonia.htm>, pp. 9-11.

Nel trattare, in queste pagine conclusive, la relazione tra l'OSCE e l'UE nei Balcani, occorre premettere che ogni paese di quest'area rappresenta un caso a sé, per cui non è possibile tracciare un quadro unitario.

Per una migliore comprensione dell'interazione tra i due vanno considerati due processi, entrambi iniziati nel 1999, i quali hanno contribuito alla definizione del ruolo globale attualmente ricoperto dall'Unione Europea e hanno avuto (e hanno tuttora) notevoli ripercussioni sulla presenza dell'OSCE nei Balcani occidentali. Essi sono il più generale processo di allargamento e quello, più specifico, di sviluppo delle capacità europee di gestione delle crisi.

E' necessario riferirsi alla Macedonia sia quanto al primo (che vede protagonista anche la Croazia, in quanto paese prossimo all'ingresso in Europa), sia quanto al secondo, terreno nel quale l'OSCE e l'UE hanno dato un notevole contributo.

Non sono da sottovalutare le implicazioni che può avere un intervento crescente e multidimensionale come quello dell'Unione Europea nei territori dei Balcani, area in cui l'OSCE è presente da circa una quindicina d'anni.

Va inoltre considerato che, proprio nei paesi coinvolti dal processo di integrazione europea, l'OSCE ha le missioni più grandi e costose; è quindi logico riflettere sull'evoluzione di questo processo a partire dal maggio 1999, quando venne data a quei paesi una prima prospettiva di integrazione.

Durante il conflitto in Kosovo ci si rese conto infatti che ciò che era successo e che stava succedendo, dimostrava che gli sforzi di stabilizzare i paesi dei Balcani occidentali erano insufficienti. La situazione richiedeva un nuovo approccio per la pace e la stabilità che coinvolgesse sia i paesi dell'area che l'Unione Europea: quest'ultima doveva assumersi la responsabilità di contribuire alla risoluzione dei problemi di breve termine, ma soprattutto al generale sviluppo e alla stabilizzazione dell'area, attraverso una strategia di lungo periodo.

Per raggiungere questi obiettivi il processo di allargamento venne considerato come lo strumento più adatto<sup>281</sup>. La prospettiva dell'integrazione europea era un forte incentivo ai processi di riforma ed avrebbe portato benefici non solo ai paesi dell'area, ma, in termini di sicurezza, anche all'UE, considerata la prossimità geografica dei Balcani agli Stati membri .

---

<sup>281</sup> Riguardo la politica di allargamento dell'UE, "Ogni Stato europeo che rispetta i principi democratici fondamentali dell'UE può richiedere di diventare membro dell'Unione"(art. 49 TUE).

La Commissione propose quindi nel 1999 lo sviluppo di un Processo di stabilizzazione e associazione (SAP), rivolto ad Albania, Bosnia, Croazia, Repubblica Federale Jugoslava (Serbia e Montenegro) e Macedonia<sup>282</sup>. Esso forniva una nuova cornice per lo sviluppo di relazioni tra quei paesi e l'UE ed avrebbe costituito negli anni a venire il mezzo per permettere l'avvicinamento dei cinque all'UE, con la prospettiva di una futura piena integrazione nelle strutture europee.

Il SAP, oltre ad offrire notevoli incentivi ai paesi, stabiliva le seguenti condizioni politiche ed economiche da rispettare:

- 1) la presenza di istituzioni stabili che garantissero la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze;
- 2) l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle altre forze di mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
- 3) la capacità necessaria di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e segnatamente gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria<sup>283</sup>.

L'UE avrebbe assistito i paesi nell'introdurre le riforme necessarie ed in particolare nel migliorare il funzionamento delle loro istituzioni, la democratizzazione, la protezione dei diritti umani e per consentire il loro sviluppo economico.

La principale caratteristica del SAP era offrire ai paesi dell'area un nuovo tipo di relazioni contrattuali, gli Accordi di stabilizzazione e associazione. Essi avrebbero preparato i Balcani occidentali all'integrazione, introducendo norme e principi europei in vari settori. Prendendo in considerazione le specificità e rispettando i tempi necessari ad ognuno, tali Accordi sarebbero stati firmati con i singoli paesi solo una volta adempiuti i criteri stabiliti dal SAP; era infatti necessario aver raggiunto un livello sufficiente di sviluppo politico ed economico.

Il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del giugno 2000 confermò come obiettivo dell'Unione Europea quello della massima integrazione possibile dei Balcani, da raggiungere mediante il Processo di stabilizzazione e di associazione, il dialogo politico, la liberalizzazione degli scambi e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Tutti i paesi interessati erano da considerarsi candidati potenziali all'adesione all'UE.

---

<sup>282</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, Brussels 26.5.1999 COM (1999) 2355 final.

<sup>283</sup> I cosiddetti "criteri di Copenhagen", Consiglio europeo di Copenhagen, 21-22 giugno 1993.

Dopo il Consiglio di Copenhagen del dicembre 2002, che riaffermò la prospettiva europea per i Balcani occidentali nel quadro del SAP, altra tappa importante per il futuro europeo dei Balcani occidentali fu il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003.

Quest'ultimo approvò l' *Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali: Procedere verso l'integrazione europea* con cui l'Unione ribadiva il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea di quei paesi, riconoscendo che il loro futuro sarebbe stato in Europa.

I capi di Stato e di governo affermarono che il Processo di stabilizzazione e associazione avrebbe continuato a costituire il quadro delle relazioni tra l'Europa ed i Balcani occidentali durante l'intero processo verso la futura adesione. Aggiungevano inoltre che i progressi compiuti da ciascun paese sarebbero dipesi dalla capacità degli stessi di rispettare i criteri di Copenhagen<sup>284</sup>.

Considerata la diversa velocità di adattamento dei vari paesi ai criteri, essi si trovano in fasi diverse lungo il cammino verso l'Europa: per il momento solo la Croazia e la Macedonia hanno lo status di paesi candidati, mentre gli altri restano candidati potenziali<sup>285</sup>.

Il graduale avvicinamento dei Balcani occidentali all'Unione Europea ha suscitato in molti studiosi il timore che la prospettiva europea potesse limitare il ruolo operativo dell'OSCE, soprattutto nei paesi candidati, come era successo in Estonia e Lettonia. In questi paesi, entrati nell'UE nel 2004, le rispettive missioni OSCE erano state chiuse alla fine del 2001: in pratica l'OSCE non era più presente negli Stati che sarebbero entrati in Europa nel 2004.

Ci si domandava pertanto se e quando l'OSCE dovesse interrompere le sue missioni. La fine delle operazioni dell'OSCE nei suddetti paesi (attivamente sostenuta dall'UE e motivata ampiamente, se non esclusivamente, dall'accesso imminente alle strutture europee) pose la seguente domanda: ci sarebbe stato spazio per una cooperazione tra l'OSCE e l'UE in quei paesi dei Balcani occidentali prossimi all'ingresso in Europa?

---

<sup>284</sup> Dichiarazione del vertice di Salonicco UE-Balcani occidentali, Salonicco 21 giugno 2003, 10229/03.

<sup>285</sup> La Croazia è tra i paesi candidati da giugno 2004, mentre l'apertura dei negoziati di accesso, inizialmente fissata per il marzo 2005, si ebbe nell'ottobre dello stesso anno, quando il Paese dimostrò una sufficiente cooperazione con il Tribunale penale dell'ex-Jugoslavia. La Macedonia, invece, è paese candidato da dicembre 2005.

I pessimisti vedevano la possibilità che l'allargamento comportasse una riduzione sostanziale a livello di attività e di personale delle missioni o addirittura la chiusura delle stesse.

L'UE aveva adottato lo schema del Processo di stabilizzazione e associazione che, attraverso un approccio graduale, avrebbe condotto i paesi all'adesione all'UE: pertanto, molto probabilmente, avrebbe potuto guidare un paese verso la democrazia e l'economia di mercato meglio di quanto potesse fare l'OSCE attraverso le sue operazioni "sul campo". Inoltre sembrava logico che l'Unione Europea, assuntasi l'impegno di farli entrare in Europa, si sarebbe anche presa la responsabilità di assistere i paesi nelle riforme necessarie.

Secondo il punto di vista di molti, tutto ciò rendeva probabile un trasferimento delle risorse dell'OSCE in altre regioni. Vista l'accresciuta attenzione prestata dall'UE per i paesi dell'Europa sud-orientale, nonché la necessità di una presenza internazionale in Asia centrale, era realistico pensare che l'OSCE avrebbe chiuso le sue missioni nei Balcani, per dedicarsi all'assistenza a favore di quell'altra area.

In realtà l'organizzazione è rimasta attiva: anzi, si è cercato di creare di un legame costruttivo tra le attività dell'OSCE e quelle dell'UE, al fine di consentire a quest'ultima di beneficiare della presenza di un'Organizzazione con una notevole esperienza nell'area.

Nell'ottica dell'allargamento si voleva sviluppare una relazione più stretta tra l'UE e l'OSCE, riconoscendo ad entrambe un ruolo centrale per la stabilità in Europa.

Il caso della Croazia è esemplare di un buon coordinamento in un paese in cui l'ingresso in Europa è ormai vicino: l'OSCE non è stata messa da parte, anzi, si è creata una complementarità fra la sua azione e quella dell'UE. Significativa è stata la presenza di un rappresentante europeo a fianco del capomissione dell'OSCE durante una discussione informale riguardante il lavoro della missione, tenutasi a fine 2002: questo è stato un segnale che la cooperazione tra i due funzionava.

Mentre entrambe hanno sottolineato la differenza nei mandati, hanno però riconosciuto come l'attività di una abbia spesso completato quella dell'altra. Basti citare un rapporto pubblicato dalla missione OSCE in Croazia nel novembre 2002 riguardo al progresso fatto dal paese nel rispetto degli standard europei. L'anno seguente esso servì da base per la valutazione della Commissione europea riguardo agli impegni presi dal



paese con l'Accordo di stabilizzazione e associazione, indispensabili per un ulteriore avvicinamento all'UE<sup>286</sup>.

Appare chiaro, da questi esempi, che in Croazia l'UE e l'OSCE hanno lavorato a stretto contatto e sinergicamente per assistere il paese nel suo prossimo ingresso in Europa.

La cooperazione tra i due attori è stata possibile dalla comunanza di interessi ed obiettivi, valori e principi che le due condividono. Esse hanno avuto un passato comune, essendo nate entrambe col desiderio di stabilire forme di cooperazione in Europa che allontanassero le tensioni tra ex nemici e prevenissero ulteriori conflitti sul Continente.

La similarità dei loro interessi è evidente in due documenti di notevole rilevanza. L'UE nella sua strategia "Un'Europa sicura in un mondo migliore", individua più o meno le stesse minacce di cui tratta l'OSCE nella "Strategia per affrontare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo"<sup>287</sup>.

Considerate congiuntamente le due strategie tracciano un'agenda essenziale per contribuire alla sicurezza e stabilità in Europa.

L'OSCE, la più grande organizzazione europea per la sicurezza, è uno strumento importante per la promozione della pace e della sicurezza globale "nell'area compresa tra Vancouver e Vladivostok". Essa ha assunto un concetto multi-dimensionale di sicurezza sulla base del quale questa non è solo determinata da fattori politici e militari ma anche da fattori "umani", quali la democratizzazione, il rispetto dei diritti umani e delle persone appartenenti a minoranze nazionali, lo stato di diritto, l'instaurazione progressiva di economie di mercato fondamentali nonché da fattori sociali, economici ed ambientali. Oltre a considerare la sicurezza in un'ottica multidimensionale, l'OSCE la intende anche in modo cooperativo: la sicurezza di uno Stato è legata strettamente a quella di tutti gli altri. Il nucleo dell'OSCE si basa, come su detto, su un *acquis* di vasta portata di valori e standard in aree riguardanti la democrazia, i diritti umani e la promozione di un'economia di mercato. E' evidente come questi elementi riconducano a quell'in-

---

<sup>286</sup> M Wohlfeld, *EU enlargement and the future of the OSCE: the role of field missions*, Helsinki Monitor No.1, 2003, pp.52-64.

<sup>287</sup> Le cinque minacce di fondo identificate nella Strategia europea sono:terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento dello Stato e criminalità organizzata, *Un'Europa sicura in un mondo migliore- Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, pp.7-10.

La strategia dell'OSCE individua come nuove minacce alla sicurezza e alla stabilità i conflitti interstatali ed intrastatali, il terrorismo, la criminalità organizzata, la discriminazione e l'intolleranza, Undicesima riunione del Consiglio dei ministri, *Strategia dell'OSCE per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel XXI secolo*, Maastricht 1-2 dicembre 2003, pp.1-3.

sieme di principi e parametri cui gli Stati debbono conformarsi per poter accedere all'UE e che ricalcano i valori su cui quella si fonda. L'*acquis* comunitario, che può essere rafforzato e sostenuto dai valori su cui si basa l'OSCE, fornisce una serie di principi e parametri per il capacity e l'institution-building nel post-conflict.

Quanto alla stabilità l'UE, attraverso la sua politica di allargamento, è stata la principale istituzione ad occuparsene, ma anche l'OSCE ha svolto un ruolo notevole, sia come fonte di quelle norme e principi che formano il suo *acquis*, sia nel sostegno "sul campo" ai paesi in transizione.

E' proprio sull'azione "sul campo" che occorre riflettere per osservare l'altro elemento chiave del rapporto tra OSCE ed UE: lo sviluppo delle capacità europee di gestione civile delle crisi.

Dal 1995 non essendo più semplice Conferenza, l'OSCE è diventata uno strumento operativo al servizio, oltre che della prevenzione e gestione dei conflitti, anche della ricostruzione post-conflitto.

L'UE invece ha cominciato ad occuparsi di gestione civile delle crisi (e quindi a prevedere un impianto teorico per futuri interventi "sul campo") nel 1999, mettendo in pratica quanto definito in teoria a partire dal 2003 anno di avvio delle prime missioni di polizia nei Balcani.

Questa considerazione è utile per comprendere quanto è stato ed è necessario tuttora per l'Europa, affidarsi all'esperienza di un'organizzazione quale l'OSCE, che fornisce un valore aggiunto grazie alla presenza di esperti soprattutto nel peace-building.

Durante il summit dei capi di Stato e di governo dell'OSCE, che ebbe luogo nel novembre 1999 ad Istanbul, ci si occupò della cooperazione tra le due.

Si decise di adottare una serie di nuove misure, tra le quali i *Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams* (REACT), ossia nuclei di esperti di pronta assistenza e cooperazione che avrebbero consentito all'OSCE di rispondere rapidamente a richieste di assistenza e di vaste operazioni civili sul terreno. Inoltre venne riconosciuta l'esigenza di ampliare la capacità di svolgere attività connesse ai compiti di polizia, per contribuire a mantenere la supremazia della legge e la necessità di istituire un Centro operativo, allo scopo di programmare e dislocare operazioni OSCE sul terreno.

Considerato che l'UE, proprio a partire da quell'anno, cominciava ad occuparsi di sicurezza, i nuovi strumenti creati avrebbero certamente potuto completare quelli che l'UE stava sviluppando, ma anche costituire una duplicazione dannosa. Pertanto, duran-

te il vertice summenzionato, gli Stati partecipanti all'OSCE adottarono la *Piattaforma per la sicurezza cooperativa* allo scopo di potenziare e sviluppare la cooperazione tra l'OSCE e le altre organizzazioni e istituzioni internazionali su una base di uguaglianza, utilizzando così al meglio le risorse della comunità internazionale. Tale Piattaforma, quale struttura flessibile di coordinamento, avrebbe permesso una coerenza politica ed operativa tra i vari organi che si occupano della sicurezza, sulla base di valori comuni. Essa inoltre avrebbe permesso un reciproco rafforzamento delle diverse organizzazioni che si sarebbero avvalse delle loro particolari potenzialità; non sarebbe stata creata tuttavia una gerarchia delle organizzazioni, nè una suddivisione permanente del lavoro<sup>288</sup>.

Due anni dopo, nel rapporto della Presidenza di Goteborg sulla PESD, l'OSCE fu considerata un partner chiave per la gestione civile delle crisi: il sistema REACT, gli standard relativi all'addestramento e le procedure relative ad una reazione rapida rivestivano una particolare importanza per lo sviluppo delle capacità europee in questo settore<sup>289</sup>.

Gli sviluppi della PESD però hanno indotto alcuni osservatori a domandarsi se l'evoluzione di quella avrebbe rafforzato o messo da parte l'OSCE. Essi si sono chiesti se la relazione che sarebbe emersa tra UE e OSCE sarebbe stata di cooperazione o di competizione e se si sarebbe basata sul riconoscimento delle attività e dei successi reciproci conseguiti nelle stesse aree geografiche.

L'ampliamento delle capacità di gestione civile delle crisi in corso non chiariva se l'interesse si sarebbe volto più verso gli aspetti militari o quelli civili. Era però palese che tale sviluppo avrebbe avuto un grande impatto sull'OSCE, considerato che essa non dispone di strumenti militari. Tali capacità avrebbero potuto essere affiancate a quelle dell'OSCE, rafforzando quest'ultima, oppure sarebbero state usate autonomamente, indebolendola.

L'UE prevede entrambe le possibilità: azione autonoma o contributo alle operazioni di gestione delle crisi condotte da organizzazioni internazionali, come l'OSCE.

Nelle missioni di ricostruzione post-conflict ci si è avvalsi di diversi tipi di *expertise* e strumenti operativi, considerato che i mandati di quel tipo di missioni coprono un vasto spettro di settori politici e socio-economici.

Attualmente la cooperazione riguarda una vasta gamma di settori, tra cui i più rilevanti: riforma polizia e giudiziaria, pubblica amministrazione, democratizzazione, in-

---

<sup>288</sup> The Platform for Cooperative Security, Istanbul Document 1999, Istanbul, november 1999, p.4.

<sup>289</sup> *EU Cooperation with international organisations in civilian aspects of crisis management*, Presidency Report on ESDP, annex V, Goteborg European Council, june 15<sup>th</sup> -16<sup>th</sup> 2001.

stitution-building, diritti umani, sviluppo economico, gestione delle frontiere, elezioni e lotta al traffico di esseri umani. La collaborazione tra le due è riscontrabile sia a livello politico che “sul campo”.

A livello politico l'UE è rappresentata negli organi dell'OSCE dalla delegazione del paese che ha la presidenza del Consiglio europeo e dalla Commissione europea che mantiene contatti con l'OSCE attraverso la sua delegazione a Vienna. Le relazioni tra i due sono mantenute attraverso riunioni regolari, sia a livello ministeriale (tra le Troike dell'UE e dell'OSCE), che a livello del personale delle due organizzazioni

Per quanto attiene alla cooperazione sul campo i capimissione dell'OSCE si coordinano su questioni legate ai rispettivi mandati con i Rappresentanti dell'Unione Europea presenti nel paese ospite, sia che si tratti di Rappresentanti Speciali sia di capi della delegazione della Comunità europea.

La Commissione ha un importante ruolo sul campo, perchè mantiene un dialogo continuo con il Presidente in carica dell'OSCE e con il Segretariato: essa partecipa ai progetti comuni e alle discussioni relative ad esempio alle capacità di reazione rapida o agli standards di addestramento.

E' da ricordare inoltre che la Commissione europea e gli Stati membri dell'UE sono una delle maggiori fonti di finanziamenti: il loro contributo finanziario costituisce circa il 70% del bilancio OSCE. Essi forniscono un'ampia quota di risorse extra-budget e circa l'80% del personale per le attività “sul campo”.

Dal contributo dato dall'OSCE e dall'UE alla sicurezza in Macedonia si può comprendere quale sia stato il loro rapporto nella gestione delle crisi e se esso abbia funzionato.

La presenza di un'unica base legale, rappresentata dall'Accordo di Ohrid, ha sicuramente favorito la complementarietà delle azioni tra i due attori.

Le disposizioni indirizzate alla comunità internazionale sono state molto precise, relativamente all'assunzione di nuovi agenti di polizia appartenenti alla minoranza etnica albanese e ai tempi previsti per l'addestramento di questi ultimi.

Inoltre l'Accordo si rivolse all'OSCE e all'UE, oltre che per organizzare corsi di addestramento, anche per l'assistenza alla riforma delle forze di polizia, invitando i due attori alla cooperazione.

L'integrazione tra le due fu evidente nel sostegno al “New Approach to Policing”: l'OSCE avrebbe dovuto consultare i partners internazionali, compresa l'UE, ma l'ulti-

ma parola sarebbe rimasta all'OSCE che aveva il compito di coordinare le attività nel settore.

Nell'ambito dei programmi di riforma della polizia, le due firmarono un Memorandum di intesa, con il quale si impegnavano a fornire assistenza alle autorità del paese nella riforma della polizia, così come previsto dall'Accordo.

Vi furono alcune difficoltà di coordinamento con il dispiegamento della missione di polizia europea, *Proxima*.

Nonostante il suo mandato richiedesse una stretta integrazione, esso fu troppo esteso e poco chiaro. Oltre alla vaghezza riscontrabile nell'assistenza generale alla polizia, il mandato prevedeva il rafforzamento della fiducia della popolazione nei confronti delle forze di sicurezza, compito che da più di un anno svolgeva l'OSCE. Pur tenendosi riunioni regolari, finalizzate ad un miglior coordinamento tra gli attori presenti, vi fu una duplicazione di iniziative, sia quanto all'addestramento della polizia di frontiera, sia quanto alla formazione dei CAGs. Questi ultimi infatti erano stati inizialmente concepiti come strumento di *community policing* dall'OSCE, ma ne vennero poi creati di nuovi anche dall'UE.

E' evidente inoltre, da ciò che è stato scritto riguardo alla Macedonia e dai brevi cenni riguardanti la Croazia, che attualmente l'OSCE svolge un'azione di sostegno all'integrazione nelle strutture europee e pertanto la sua presenza è più che mai necessaria per accelerare quel processo.

Come ampiamente riportato nei capitoli di questa ricerca, sia nella riforma della polizia che nel decentramento dei poteri l'OSCE ha messo a disposizione la sua esperienza in quei settori in cui l'allineamento agli standard europei è requisito imprescindibile per l'ingresso in Europa.

Un breve accenno all'attuale situazione della Macedonia è indispensabile per poter immaginare il futuro dell'OSCE in questo paese.

Le elezioni dello scorso giugno hanno dimostrato che la Macedonia non riesce a rispettare gli standard internazionali sulla libertà e correttezza delle elezioni. Il processo elettorale non è stato libero, né regolare, bensì segnato da intimidazioni ed episodi di violenza che hanno portato alla sospensione del voto in alcuni seggi e che hanno causato persino la morte di un individuo alla periferia di Skopje. La comunità internazionale si è detta molto preoccupata di questa situazione, sostenendo che le irregolarità avvenute (voto di gruppo, furto di voti e distruzione di urne elettorali) potrebbero comportare un arresto del paese sulla strada verso l'integrazione europea.

L'ultima parola resta alla Commissione europea che, nel Rapporto previsto per il prossimo autunno, considererà se continuare i negoziati per l'accesso all'UE o meno. La sua decisione si baserà sui risultati e sul modo in cui verranno portate a termine le ripetizioni del voto nei distretti dove questo è stato sospeso a causa delle gravi irregolarità.

E' molto probabile che, in un'ottica di breve periodo, l'OSCE continuerà ad essere presente e a svolgere le sue attività nel paese, in quanto quest'ultimo mostra ancora sintomi evidenti di un'impreparazione all'ingresso in Europa.

## **APPENDICE**

## **Framework Agreement**

### **13.08.2001**

The following points comprise an agreed framework for securing the future of Macedonia's democracy and permitting the development of closer and more integrated relations between the Republic of Macedonia and the Euro-Atlantic community. This Framework will promote the peaceful and harmonious development of civil society while respecting the ethnic identity and the interests of all Macedonian citizens.

#### **1. Basic Principles**

1.1. The use of violence in pursuit of political aims is rejected completely and unconditionally.

Only peaceful political solutions can assure a stable and democratic future for Macedonia.

1.2. Macedonia's sovereignty and territorial integrity, and the unitary character of the State are inviolable and must be preserved. There are no territorial solutions to ethnic issues.

1.3. The multi-ethnic character of Macedonia's society must be preserved and reflected in public life.

1.4. A modern democratic state in its natural course of development and maturation must continually ensure that its Constitution fully meets the needs of all its citizens and comports with the highest international standards, which themselves continue to evolve.

1.5. The development of local self-government is essential for encouraging the participation of citizens in democratic life, and for promoting respect for the identity of communities.

#### **2. Cessation of Hostilities**

2.1. The parties underline the importance of the commitments of July 5, 2001. There shall be a complete cessation of hostilities, complete voluntary disarmament of the ethnic Albanian armed groups and their complete voluntary disbandment. They acknowledge that a decision by NATO to assist in this context will require the establishment of a general, unconditional and open-ended cease-fire, agreement on a political solution to the problems of this country, a clear commitment by the armed groups to voluntarily disarm, and acceptance by all the parties of the conditions and limitations under which the NATO forces will operate.

#### **3. Development of Decentralized Government**

3.1. A revised Law on Local Self-Government will be adopted that reinforces the powers of elected local officials and enlarges substantially their competencies in conformity with the Constitution (as amended in accordance with Annex A) and the European Charter on Local Self-Government, and reflecting the principle of subsidiarity in effect in the European Union. Enhanced competencies will relate principally to the areas of public services, urban and rural planning, environmental protection, local economic development, culture, local finances, education, social welfare, and health care. A law on financing of local self-government will be adopted to ensure an adequate system of financing to enable local governments to fulfill all of their responsibilities.

3.2. Boundaries of municipalities will be revised within one year of the completion of a new census, which will be conducted under international supervision by the end of 2001. The revision of the municipal boundaries will be effectuated by the local and national authorities with international participation.

3.3. In order to ensure that police are aware of and responsive to the needs and interests of the local

population, local heads of police will be selected by municipal councils from lists of candidates proposed by the Ministry of Interior, and will communicate regularly with the councils. The Ministry of Interior will retain the authority to remove local heads of police in accordance with the law.

#### **4. Non-Discrimination and Equitable Representation**

4.1. The principle of non-discrimination and equal treatment of all under the law will be respected

completely. This principle will be applied in particular with respect to employment in public

administration and public enterprises, and access to public financing for business development.

4.2. Laws regulating employment in public administration will include measures to assure equitable

representation of communities in all central and local public bodies and at all levels of employment within such bodies, while respecting the rules concerning competence and integrity that govern public administration. The authorities will take action to correct present imbalances in the composition of the public administration, in particular through the recruitment of members of under-represented communities.

Particular attention will be given to ensuring as rapidly as possible that the police services will generally

reflect the composition and distribution of the population of Macedonia, as specified in Annex C.

4.3. For the Constitutional Court, one-third of the judges will be chosen by the Assembly by a majority of the total number of Representatives that includes a majority of the total number of Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia. This procedure also will apply to the election of the Ombudsman (Public Attorney) and the election of three of the members of the Judicial Council.

#### **5. Special Parliamentary Procedures**

5.1. On the central level, certain Constitutional amendments in accordance with Annex A and the Law on Local Self-Government cannot be approved without a qualified majority of two-thirds of votes, within which there must be a majority of the votes of Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

5.2. Laws that directly affect culture, use of language, education, personal documentation, and use of symbols, as well as laws on local finances, local elections, the city of Skopje, and boundaries of

municipalities must receive a majority of votes, within which there must be a majority of the votes of the Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

#### **6. Education and Use of Languages**



6.1. With respect to primary and secondary education, instruction will be provided in the students' native languages, while at the same time uniform standards for academic programs will be applied throughout Macedonia.

6.2. State funding will be provided for university level education in languages spoken by at least 20

percent of the population of Macedonia, on the basis of specific agreements.

6.3. The principle of positive discrimination will be applied in the enrolment in State universities of

candidates belonging to communities not in the majority in the population of Macedonia until the

enrolment reflects equitably the composition of the population of Macedonia.

6.4. The official language throughout Macedonia and in the international relations of Macedonia is the Macedonian language.

6.5. Any other language spoken by at least 20 percent of the population is also an official language, as set forth herein. In the organs of the Republic of Macedonia, any official language other than Macedonian may be used in accordance with the law, as further elaborated in Annex B. Any person living in a unit of local self-government in which at least 20 percent of the population speaks an official language other than Macedonian may use any official language to communicate with the regional office of the central government with responsibility for that municipality; such an office will reply in that language in addition to Macedonian. Any person may use any official language to communicate with a main office of the central government, which will reply in that language in addition to Macedonian.

6.6. With respect to local self-government, in municipalities where a community comprises at least 20 percent of the population of the municipality, the language of that community will be used as an official language in addition to Macedonian. With respect to languages spoken by less than 20 percent of the population of the municipality, the local authorities will decide democratically on their use in public bodies.

6.7. In criminal and civil judicial proceedings at any level, an accused person or any party will have the right to translation at State expense of all proceedings as well as documents in accordance with relevant Council of Europe documents.

6.8. Any official personal documents of citizens speaking an official language other than Macedonian will also be issued in that language, in addition to the Macedonian language, in accordance with the law.

## **7. Expression of Identity**

7.1. With respect to emblems, next to the emblem of the Republic of Macedonia, local authorities will be free to place on front of local public buildings emblems marking the identity of the community in the majority in the municipality, respecting international rules and usages.

## **8. Implementation**

8.1. The Constitutional amendments attached at Annex A will be presented to the Assembly immediately.

The parties will take all measures to assure adoption of these amendments within 45 days of signature of this Framework Agreement.

8.2. The legislative modifications identified in Annex B will be adopted in accordance with the timetables specified therein.

8.3. The parties invite the international community to convene at the earliest possible time a meeting of international donors that would address in particular macro-financial assistance; support for the financing of measures to be undertaken for the purpose of

implementing this Framework Agreement, including measures to strengthen local self-government; and rehabilitation and reconstruction in areas affected by the fighting.

## **9. Annexes**

The following Annexes constitute integral parts of this Framework Agreement:

A. Constitutional Amendments

B. Legislative Modifications

C. Implementation and Confidence-Building Measures

10. Final Provisions

10.1. This Agreement takes effect upon signature.

10.2. The English language version of this Agreement is the only authentic version.

10.3. This Agreement was concluded under the auspices of President Boris Trajkovski.

Done at Skopje, Macedonia on 13 August 2001, in the English language.

## **ANNEX A**

### **CONSTITUTIONAL AMENDMENTS**

#### **Preamble**

The citizens of the Republic of Macedonia, taking over responsibility for the present and future of their fatherland, aware and grateful to their predecessors for their sacrifice and dedication in their endeavors and struggle to create an independent and sovereign state of Macedonia, and responsible to future generations to preserve and develop everything that is valuable from the rich cultural inheritance and coexistence within Macedonia, equal in rights and obligations towards the common good -- the Republic of Macedonia, in accordance with the tradition of the Krushevo Republic and the decisions of the Antifascist People's Liberation Assembly of Macedonia, and the Referendum of September 8, 1991, they have decided to establish the Republic of Macedonia as an independent, sovereign state, with the intention of establishing and consolidating rule of law, guaranteeing human rights and civil liberties, providing peace and coexistence, social justice, economic well-being and prosperity in the life of the individual and the community, and in this regard through their representatives in the Assembly of the Republic of Macedonia, elected in free and democratic elections, they adopt . . . .

#### **Article 7**

(1) The Macedonian language, written using its Cyrillic alphabet, is the official language throughout the

Republic of Macedonia and in the international relations of the Republic of Macedonia.

(2) Any other language spoken by at least 20 percent of the population is also an official language, written using its alphabet, as specified below.

(3) Any official personal documents of citizens speaking an official language other than Macedonian shall also be issued in that language, in addition to the Macedonian language, in accordance with the law.

(4) Any person living in a unit of local self-government in which at least 20 percent of the population speaks an official language other than Macedonian may use any official language to communicate with the regional office of the central government with responsibility for that municipality; such an office shall reply in that language in addition to Macedonian. Any person may use any official language to communicate with a main office of the central government, which shall reply in that language in addition to Macedonian.

(5) In the organs of the Republic of Macedonia, any official language other than Macedonian may be used in accordance with the law.

(6) In the units of local self-government where at least 20 percent of the population speaks a particular language, that language and its alphabet shall be used as an official

language in addition to the Macedonian language and the Cyrillic alphabet. With respect to languages spoken by less than 20 percent of the population of a unit of local self-government, the local authorities shall decide on their use in public bodies.

#### Article 8

(1) The fundamental values of the constitutional order of the Republic of Macedonia are:

- the basic freedoms and rights of the individual and citizen, recognized in international law and set down in the Constitution;
- equitable representation of persons belonging to all communities in public bodies at all levels and in other areas of public life;

....

#### Article 19

(1) The freedom of religious confession is guaranteed.

(2) The right to express one's faith freely and publicly, individually or with others is guaranteed.

(3) The Macedonian Orthodox Church, the Islamic Religious Community in Macedonia, the Catholic Church, and other Religious communities and groups are separate from the state and equal before the law.

(4) The Macedonian Orthodox Church, the Islamic Religious Community in Macedonia, the Catholic Church, and other Religious communities and groups are free to establish schools and other social and charitable institutions, by ways of a procedure regulated by law.

#### Article 48

(1) Members of communities have a right freely to express, foster and develop their identity and

community attributes, and to use their community symbols.

(2) The Republic guarantees the protection of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of all communities.

(3) Members of communities have the right to establish institutions for culture, art, science and education, as well as scholarly and other associations for the expression, fostering and development of their identity.

(4) Members of communities have the right to instruction in their language in primary and secondary education, as determined by law. In schools where education is carried out in another language, the Macedonian language is also studied.

#### Article 56

....

(2) The Republic guarantees the protection, promotion and enhancement of the historical and artistic heritage of Macedonia and all communities in Macedonia and the treasures of which it is composed, regardless of their legal status. The law regulates the mode and conditions under which specific items of general interest for the Republic can be ceded for use.

#### Article 69

....

(2) For laws that directly affect culture, use of language, education, personal documentation, and use of symbols, the Assembly makes decisions by a majority vote of the Representatives attending, within which there must be a majority of the votes of the Representatives attending who claim to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia. In the event of a dispute within the Assembly regarding the application of this provision, the Committee on Inter-Community Relations shall resolve the dispute.

#### Article 77

(1) The Assembly elects the Public Attorney by a majority vote of the total number of Representatives, within which there must be a majority of the votes of the total number of Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

(2) The Public Attorney protects the constitutional rights and legal rights of citizens when violated by bodies of state administration and by other bodies and organizations with public mandates. The Public Attorney shall give particular attention to safeguarding the principles of non-discrimination and equitable representation of communities in public bodies at all levels and in other areas of public life.

.....

#### Article 78

(1) The Assembly shall establish a Committee for Inter-Community Relations.

(2) The Committee consists of seven members each from the ranks of the Macedonians and Albanians within the Assembly, and five members from among the Turks, Vlachs, Romanies and two other communities. The five members each shall be from a different community; if fewer than five other communities are represented in the Assembly, the Public Attorney, after consultation with relevant community leaders, shall propose the remaining members from outside the Assembly.

(3) The Assembly elects the members of the Committee.

(4) The Committee considers issues of inter-community relations in the Republic and makes appraisals and proposals for their solution.

(5) The Assembly is obliged to take into consideration the appraisals and proposals of the Committee and to make decisions regarding them.

(6) In the event of a dispute among members of the Assembly regarding the application of the voting procedure specified in Article 69(2), the Committee shall decide by majority vote whether the procedure applies.

#### Article 84

The President of the Republic of Macedonia

...

- proposes the members of the Council for Inter-Ethnic Relations;(to be deleted) . . . .

#### Article 86

(1) The President of the Republic is President of the Security Council of the Republic of Macedonia.

(2) The Security Council of the Republic is composed of the President of the Republic, the President of the Assembly, the Prime Minister, the Ministers heading the bodies of state administration in the fields of security, defence and foreign affairs and three members appointed by the President of the Republic. In appointing the three members, the President shall ensure that the Security Council as a whole equitably reflects the composition of the population of Macedonia.

(3) The Council considers issues relating to the security and defence of the Republic and makes policy proposals to the Assembly and the Government.

#### Article 104

(1) The Republican Judicial Council is composed of seven members.

(2) The Assembly elects the members of the Council. Three of the members shall be elected by a majority vote of the total number of Representatives, within which there must be a majority of the votes of the total number of Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

.....

#### Article 109

(1) The Constitutional Court of Macedonia is composed of nine judges.

(2) The Assembly elects six of the judges to the Constitutional Court by a majority vote of the total number of Representatives. The Assembly elects three of the judges by a majority vote of the total number of Representatives, within which there must be a majority of the votes of the total number of Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

....  
Article 114

...  
(5) Local self-government is regulated by a law adopted by a two-thirds majority vote of the total number of Representatives, within which there must be a majority of the votes of the total number of Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

The laws on local finances, local elections, boundaries of municipalities, and the city of Skopje shall be adopted by a majority vote of the Representatives attending, within which there must be a majority of the votes of the Representatives attending who claim to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

Article 115

(1) In units of local self-government, citizens directly and through representatives participate in decision making on issues of local relevance particularly in the fields of public services, urban and rural planning, environmental protection, local economic development, local finances, communal activities, culture, sport, social security and child care, education, health care and other fields determined by law.

....  
Article 131

(1) The decision to initiate a change in the Constitution is made by the Assembly by a two-thirds majority vote of the total number of Representatives.

(2) The draft amendment to the Constitution is confirmed by the Assembly by a majority vote of the total number of Representatives and then submitted to public debate.

(3) The decision to change the Constitution is made by the Assembly by a two-thirds majority vote of the total number of Representatives.

(4) A decision to amend the Preamble, the articles on local self-government, Article 131, any provision relating to the rights of members of communities, including in particular Articles 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77,

78, 86, 104 and 109, as well as a decision to add any new provision relating to the subject matter of such provisions and articles, shall require a two-thirds majority vote of the total number of Representatives, within which there must be a majority of the votes of the total number of Representatives claiming to

belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.

(5) The change in the Constitution is declared by the Assembly.

## **ANNEX B**

### **LEGISLATIVE MODIFICATIONS**

The parties will take all necessary measures to ensure the adoption of the legislative changes set forth hereafter within the time limits specified.

#### **1. Law on Local Self-Government**

The Assembly shall adopt within 45 days from the signing of the Framework Agreement a revised Law on Local Self-Government. This revised Law shall in no respect be less favorable to the units of local selfgovernment and their autonomy than the draft Law proposed by the Government of the Republic of

Macedonia in March 2001. The Law shall include competencies relating to the subject matters set forth in Section 3.1 of the Framework Agreement as additional independent competencies of the units of local selfgovernment, and shall conform to Section 6.6 of the Framework Agreement. In addition, the Law shall provide that any State standards or procedures established in any laws concerning areas in which municipalities have independent competencies shall be limited to those which cannot be established as effectively at the local level; such laws shall further promote the municipalities' independent exercise of their competencies.

## 2. Law on Local Finance

The Assembly shall adopt by the end of the term of the present Assembly a law on local self-government finance to ensure that the units of local self-government have sufficient resources to carry out their tasks under the revised Law on Local Self-Government. In particular, the law shall:

- Enable and make responsible units of local self-government for raising a substantial amount of tax revenue;

- Provide for the transfer to the units of local self-government of a part of centrally raised taxes that

corresponds to the functions of the units of local self-government and that takes account of the collection of taxes on their territories; and

- Ensure the budgetary autonomy and responsibility of the units of local self-government within their areas of competence.

## 3. Law on Municipal Boundaries

The Assembly shall adopt by the end of 2002 a revised law on municipal boundaries, taking into account the results of the census and the relevant guidelines set forth in the Law on Local Self-Government.

## 4. Laws Pertaining to Police Located in the Municipalities

The Assembly shall adopt before the end of the term of the present Assembly provisions ensuring:

- That each local head of the police is selected by the council of the municipality concerned from a list of not fewer than three candidates proposed by the Ministry of the Interior, among whom at least one candidate shall belong to the community in the majority in the municipality. In the event the municipal council fails to select any of the candidates proposed within 15 days, the Ministry of the Interior shall propose a second list of not fewer than three new candidates, among whom at least one candidate shall belong to the community in the majority in the municipality. If the municipal council again fails to select any of the candidates proposed within 15 days, the Minister of the Interior, after consultation with the Government, shall select the local head of police from among the two lists of candidates proposed by the Ministry of the Interior as well as three additional candidates proposed by the municipal council;

- That each local head of the police informs regularly and upon request the council of the municipality concerned;

- That a municipal council may make recommendations to the local head of police in areas including public security and traffic safety; and

- That a municipal council may adopt annually a report regarding matters of public safety, which shall be addressed to the Minister of the Interior and the Public Attorney (Ombudsman).

## 5. Laws on the Civil Service and Public Administration

The Assembly shall adopt by the end of the term of the present Assembly amendments to the laws on the civil service and public administration to ensure equitable representation of communities in accordance with Section 4.2 of the Framework Agreement.

## 6. Law on Electoral Districts

The Assembly shall adopt by the end of 2002 a revised Law on Electoral Districts, taking into account the results of the census and the principles set forth in the Law on the Election of Members for the Parliament of the Republic of Macedonia.

## 7. Rules of the Assembly

The Assembly shall amend by the end of the term of the present Assembly its Rules of Procedure to enable the use of the Albanian language in accordance with Section 6.5 of the Framework Agreement, paragraph 8 below, and the relevant amendments to the Constitution set forth in Annex A.

## 8. Laws Pertinent to the Use of Languages

The Assembly shall adopt by the end of the term of the present Assembly new legislation regulating the use of languages in the organs of the Republic of Macedonia. This legislation shall provide that:

- Representatives may address plenary sessions and working bodies of the Assembly in languages

referred to in Article 7, paragraphs 1 and 2 of the Constitution (as amended in accordance with Annex A);

- Laws shall be published in the languages referred to in Article 7, paragraphs 1 and 2 of the

Constitution (as amended in accordance with Annex A); and

- All public officials may write their names in the alphabet of any language referred to in Article 7,

paragraphs 1 and 2 of the Constitution (as amended in accordance with Annex A) on any official documents.

The Assembly also shall adopt by the end of the term of the present Assembly new legislation on the issuance of personal documents.

The Assembly shall amend by the end of the term of the present Assembly all relevant laws to make their provisions on the use of languages fully compatible with Section 6 of the Framework Agreement.

## 9. Law on the Public Attorney

The Assembly shall amend by the end of 2002 the Law on the Public Attorney as well as the other relevant laws to ensure:

- That the Public Attorney shall undertake actions to safeguard the principles of non-discrimination and equitable representation of communities in public bodies at all levels and in other areas of public life, and that there are adequate resources and personnel within his office to enable him to carry out this function;

- That the Public Attorney establishes decentralized offices;

- That the budget of the Public Attorney is voted separately by the Assembly;

- That the Public Attorney shall present an annual report to the Assembly and, where appropriate, may upon request present reports to the councils of municipalities in which decentralized offices are established and:

- That the powers of the Public Attorney are enlarged:

- To grant to him access to and the opportunity to examine all official documents, it being understood that the Public Attorney and his staff will not disclose confidential information;

- To enable the Public Attorney to suspend, pending a decision of the competent court, the execution of an administrative act, if he determines that the act may result in an irreparable prejudice to the rights of the interested person; and

- To give to the Public Attorney the right to contest the conformity of laws with the Constitution before the Constitutional Court.

## 10. Other Laws

The Assembly shall enact all legislative provisions that may be necessary to give full effect to the Framework Agreement and amend or abrogate all provisions incompatible with the Framework Agreement.

## **ANNEX C**

### **IMPLEMENTATION AND CONFIDENCE-BUILDING MEASURES**

#### 1. International Support

1.1. The parties invite the international community to facilitate, monitor and assist in the implementation of the provisions of the Framework Agreement and its Annexes, and request such efforts to be coordinated by the EU in cooperation with the Stabilization and Association Council.

#### 2. Census and Elections

2.1. The parties confirm the request for international supervision by the Council of Europe and the European Commission of a census to be conducted in October 2001.

2.2. Parliamentary elections will be held by 27 January 2002. International organizations, including the OSCE, will be invited to observe these elections.

#### 3. Refugee Return, Rehabilitation and Reconstruction

3.1. All parties will work to ensure the return of refugees who are citizens or legal residents of Macedonia and displaced persons to their homes within the shortest possible timeframe, and invite the international community and in particular UNHCR to assist in these efforts.

3.2. The Government with the participation of the parties will complete an action plan within 30 days after the signature of the Framework Agreement for rehabilitation of and reconstruction in areas affected by the hostilities. The parties invite the international community to assist in the formulation and implementation of this plan.

3.3. The parties invite the European Commission and the World Bank to rapidly convene a meeting of international donors after adoption in the Assembly of the Constitutional amendments in Annex A and the revised Law on Local Self-Government to support the financing of measures to be undertaken for the purpose of implementing the Framework Agreement and its Annexes, including measures to strengthen local self-government and reform the police services, to address macro-financial assistance to the Republic of Macedonia, and to support the rehabilitation and reconstruction measures identified in the action plan identified in paragraph 3.2.

#### 4. Development of Decentralized Government

4.1. The parties invite the international community to assist in the process of strengthening local selfgovernment. The international community should in particular assist in preparing the necessary legal amendments related to financing mechanisms for strengthening the financial basis of municipalities and building their financial management capabilities, and in amending the law on the boundaries of municipalities.

#### 5. Non-Discrimination and Equitable Representation

5.1. Taking into account i.a. the recommendations of the already established governmental



commission, the parties will take concrete action to increase the representation of members of communities not in the majority in Macedonia in public administration, the military, and public enterprises, as well as to improve their access to public financing for business development.

5.2. The parties commit themselves to ensuring that the police services will by 2004 generally reflect

the composition and distribution of the population of Macedonia. As initial steps toward this end, the parties commit to ensuring that 500 new police officers from communities not in the majority in the population of Macedonia will be hired and trained by July 2002, and that these officers will be deployed to the areas where such communities live. The parties further commit that 500 additional such officers will be hired and trained by July 2003, and that these officers will be deployed on a priority basis to the areas throughout Macedonia where such communities live. The parties invite the international community to support and assist with the implementation of these commitments, in particular through screening and selection of candidates and their training. The parties invite the OSCE, the European Union, and the United States to send an expert team as quickly as possible in order to assess how best to achieve these objectives.

5.3. The parties also invite the OSCE, the European Union, and the United States to increase training and assistance programs for police, including:

- professional, human rights, and other training;
- technical assistance for police reform, including assistance in screening, selection and promotion

processes;

- development of a code of police conduct;

- cooperation with respect to transition planning for hiring and deployment of police officers from

communities not in the majority in Macedonia; and

- deployment as soon as possible of international monitors and police advisors in sensitive areas, under appropriate arrangements with relevant authorities.

5.4. The parties invite the international community to assist in the training of lawyers, judges and

prosecutors from members of communities not in the majority in Macedonia in order to be able to increase their representation in the judicial system.

6. Culture, Education and Use of Languages

6.1. The parties invite the international community, including the OSCE, to increase its assistance for projects in the area of media in order to further strengthen radio, TV and print media, including Albanian language and multiethnic media. The parties also invite the international community to increase professional media training programs for members of communities not in the majority in Macedonia. The parties also invite the OSCE to continue its efforts on projects designed to improve inter-ethnic relations.

6.2. The parties invite the international community to provide assistance for the implementation of the Framework Agreement in the area of higher education.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Libri**

Ioannides Isabelle, Juncos Ana, Schroeder Ursula, *Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans*, Gross and Emerson editors, Bruxelles, september 2007, 158 pp.;

Sandole, J.D, *Peace and security in the postmodern world: the OSCE and conflict resolution*, Routledge, London, 2007, 288 pp. ;

Buzan, Barry, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, Università Bocconi editore, giugno 2006, 317 pp.;

De Dardel Jean-Jacques ,Gustenau Gustav, Plantev Plamen, *Post-conflict rehabilitation Lessons from South Europe and strategic consequences for the Euro-atlantic community*, Vienna and Sofia, april 2006, 233 pp.;

Mahncke Dieter, Ambos Alicia, Reynolds Christopher, *European foreign policy: from rhetoric to reality?*, College of European Studies ,Brussels 2004, 381 pp;

Di Nolfo, Ennio, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Editori Laterza, Bari, aprile 2003, 1409 pp;

Bonvicini Gianni, Tosato Gian Luigi, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli,Torino 2003, 263 pp;

Balfour Rosa, Greco Ettore, *Il ruolo internazionale dell'Unione europea*, Artistic&Publishing Company, Roma, 2002, 372 pp. ;

Gheballi Victor-Yves, Warner Daniel, *The operational role of the OSCE in South-Eastern Europe: contributing to regional stability in the Balkans*, Ashgate 2001, 150 pp.;

Ferrajolo, Ornella, *La politica dell'OSCE per la sicurezza in Europa*, Istituto di studi giuridici sulla Comunità Internazionale - CNR, Roma, 2000, 115 pp.;

Bothe Michael, Ronzitti Natalino, Rosas Allan, *The OSCE in the maintenance of peace and security*, Kluwer Law International, The Hague, 1997, 261 pp;

Ghebali, Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Brussels, 1996, 741 pp. ;

Decaux, Emanuel, *La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, Presses universitaires de France, Paris, 1992, pp.18;

Ghebali, Victor-Yves, *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973,1989*, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles 1989, 444 pp.

### **Articoli di riviste specializzate**

De Brichambaut, Marc, "The OSCE and South-eastern Europe" in *Crossroads. The Macedonian foreign policy journal*, Vol.1 No.1, december 2006, pp.105-112  
[www.mfa.gov.mk](http://www.mfa.gov.mk) ;

Jakobsen, Peter, "The ESDP and civilian rapid reaction: adding value is harder than expected", in *European security*, Vol.15 No.3, september 2006, pp. 299-321;

Massari, Maurizio, "E'ancora valido il modello OSCE?", in *Affari internazionali*, giugno 2006;

Catalano, Claudio " L'impegno UE nell'institution building: ripristino stato di diritto e pubblica sicurezza", in *Politica estera.org*, aprile 2005;

Daskalovski, Zhidas, "Democratic consolidation and the "stateness" problem: the case of Macedonia", in *The Global review of Ethnopolitics*, Vol. 3 No.2, january 2004, pp.52-66;

Lesjak, Darko, "Community based policing in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", in *Helsinki Monitor* Vol.15 No.3, 2004, pp. 187-192;

Gheballi, Victor-Yves, "The OSCE long-term missions: a creative tool under challenge", in *Helsinki Monitor* Vol. 15 No.3, 2004, pp.202-219;

Calic, Marie-Janine, "EU policies towards the Balkans: fostering ownership of reforms" in *The International Spectator*, Vol. 38 No.3, july-september 2003, pp.111-123;

Huber, Martina, "The effectiveness of OSCE missions", in *Helsinki Monitor* Vol.14 No. 2, 2003, pp.125-135;

Wohlfeld, Monika, "EU enlargement and the future of the OSCE: the role of the field missions", in *Helsinki Monitor* Vol.14 No. 1, 2003, pp.52-64;

Ackermann, Alice "Macedonia in a post peace-agreement environment: a role for conflict prevention and reconciliation", in *The International Spectator*, Vol. 37 No.1, january-march 2002, pp.71-82;

Perry, Duncan, "Macedonia: small potatoes or a big deal?", in *The International Spectator* Vol 36 No.2, april-june 2001, pp. 5-11;

### **Working papers**

Mascia, Antonio, *La dimensione civile della gestione delle crisi nel quadro della PESD: realtà e prospettive*, Centro Studi sul Federalismo, CFS Papers, agosto 2007, pp.1-36;

Hanse, Annika, *Against all odds. The evolution of planning for ESDP operations. Civilian crisis management from EUPM onwards*, Zentrum für internationale friedenseinsätze (ZIF), october 2006, pp. 9-64;

Riccardo Alcaro, *Le missioni PESD: operazioni, strutture, capacità*, Dossier No. 49, Servizio Studi-Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Roma, luglio 2006, pp.3-24;

*Macedonia: wobbling toward Europe*, International Crisis Group, Europe briefing No.41, january 2006;

Jakobbson Hatay, Ann-Sofi, *International assistance to post-conflict democratisation and reconciliation in Macedonia*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden 2005, pp.1-39;

Dwan, Renata, *Civilian tasks and capabilities in EU operations*, Stockolm International Peace Research Institute, 2005, pp.1-24;

*Macedonia: not out of the woods yet*, International Crisis Group, Europe Briefing No.37, february 2005;

Gnesotto, Nicole *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi 5 anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza, 2004, pp.1-164;

Lindborg,Chris, *European approaches to civilian crisis management*, Basic Special Report 2002, march 2002, pp.1-17;

Schneckener Ulrich, *Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia*, European Centre for Minority Issues, working paper No.14, january 2002, pp.1-47;

De Rapper,Gilles, *Crisis in Kosovo: reactions in Albania and Macedonia at the local level*, Ethnobarometer, working paper No.3, 1998, pp.1-40.

-Chaillot paper ([www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org) )

Nowak Agnieszka, Gourlay Catriona, Helly Damien, Ioannides Isabelle, Khol Radek, Serrano Pedro, *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper No. 90, june 2006 pp.1-139;

*EU security and defence. Core documents 2005, Chaillot paper No .87, march 2006, pp.1-400;*

*EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot paper No. 75, February 2005, pp.1-372;*

Altmann Franz-Lothar, Batt Judy, Glenny Misha, Knaus Gerald, Cox Marcus, Lehne Stefan, Rupnik Jacques, Vejvoda Ivan, Vlahutin Romana, *The Western Balkans: moving on, Chaillot paper No. 70, october 2004, pp.1-132;*

*Macedonia: make or break, International Crisis Group, Europe Briefing No.33, august 2004;*

Missiroli, Antonio, *From Copenhagen to Brussels, European defence: core documents, Chaillot paper No. 67, Vol. IV, december 2003, pp. 1-454;*

*Macedonia: no time for complacency, International Crisis Group, Europe Report No.149, october 2003;*

Haine, Jean-Yves, *From Laeken to Copenhagen, European defence: core documents, Chaillot paper No. 57, Vol. III, february 2003, pp.1-279;*

Ehrhart, Hans-Georg, *What model for CFSP? Chaillot paper No. 55, october 2002, pp.1-67;*

Rutten, Maartje, *From Nice to Laeken, European defence: core documents, Chaillot paper No. 51, Vol. II, april 2002, pp.1-161;*

Rutten, Maartje, *From St-Malo to Nice, European defence: core documents, Chaillot paper No. 47, Vol. I, maj 2001 pp.1-222;*

**Documenti ufficiali dell'Unione europea**

Civilian Headline Goal 2010, *Conferenza ministeriale sul miglioramento delle capacità civili*, 19 novembre 2007 (doc. 14823/07)

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian\\_Headline\\_Goal\\_2010.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf)  
(ult.acc.22/5/2008) ;

Azione comune del Consiglio dell'UE No. 826 del 21 novembre 2005 sulla *EU Police Advisory Team* nell' ex Repubblica jugoslava di Macedonia (EUPAT)

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l\\_307/130720051125en00610064.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_307/130720051125en00610064.pdf)  
(ult.acc.22/5/2008);

*Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17 dicembre 2004

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/83209.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/83209.pdf)  
(ult.acc.22/5/2008);

*Piano d'Azione per gli aspetti civili della PESD*, Consiglio europeo, 17-18 giugno 2004

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf> (ult.acc.22/5/2008);

*Un'Europa sicura in un mondo migliore, Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>  
(ult.acc.22/5/2008);

Coordinamento civile-militare (CMCO), Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 7 novembre 2003

<http://register.consilium.eu.int/pdf/ebn/03/st14/st14457.en03.pdf> (ult.acc.19/5/2008);

Azione comune del Consiglio dell'UE No. 681 del 29 settembre 2003 sulla missione di polizia europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (EUPOL *Proxima*)

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf> (ult.acc.22/5/2008);

Vertice di Salonicco UE-Balceni occidentali, Salonicco, 21 giugno 2003,

<http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/it/misc/76321.doc> (ult. acc.22/5/2008);

Conferenza sulle capacità di gestione civile delle crisi, *Dichiarazione ministeriale*, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 19 novembre 2002  
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/73285%20-%20Solana.pdf>(ult.acc. 19/5/2008);

Dichiarazione sulla capacità operativa della politica di sicurezza e di difesa comune, Allegato 2, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf)  
(ult.acc.19/5/2008);

Rapporto della Presidenza al Consiglio europeo di Goteborg sulla politica europea di sicurezza e di difesa, Allegato 1, *Piano d'Azione*, Consiglio europeo di Goteborg, 15-16 giugno 2001;

Studio degli obiettivi concreti relativamente agli aspetti civili della gestione delle crisi, Appendice 3, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, 19-20 giugno 2000  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf) (ult. acc. 19/5/2008);

Relazione della Presidenza sulla gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea, Allegato 2 all'Allegato IV, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 dicembre 1999  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm) (ult. acc. 19/5/2008);

Dichiarazione del Consiglio europeo sul rafforzamento della politica comune in materia di sicurezza e di difesa, Allegato 3, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/kolnit.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/kolnit.htm)  
(ult. acc. 19/05/2008);



Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul Processo di stabilizzazione e associazione per i paesi del Sud-est Europa, Brussels, COM(1999) 235, 26.5.1999.

### **Documenti ufficiali dell'OSCE**

Documento di Istanbul, *Carta per la sicurezza europea*, Istanbul, novembre 1999  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_it.pdf) (ult.acc.24/5/2008);

Documento di Lisbona, *Dichiarazione di Lisbona di un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo*, Lisbona, dicembre 1996  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_it.pdf) (ult.acc.24/5/2008);

Quinta riunione del Consiglio dei ministri, *Decisioni del Consiglio dei ministri di Budapest*, Budapest, dicembre 1995  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1995/12/4166\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1995/12/4166_it.pdf) (ult.acc. 24/5/2008);

CSCE Documento di Budapest, *Verso una nuova partnership in una nuova era*, Budapest, dicembre 1994  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_it.pdf) (ult.acc.24/5/2008);

CSCE Documento di Helsinki 1992, *Le sfide del cambiamento*, Helsinki 9 luglio 1992  
[http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_it.pdf) (ult.acc.24/5/2008);

*Carta di Parigi per una nuova Europa*, Parigi 19-21 novembre 1990 [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_it.pdf) (ult. acc.24/5/2008);

*Documento della riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*, Copenhagen, giugno 1990  
[http://www.osce.org/documents/odih/1990/06/13992\\_it.pdf](http://www.osce.org/documents/odih/1990/06/13992_it.pdf) (ult.acc.24/5/2008);

### **Periodici dell'Unione europea**

*European Union Newsletter*, “EU enlargement strategy and progress reports 2007”, No. 80, october-november 2007;

*European Union Newsletter*, “EC presented annual progress report for FYROM”, No. 72, november 2006;

*European Union Newsletter*, “EU granted candidate status to FYR Macedonia”, No. 67, december 2005;

*European Union Newsletter*, “The stabilisation and association agreement between the EU and FYR Macedonia enters into force”, No. 49, april 2004;

*European Union Newsletter*, “Western Balkans: launch of first European partnership, annual report”, No. 48, march 2004;

*European Union Newsletter*, “ European Commission published the second annual report on the Stabilisation and association process”, march 2003;

*European Union Newsletter*, “ European Commission proposes new European integration partnership for the Western Balkans”, maj 2003;

*European Union Newsletter*, “First annual report on the stabilisation and association process”, april 2002;

*European Union Newsletter*, “The stabilisation and association agreement”, april 2001;

### **Rapporti e periodici dell’OSCE**

*Background information on the Police Development Unit*, Police development, Documents, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, [http://www.osce.org/documents/pdf\\_documents/2004/09/13162-1.pdf](http://www.osce.org/documents/pdf_documents/2004/09/13162-1.pdf) (ult.acc.26/5/2008);

*More information on the Police Development Unit's activities*, Police development, Documents, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, [http://www.osce.org/documents/pdf\\_documents/2004/09/13162-2.pdf](http://www.osce.org/documents/pdf_documents/2004/09/13162-2.pdf) (ult.acc.26/5/2008);

*Annual report on OSCE activities 2006*, Spillover Monitor Mission to Skopje, pp.46-47  
“ “ “ 2005, Spillover Monitor Mission to Skopje, pp.66-68;  
“ “ “ 2004, Spillover Monitor Mission to Skopje, pp.65-69  
“ “ “ 2003, Spillover Monitor Mission to Skopje, pp.64-67;  
“ “ “ 2002, Spillover Monitor Mission to Skopje, pp.22-24;

*Survey on decentralization 2007*, Public Administration, Documents, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, september 2007 [http://www.osce.org/documents/mms/2007/09/26526\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mms/2007/09/26526_en.pdf) (ult.acc. 26/5/2008);

*Equal opportunities in the local-self government, Manual for the municipal equal opportunities Commissions*, Public Administration, Documents, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 2007 [http://www.osce.org/documents/mms/2008/02/29671\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mms/2008/02/29671_en.pdf) (ult.acc.26/5/2008);

*Summary report on the findings of the survey on the implementation of the process of decentralization*, Public Administration, Documents, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, july 2006 [http://www.osce.org/documents/mms/2006/07/20681\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mms/2006/07/20681_en.pdf) (ult.acc.26/5/2008);

*Annual report of the Secretary General on police-related activities in 2005*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 2 november 2006, SEC.DOC/2/06;

*Annual report of the Secretary General on police-related activities in 2004*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 29 June 2005, SEC.DOC/2/05;

*Report of policing activities of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje in 2002*, Police Development Unit, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, 1- 1- 2003;  
[http://www.osce.org/publications/mms/2005/04/13999\\_231\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/mms/2005/04/13999_231_en.pdf)  
(ult.acc.26/5/2008);

*Focus on 15 years*, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, september 2007;  
*Spotlight on projects*, issue 9, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, winter 2007;  
“ “ “ issue 7, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, autumn 2006;  
“ “ “ issue 6, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, summer 2006;  
“ “ “ issue 5, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, autumn 2005;  
“ “ “ issue 4, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, summer 2005;  
“ “ “ issue 3, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, winter 2005;  
“ “ “ issue 2, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, summer 2004.

*OSCE Magazine*, october-november 2007, “Exemplary Skopje-OSCE partnership reaches 15 year milestone”, p.8;

*OSCE Magazine*, luglio 2006, “Promoting good governance is more than just a buzz phrase at the Skopje mission” pp.12-20;

*OSCE Newsletter*, “The long march of the FYROM”, p.3, “Peace, piece-by-piece: the painstaking work of confidence-building”, pp.7-8, Vol.9 No.3, marzo 2002.

### **Siti Internet**

<http://www.consilium.europa.eu/> (Consiglio dell'Unione europea);

<http://www.delmkd.ec.europa.eu/> (Mission of the European Union to the Former Yugoslav Republic of Macedonia);

<http://www.ear.eu.int/> (Agenzia europea per la ricostruzione);

<http://eur-lex.europa.eu/> (Diritto dell'Unione europea);

<http://ec.europa.eu/> (Commissione europea);

<http://www.osce.org/skopje> (OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje).