



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 03.04.2002
COM(2002) 163 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il processo di stabilizzazione e di associazione per l'Europa sudorientale

Prima relazione annuale

[SEC(2002) 339]
[SEC(2002) 340]
[SEC(2002) 341]
[SEC(2002) 342]
[SEC(2002) 343]

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il processo di stabilizzazione e di associazione per l'Europa sudorientale

Prima relazione annuale

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	La regione: una realtà complessa	5
3.	Il processo di stabilizzazione e di associazione	6
4.	Progressi compiuti e insegnamenti tratti	8
5.	Una sfida continua.....	10
6.	Il cammino da seguire	13

Allegati

- A. Sintesi delle relazioni su ciascun paese
[SEC(2002)339],[SEC(2002)340],[SEC(2002)341],[SEC(2002)342],[SEC(2002)343]
- B. Aiuto della CE 1991-2001
- C. Tabella riguardante la ratifica degli strumenti in materia di diritti umani

Sintesi

Nel 2000, dopo un decennio di disordini nei Balcani, i leader europei hanno deciso che per garantire la stabilità nella regione era indispensabile consolidare progressivamente le relazioni con l'Unione europea e offrire una prospettiva concreta di adesione. Questa politica, conosciuta come processo di stabilizzazione e di associazione, prevede lo sviluppo di relazioni politiche ed economiche privilegiate con i paesi della regione, sostenuto da un vasto programma di assistenza finanziaria (CARDS).

Il processo di stabilizzazione e di associazione sta già sortendo gli effetti auspicati. La situazione della regione si sta stabilizzando e i suoi paesi hanno avviato ambiziosi programmi di riforma politica ed economica basati sulla legislazione e sulle prassi dell'Unione europea. I risultati conseguiti vengono descritti in dettaglio nelle relazioni stilate per ciascun paese, allegate al presente documento.

Il processo di stabilizzazione e di associazione consiste in un'iniziativa politica a lungo termine a sostegno di riforme durature, ma è concepito anche come processo flessibile e dinamico, che si evolve in funzione dei cambiamenti che si verificano nella regione, nell'UE e nel mondo, e consente di far fronte a crisi improvvise. Nei prossimi anni, verranno sviluppati nell'ambito di tale processo nuovi meccanismi di assistenza ai paesi della regione, per aiutarli ad affrontare problemi persistenti quali la debolezza dello Stato di diritto e delle istituzioni democratiche, la corruzione, la minaccia della ricomparsa di estremismi nazionalisti, la povertà e l'emarginazione sociale, nonché a collaborare a livello regionale.

Il processo di stabilizzazione e di associazione richiede all'Unione europea e ai paesi della regione un impegno costante a mantenersi sulla rotta tracciata e ad effettuare i preparativi necessari per la completa integrazione nell'Unione europea.

1. INTRODUZIONE

L'inizio del secolo ha coinciso con un cambiamento significativo dell'atteggiamento dell'Unione europea nei confronti dei Balcani occidentali¹. I leader dell'Unione hanno deciso che una politica di emergenza, ricostruzione, contenimento e stabilizzazione non poteva, da sola, garantire pace e stabilità durature nei Balcani: soltanto la prospettiva dell'integrazione nelle strutture europee avrebbe permesso di conseguire tale obiettivo. I Consigli europei di Feira e di Nizza hanno riconosciuto espressamente la vocazione dei paesi ad essere considerati "potenziali candidati" e hanno parlato di una "chiara prospettiva di adesione" non appena saranno soddisfatte le condizioni pertinenti. La politica di stabilizzazione e di associazione è stata elaborata per aiutare i paesi balcanici a concretare tale aspirazione e ad instaurare un quadro strategico per le loro relazioni con l'Unione europea.

Il processo di stabilizzazione e di associazione combina nuove relazioni contrattuali (accordi di stabilizzazione e di associazione) e un programma di assistenza (CARDS), per aiutare ciascun paese ad avanzare, secondo il proprio ritmo, verso il rispetto dei criteri che l'adesione all'Unione europea comporta. Si tratta di un impegno a lungo termine nei confronti della regione, che richiede un intenso sforzo politico, la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie e un consistente apporto diretto di personale e know how.

Gli accordi di stabilizzazione e di associazione sono accordi internazionali giuridicamente vincolanti, basati in larga misura sugli accordi europei con i paesi candidati e sull'esperienza acquisita nel quadro del processo di ampliamento. Si tratta di accordi ambiziosi e impegnativi, saldamente ancorati ai principi fondamentali ai quali è subordinata l'adesione all'Unione europea. Essi esigono il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e dello Stato di diritto e prevedono la creazione di un'area di libero scambio con l'Unione europea; stabiliscono diritti e obblighi in settori quali la concorrenza, le norme in materia di aiuti di Stato, la proprietà intellettuale e il diritto di stabilimento, che consentiranno alle economie della regione di incominciare ad integrarsi in quella dell'Unione.

Il processo di stabilizzazione e di associazione ha coinciso con notevoli progressi nei Balcani, ai quali ha contribuito. Ciascun paese della regione è ormai una democrazia. I cinque paesi proseguono con determinazione le riforme politiche, economiche e amministrative, benché il loro avanzamento non sia certo privo di ostacoli. Il nuovo scoppio di violenza nella ex Repubblica iugoslava di Macedonia dimostra la fragilità della regione e la facilità con la quale alcune delle sue parti possono ripiombare nella crisi. Una pericolosa debolezza a livello di Stato di diritto e istituzioni democratiche, la corruzione endemica, il rischio della ricomparsa di forme estreme di nazionalismo, nonché la povertà e l'emarginazione sociale rappresentano una grave minaccia. Tali problemi vanno risolti se si vuole che il processo di stabilizzazione diventi abbastanza sostenibile da consentire l'associazione con l'Unione europea.

L'Unione è chiamata a raccogliere una duplice sfida: far fronte all'instabilità politica e alla fragilità istituzionale, perseguendo al tempo stesso con determinazione l'obiettivo strategico che consiste nell'integrazione dei paesi della regione nell'Unione europea. Quest'ultima dovrà quindi restare saldamente ancorata al processo di stabilizzazione e di associazione, apportandovi gli opportuni adeguamenti per far fronte alle esigenze e alle condizioni mutevoli della regione. Quest'impresa richiederà anni di impegno politico e investimenti economici.

¹ Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

La presente relazione descrive in dettaglio l'evoluzione politica ed economica della regione, il processo di stabilizzazione e di associazione, i suoi vantaggi e i risultati raggiunti, i punti deboli e le carenze, i problemi che continuano ad incombere sulla regione e il modo in cui l'Unione europea deve far avanzare il processo. Essa è accompagnata da cinque relazioni [SEC(2002)339/343] in cui la Commissione valuta, per ognuno dei cinque paesi interessati, i progressi compiuti o la mancanza di progressi in settori chiave dello sviluppo politico ed economico e la capacità di partecipare al processo di stabilizzazione e di associazione. I medesimi criteri vengono applicati a tutti i paesi, tenendo debitamente conto della loro situazione specifica. La valutazione della Commissione è accompagnata da raccomandazioni in merito alle azioni da realizzare nei prossimi dodici mesi. L'operazione, che verrà effettuata ogni anno, intende aiutare i governi, i parlamenti, i dirigenti di imprese e comunità, i mezzi di comunicazione, la società civile ed altre parti interessate – nell'Unione e nella regione – a comprendere i requisiti del processo di stabilizzazione e di associazione e a concentrare le risorse politiche e finanziarie sui principali obiettivi prioritari.

2. LA REGIONE: UNA REALTÀ COMPLESSA

Il crollo della ex Jugoslavia, accompagnato da anni guerra e repressione, si è lasciato dietro una regione estremamente frammentata. Cinque paesi occupano una superficie popolata da 25 milioni di persone – l'equivalente della Romania –, in un complesso groviglio etnico: ciò spiega la notevole complessità della regione. La guerra ha aggravato gli enormi problemi creati dalla transizione economica e sociale in gran parte della regione. Tutti i paesi hanno dovuto creare istituzioni pubbliche moderne partendo spesso da zero. La maggior parte delle vecchie reti politiche, economiche e di infrastrutture è crollata. L'Albania, prima isolata dal resto del mondo, ha dovuto avviare il processo di transizione incominciando da un livello ancora più basso.

La regione consiste in un complesso miscuglio politico ed economico. Negli ultimi anni, la Croazia è riuscita a rompere abbastanza facilmente con il suo passato recente. Altri paesi incontrano invece enormi difficoltà a sormontare il duplice ostacolo costituito dallo sbarramento interetnico e da un quadro politico ed economico in frantumi. In tale contesto si è insinuata la piaga della corruzione e della criminalità organizzata, che rischia di vanificare gli sforzi intesi ad instaurare lo Stato di diritto.

Quadro economico. La dimensione economica della regione resta modesta. Il PIL è stimato complessivamente a circa 40 miliardi di euro, un dato paragonabile, ancora una volta, a quello della Romania. La somma del PIL delle vicine Ungheria e Slovenia, la cui popolazione è pari alla metà di quella dei Balcani occidentali, è quasi superiore del 70%. Nel 2000, le esportazioni complessive della regione ammontavano a 7,7 miliardi di euro (meno di tre quarti delle esportazioni rumene); oltre la metà era destinata all'Unione europea (che contribuisce anche a più della metà delle importazioni della regione). La crescita degli scambi nella regione è costante benché irregolare, ma il commercio intraregionale resta deludente, pari al 7% degli scambi regionali complessivi. La Croazia, che conta meno di un quinto della popolazione della regione, detiene metà dei suoi scambi con l'estero. Inoltre, gli ostacoli al commercio all'interno degli Stati stessi (ad esempio, Bosnia Erzegovina e Repubblica federale di Jugoslavia) sono equivalenti, se non addirittura superiori a quelli tra loro, e la mancanza di un mercato interno non ne agevola l'integrazione nell'Unione europea. Il PIL pro capite varia inoltre sensibilmente da un paese all'altro: da 1 300 euro in Albania a 4 500 euro in Croazia. Tali cifre nascondono sacche significative di povertà ed emarginazione sociale.

Nonostante un quadro poco promettente e un avvio irto di difficoltà, tutti i paesi della regione hanno registrato progressi significativi. Dagli avvenimenti che hanno sconvolto il paese nel 1997, l'**Albania** ha compiuto alcuni passi avanti verso il consolidamento dell'ordine pubblico, la riforma del contesto economico e sociale e l'apertura nei confronti della regione e dell'Unione europea, sebbene all'inizio del 2002 alcuni segnali preoccupanti abbiano rivelato problemi politici interni. La **Bosnia Erzegovina** sta cercando di riprendersi da un'orrenda guerra civile. La **Croazia** ha adottato misure decisive per emulare le principali istituzioni e pratiche democratiche europee. Anche la **ex Repubblica iugoslava di Macedonia** sembrava ben avviata sullo stesso cammino, fino alla grave crisi dello scorso anno dalla quale sta incominciando ad emergere. La prospettiva di una **Repubblica federale di Jugoslavia** democratica, libera dal giogo di un regime dispotico sembrava un sogno remoto nel 1999. Con la caduta di Milosevic e il suo trasferimento all'Aia, dove viene processato dal tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, il paese ha dimostrato la propria determinazione a rompere con il passato recente e ad impegnarsi fermamente in un processo di transizione politica e socioeconomica.

Ciononostante, i paesi della regione hanno ancora di fronte un lungo cammino prima di poter conseguire i livelli di stabilità democratica e di sviluppo socioeconomico dell'Unione europea. La loro integrazione nelle strutture europee si conferma un'impresa di vasta portata e a lungo termine.

3. IL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E DI ASSOCIAZIONE

Dal suo avvio nel maggio 1999², il processo di stabilizzazione e di associazione si è prefisso lo scopo di fornire ai paesi dei Balcani occidentali i mezzi necessari, sulla base della prassi e delle norme europee, al mantenimento di istituzioni democratiche stabili, alla supremazia dello Stato di diritto e al sostegno ad un'economia aperta e prospera. L'obiettivo di fondo è l'auspicio che i paesi in questione riescano a portare a termine con successo il processo di transizione prima di avviare i negoziati di adesione all'Unione europea, come hanno fatto i paesi dell'Europa centrale e orientale. Il processo di stabilizzazione e di associazione è nel contempo bilaterale e regionale. Esso instaura saldi legami tra ciascun paese e l'Unione europea ed incoraggia fermamente anche la cooperazione regionale tra i paesi stessi e tra questi e i paesi limitrofi. L'esperienza acquisita dall'UE per quanto riguarda i benefici della cooperazione regionale sembra confermare che i Balcani occidentali trarranno vantaggi significativi da una maggiore cooperazione, che costituisce parte integrante dei preparativi avviati in vista dell'integrazione nelle strutture europee.

Negli ultimi due anni e mezzo sono state gettate le basi del processo di stabilizzazione e di associazione. Si tratta degli elementi seguenti.

Relazioni contrattuali. La preparazione e il negoziato delle relazioni contrattuali, ossia gli accordi di stabilizzazione e di associazione, tra l'Unione europea e i paesi della regione, sono in fase avanzata di sviluppo. Sono stati firmati accordi con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Croazia, ed è stato proposto un mandato di negoziato per l'Albania. Per quanto riguarda la Bosnia Erzegovina e la Repubblica federale di Jugoslavia, la creazione di task force consultive si è dimostrata un mezzo efficace per aiutare le autorità nazionali a concentrarsi sulle riforme nazionali e su

² Conclusioni del Consiglio Affari generali del 21 giugno 1999, basate sulla *comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sudorientale* [COM(99)235 del 26.5.99].

quelle impiegate sui requisiti dell'Unione europea, e per assisterle, senza soluzione di continuità, nel processo di attuazione di tali riforme, nell'ottica del negoziato di un accordo di stabilizzazione e di associazione.

Preferenze commerciali. Nel novembre 2000, su iniziativa della Commissione, l'Unione europea ha concesso unilateralmente ai prodotti provenienti dai Balcani il quasi libero accesso ai suoi mercati. L'obiettivo era chiaro: aumentare il livello generale delle importazioni dai paesi dei Balcani occidentali, rimaste fino ad allora assai modeste (meno dello 0,6% di tutte le importazioni comunitarie), favorendo così la crescita economica della regione. Il regime commerciale serve da catalizzatore allo sviluppo di una rete di accordi di libero scambio tra i paesi interessati dal processo di stabilizzazione e di associazione e al di là di questo. Conformemente agli ASA, i paesi interessati devono adoperarsi per instaurare un regime di libero scambio con l'UE – e tra di essi – entro un termine stabilito. La decisione dell'UE di aprire i suoi mercati ha già dato un impulso indispensabile alle esportazioni.

Assistenza finanziaria. L'Unione europea ha fornito alla regione una cospicua assistenza finanziaria (oltre 5 miliardi di euro dal 1991), che ha assunto nel tempo forme diverse in funzione delle esigenze della regione. Nel 2000 è stato adottato un nuovo regolamento, che prevede che l'assistenza a favore dei paesi della regione poggi su un'impostazione più strategica e rafforza gli obiettivi del processo di stabilizzazione e di associazione. Parallelamente al maggiore coinvolgimento di ciascun paese nel processo, l'assistenza verrà destinata sempre più al sostegno alle riforme e al potenziamento delle istituzioni, necessari per adempiere agli obblighi degli accordi di stabilizzazione e di associazione. Per il periodo 2000-2006 è stato approvato un aiuto di 4,65 miliardi di euro a favore della regione.

Un importante passo avanti nella programmazione dell'assistenza CARDS consiste nella recente adozione delle strategie nazionali e di una strategia regionale per il periodo 2002-2006. I programmi, elaborati in stretta consultazione con i paesi partner, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali interessate e altri donatori, prevedono che nel periodo 2000-2006 CARDS sia imperniato su settori prioritari chiave del processo di stabilizzazione e di associazione. Tali settori spaziano dalla ricostruzione di base all'adozione di misure specifiche volte a sviluppare la capacità istituzionale di ciascun paese di comprendere, recepire e attuare i principali elementi dell'acquis, nonché consolidare lo Stato di diritto.

Il miglioramento non riguarda soltanto la programmazione ma anche l'attuazione. Nel complesso, l'assistenza CARDS viene fornita in maniera rapida ed efficace. In particolare, l'Agenzia europea per la ricostruzione ha al suo attivo notevoli successi, dato che, dalla sua creazione nel febbraio 2000, ha fornito rapidamente ed efficacemente aiuti nelle regioni di sua competenza – inizialmente in Kosovo, ma ora anche in Serbia e Montenegro e nella ex Repubblica iugoslava di Macedonia. In altre località della regione, il processo decisionale è affidato alle delegazioni locali, il cui organico viene potenziato per facilitare la fornitura dell'aiuto.

Nell'ambito della comunità internazionale, l'Unione europea continua a fornire il contributo più consistente in termini di risorse umane e finanziarie. Dal 1991, essa ha destinato alla regione oltre 6 miliardi di euro (cfr. l'allegato per informazioni più dettagliate).

Gli strumenti del processo di stabilizzazione e di associazione - su cui poggia l'intera strategia - consentono all'Unione europea di contribuire in maniera duratura al potenziamento delle istituzioni e allo sviluppo sostenibile della regione. Essi permettono inoltre ai paesi della regione di attingere alle prassi e all'esperienza dell'Unione europea per decidere come adeguare il quadro legislativo e l'amministrazione in modo da agevolare la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone attraverso i propri confini, all'interno della regione e con l'Unione europea, onde favorire una crescita sostenibile. Si intende aiutare tali paesi a diventare Stati autosufficienti e ben funzionanti e ad allineare i loro sistemi giuridici ed economici con quelli dell'Unione europea. Ciascun paese deve instaurare, per esempio, un regime di libero scambio. Ciò presuppone, a sua volta, l'esistenza di un sistema doganale efficace, di una legislazione doganale e di personale in possesso di una formazione adeguata per applicare le leggi. Per poter avere un'adeguata collocazione sul mercato aperto dell'Unione europea, le esportazioni di tali paesi devono soddisfare norme di qualità, omologate nel quadro di un sistema affidabile di norme e certificazione. Occorre un sistema di vigilanza per garantire che i prodotti immessi sul mercato corrispondano effettivamente a ciò che dichiarano di essere. Nel settore bancario e finanziario, l'adozione del modello europeo aiuterà i paesi in questione a creare una banca centrale indipendente, con personale qualificato in grado di applicare la normativa prudenziale e altri regolamenti bancari per agevolare la libera circolazione dei capitali, garantendo al tempo stesso la tutela dei risparmi dei cittadini.

Il processo di stabilizzazione e di associazione è una politica a **lungo termine**, intesa ad aiutare i paesi interessati a realizzare cambiamenti duraturi. L'elaborazione di politiche, l'adozione delle leggi, la creazione di istituzioni e di amministrazioni operative richiede una dedizione costante e un impegno a lungo termine da parte dei paesi della regione e dell'UE. Non si tratta di una soluzione a breve termine a crisi o avvenimenti specifici. L'avanzamento attraverso le varie fasi del processo dovrebbe essere determinato dal ritmo degli effettivi cambiamenti di ciascun paese. Non è bruciando le tappe che i paesi potranno prepararsi a raccogliere le sfide future. Il conseguimento degli obiettivi di ciascuna fase consentirà invece di gettare le basi per eseguire i compiti più impegnativi della fase successiva. Il processo di stabilizzazione e di associazione contribuisce in larga misura alla risoluzione dei conflitti in maniera strutturata e duratura ma non può, di per sé, risolvere le crisi al loro scoppio. Esso intende radicare una cultura dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti individuali e una gestione economica matura che rendano **irreversibile** lo slancio verso l'integrazione nell'UE.

Il processo di stabilizzazione e di associazione è una politica di **accompagnamento**. L'Unione europea non si sostituisce alle amministrazioni nazionali, ma sostiene e accompagna i paesi della regione attraverso il processo di transizione. Soltanto in questo modo si potrà infrangere la cultura di dipendenza che continua a caratterizzare parte dei Balcani.

4. PROGRESSI COMPIUTI E INSEGNAMENTI TRATTI

Il processo di stabilizzazione e di associazione ha svolto un ruolo di catalizzatore del cambiamento democratico. Tutti i paesi della regione si sono impegnati a consolidare il processo democratico e le sue istituzioni, il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani. Esso presenta ovviamente alcune debolezze, ma l'impegno è reale e può essere attribuito in parte ai paesi che vi partecipano. Il processo di stabilizzazione e di associazione ha aperto il mercato dell'Unione europea ai paesi della regione, aiutandoli a porre in essere il quadro legislativo economico e commerciale necessario per agevolare gli scambi, gli investimenti e la crescita a lungo termine. Durante l'elaborazione e il negoziato degli accordi di stabilizzazione

e di associazione, l'Unione europea si è impegnata con ciascun paese ad individuare il fabbisogno in termini di capacità legislativa e amministrativa, per allineare i risultati con quelli dell'Unione. Si tratta di un processo che consente di mettere in contatto un numero crescente di esperti della regione, specializzati in importanti settori della politica, con i loro omologhi dell'Unione europea, i quali saranno chiamati per molto tempo ad illustrare le migliori pratiche dell'Unione europea e a formulare suggerimenti sul modo migliore di portare avanti il processo di integrazione e allineamento. In breve, il processo di stabilizzazione e di associazione ha aiutato i paesi ad intraprendere il cammino di riforme politiche, economiche e sociali a lungo termine, fornendo loro gli strumenti per compiere i progressi necessari. Il processo è abbastanza flessibile e sofisticato da consentire ai cinque paesi di perseguire a un ritmo sostenibile il medesimo obiettivo. Ciascun paese può trovare la propria collocazione all'interno del processo.

Dall'esperienza acquisita nell'attuazione del processo si possono trarre due insegnamenti fondamentali, ossia che **il processo deve essere adeguato alle esigenze e alle condizioni specifiche dei singoli paesi e che occorre trovare un giusto equilibrio tra stabilizzazione e associazione**. Per quanto riguarda il primo punto, le differenze tra i paesi si sono accentuate nel tempo dato che le forze politiche, costituzionali e istituzionali hanno fatto sì che alcuni avanzassero più rapidamente di altri. La velocità alla quale ciascun paese attraversa le varie fasi del processo di stabilizzazione e di associazione dev'essere valutata in funzione della capacità di assumersi gli obblighi di una più stretta associazione con l'UE. Il processo si è dimostrato abbastanza flessibile da consentire vari livelli di avanzamento. Nel caso della Bosnia Erzegovina, per esempio, si è deciso di concentrarsi, nel quadro del vademecum definito dall'UE nel marzo 2000, sui presupposti della riforma. Il vademecum è stato considerato il metodo migliore per consentire al paese di compiere i progressi necessari per potersi impegnare, a termine, nel negoziato effettivo di un accordo di stabilizzazione e di associazione. Quando si è impegnata nel processo di stabilizzazione e di associazione, la Croazia aveva già raggiunto un grado di maturità istituzionale e amministrativa che le ha consentito di avanzare rapidamente. Non si può dire lo stesso della ex Repubblica iugoslava di Macedonia, che ha forse bruciato le tappe del negoziato di un accordo di stabilizzazione e di associazione senza avere il tempo di gettare le basi necessarie alla sua effettiva attuazione.

Il termine "processo di **stabilizzazione** e di **associazione**" è stato scelto con cura e la distinzione è pertinente. Entrambi gli elementi descrivono l'obiettivo fissato dall'Unione europea e devono seguire un percorso parallelo. È possibile avanzare verso l'adempimento degli obblighi formali dell'associazione e continuare, al tempo stesso, a consolidare gli elementi fondamentali della stabilità. Si è visto chiaramente, tuttavia, che è difficile avanzare verso l'associazione senza prima aver raggiunto un certo grado di stabilità – segnatamente rispetto per lo Stato di diritto e istituzioni politiche e giudiziarie funzionanti.

L'Europa sudorientale deve far fronte a una serie sconfinata di problemi. A prescindere dalla sua riuscita, presente e futura, il processo di stabilizzazione e di associazione non è in grado di trasformare l'intera regione da solo. Tale trasformazione dovrà essere il risultato di uno sforzo comune dei paesi interessati e di tutti gli operatori internazionali presenti nella regione. Uno dei principali successi riportati dall'Unione europea negli ultimi due anni consiste nell'essere riuscita a far riconoscere e accettare agli altri operatori e donatori internazionali l'obiettivo a lungo termine dell'integrazione nell'UE e la sua politica d'attuazione, il processo di stabilizzazione e di associazione, che rappresenta la chiave di volta delle iniziative internazionali e l'incentivo al processo di transizione. Essi cercano sempre più di adeguare le proprie iniziative per renderle complementari a tale processo.

5. UNA SFIDA CONTINUA

Pur essendo riuscito ad aiutare i paesi interessati ad avviare vasti programmi di transizione, il processo di stabilizzazione e di associazione non ha eliminato tutti i problemi politici, economici e sociali più pressanti della regione. Quest'ultima è chiamata a risolvere una serie di problemi comuni, che richiedono un'azione risoluta a livello nazionale e nell'ambito della cooperazione regionale per gettare le basi di Stati moderni ben governati, che possano contare su relazioni di buon vicinato. Il processo di stabilizzazione e di associazione non può risolvere tali problemi al posto dei paesi coinvolti, ma può far molto per aiutarli in tal senso. Inoltre, esso può essere potenziato in alcuni settori (ad esempio la cooperazione regionale) nei quali ha svolto finora un ruolo limitato.

Restano da affrontare le seguenti questioni principali.

- *La costruzione di Stati efficienti e democratici*

Fragilità dei dispositivi costituzionali. Il quadro politico di tre paesi, Bosnia Erzegovina, Repubblica federale di Jugoslavia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia, è caratterizzato da dispositivi costituzionali controversi o fragili. In ciascun paese, tale situazione influisce considerevolmente sull'attuazione del processo di stabilizzazione e di associazione. L'Unione europea non ha mai smesso di insistere sulla necessità di rispettare i quadri costituzionali e di respingere l'idea secondo la quale essa sosterrrebbe cambiamenti capaci di accentuare la frammentazione della regione. Gli strumenti del processo di stabilizzazione e di associazione, segnatamente CARDS, le task force consultive e gli accordi di stabilizzazione e di associazione sono stati utilizzati a sostegno di tale politica. Nel caso della Repubblica federale di Jugoslavia, la task force consultiva svolge un ruolo fondamentale per garantire che tutte le parti del paese adottino un programma compatibile di riforme per avanzare verso l'associazione con l'Unione europea. Si intende fornire in tal modo un elemento di stabilità ad una situazione altrimenti potenzialmente precaria.

Difficoltà ad applicare i principi dello Stato di diritto. I paesi dei Balcani occidentali hanno incontrato difficoltà a sviluppare una cultura in cui il rispetto della legge disciplina tutti gli aspetti della vita politica ed economica. I nuovi Stati hanno dovuto creare nuove istituzioni o adeguare istituzioni cadenti – la maggior parte delle quali inevitabilmente deboli – e sradicare la cultura dilagante della criminalità organizzata intorno alla quale ruota gran parte dell'attività politica. Se non si riuscirà a far capire a tutti i livelli della società il significato dello Stato di diritto nella vita quotidiana, l'avanzamento verso i modelli e le norme europei segnerà il passo. La corruzione rappresenta un grave problema per l'intera regione, nonché un denominatore comune del quadro politico. La sua portata e i suoi legami con la criminalità organizzata minano la fiducia dei cittadini nell'ordine politico e costituzionale, di per sé già debole. Essa scoraggia inoltre gli investimenti dall'estero. In alcuni paesi ci si è adoperati per affrontare il problema, ma gli sforzi compiuti non sono ancora riusciti a convincere i politici che la corruzione rappresenta un grave ostacolo sul cammino verso l'Unione europea.

Debolezza della capacità amministrativa. Pur tenendo conto delle notevoli differenze tra i vari paesi, la capacità amministrativa della regione resta generalmente debole. In generale, l'amministrazione pubblica non è adeguatamente formata e dotata degli strumenti necessari e non comprende appieno il ruolo del governo in un'economia di mercato democratica. La mancanza di personale e di risorse di bilancio fanno sì che, anche quando siano state adottate nuove leggi, il livello di attuazione resti modesto. L'attuazione delle riforme necessarie, comprese quelle del settore della pubblica amministrazione e delle amministrazioni locali, e il potenziamento dell'organico nel settore pubblico sono compiti lenti e difficili ma

indispensabili per consentire ai paesi della regione di sviluppare i quadri e le strutture regolamentari necessari.

Norme discutibili di comportamento politico. I paesi della regione sono democrazie relativamente nuove, le cui istituzioni democratiche stanno ancora mettendosi alla prova. Il processo è reso ancora più difficile dalla tendenza, comune all'intera regione, a considerare lo scontro, la politica del rischio calcolato e la crisi come norme della vita politica. La tendenza a spingere le istituzioni verso i loro limiti costituzionali e al di là di essi, e l'incapacità di rendersi conto dell'impatto di tali attività sull'interesse nazionale sono elementi diffusi, come dimostra l'attuale situazione dell'Albania. Un comportamento di questo genere non è né sostenibile, né sano. Il giudizio dell'Unione europea e di altre parti sulla stabilità di ciascun paese e sulle sue istituzioni democratiche sarà inevitabilmente influenzato dal loro modo di fare politica.

Forme estreme di nazionalismo. Uno dei successi più recenti del governo di ciascun paese consiste nell'essere riuscito ad emarginare le forme più destabilizzanti di estremismo nazionalista. L'insediamento di governi moderati ha fatto rinascere la fiducia necessaria per far avanzare il processo di ravvicinamento all'Unione europea. La seduzione dell'estremismo nazionalista dovrebbe indebolirsi col tempo, man mano che le sue vedute politiche contrasteranno sempre più con le esigenze dell'ammodernamento e della riforma e con l'integrazione nell'UE. Non si può escludere tuttavia che il nazionalismo ricompaia nel corso delle prossime elezioni in alcuni paesi della regione.

Debolezza della società civile e dei mezzi di comunicazione. Una società civile attiva – segnatamente per quanto riguarda le organizzazioni non governative – e mezzi di comunicazione realmente indipendenti sono essenziali per garantire la trasparenza dei governi e dell'amministrazione pubblica e responsabilizzarli di fronte ai cittadini. Nessun paese della regione, tuttavia, può ancora sostenere di disporre dei mezzi di comunicazione e della società civile dinamici e critici indispensabili per il futuro. Occorre migliorare costantemente l'accesso all'informazione e adottare una normativa che agevoli le attività delle ONG e misure di tutela della libertà di stampa.

- ***La lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale***

La maggior parte degli indicatori macroeconomici della regione indica attualmente una tendenza nella giusta direzione, benché nessuna economia possa essere considerata sana o completamente stabile. Tutte devono far fronte, in diversa misura, a un insieme destabilizzante di fattori: un'economia sommersa largamente diffusa, un'insufficiente base imponibile, un quadro giuridico e amministrativo insufficiente per gli investimenti diretti dall'estero, la lentezza dei progressi nel campo delle riforme strutturali e della privatizzazione, la disoccupazione crescente e, in alcuni casi, spese militari troppo elevate. La povertà e l'emarginazione sociale intaccano la coesione della popolazione. Uno dei fattori più scoraggianti in molte zone della regione consiste nella fuga di cervelli registrata tra i giovani e il persistere di una cultura pedagogica tuttora basata sulla divisione interetnica anziché sulla riconciliazione.

- ***La necessità di potenziare la cooperazione regionale***

Il processo di stabilizzazione e di associazione ha costantemente sottolineato l'importanza della cooperazione regionale. Il 24 novembre 2000, al vertice di Zagabria, i capi di Stato/di governo dei cinque paesi della regione e dell'Unione europea hanno dichiarato che *“il ravvicinamento all'Unione europea procederà di pari passo con il processo di sviluppo della*

cooperazione regionale". Gli accordi di stabilizzazione e di associazione offrono ai cinque paesi della regione il modello su cui basare la portata e il tipo di cooperazione auspicata dall'Unione europea. Essi prevedono altresì che ciascun firmatario concluda una convenzione bilaterale in materia di cooperazione regionale con altri firmatari, per sostenere la creazione di legami tra i partner del processo di stabilizzazione e di associazione.

L'Unione europea poggia sulla cooperazione regionale. L'esperienza degli Stati membri fondatori e di quelli entrati successivamente dimostra che l'intesa politica e la prosperità economica e sociale dipendono da una stretta collaborazione con i paesi vicini nella più ampia gamma possibile di attività. L'UE dimostra come i popoli possano vincere l'odio e superare le divisioni e unirsi per una causa comune. **L'integrazione nell'Unione europea è possibile soltanto se i futuri membri saranno in grado di dimostrare la propria intenzione e la propria capacità di interagire con i paesi vicini come avviene tra gli Stati membri dell'UE.** I cinque paesi devono resistere a una serie di minacce e far fronte a vari problemi di sviluppo comuni che possono ragionevolmente risolvere soltanto attraverso la collaborazione tra loro, con l'Unione europea e con altri paesi vicini. Essi devono impegnarsi a fondo per dimostrare di avere la maturità richiesta ai candidati all'adesione. L'Unione europea non ha interesse a potenziare o a ricreare uno spazio balcanico unico, ma piuttosto a condividere la propria esperienza in materia di cooperazione regionale e integrazione tra Stati nazione forti ma interdipendenti. I timori talvolta manifestati – ad esempio in Croazia – che la cooperazione regionale possa frenare l'integrazione in Europa sono infondati: la cooperazione con i paesi vicini servirà a stimolare un ulteriore sviluppo e aiuterà il paese a elaborare i metodi e le pratiche di lavoro ai quali è subordinata l'adesione all'UE.

L'instaurazione di relazioni diplomatiche e l'accordo sulle questioni giuridiche legate alla successione della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia (RFSI) dimostrano che le relazioni politiche bilaterali hanno raggiunto un certo livello di normalizzazione. Dopo questo avvio incoraggiante, occorre instaurare una serie di relazioni basate sulla fiducia, per consentire alla regione di limitare il rischio di minacce interne ed esterne e garantire che delicate questioni bilaterali o di più ampia portata quali la gestione dei confini, la dipendenza dalle forniture energetiche, l'accesso alle risorse idriche e al mare e il ritorno dei profughi vengano trattate in maniera responsabile. È necessaria una profonda fiducia tra i leader della regione prima che la comunità internazionale possa affrontare una questione quale il futuro status del Kosovo. Analogamente, una più profonda riconciliazione tra Zagabria e Belgrado è essenziale per la stabilità della regione.

La cooperazione regionale è indispensabile per combattere la criminalità organizzata, la cui rete alimenta il nazionalismo e l'estremismo nei paesi della regione e ne esporta i prodotti illeciti nell'Unione europea (due terzi dell'eroina sequestrata nell'Unione attraversa i Balcani). Con la creazione di 5 000 km di nuovi confini internazionali, difficilmente gestibili, tra gli Stati della regione, la lotta isolata ciascun paese contro la criminalità organizzata non rappresenta il modo più razionale di utilizzare le risorse. È essenziale che gli Stati collaborino attraverso INTERPOL ed Europol, attraverso una rete giudiziaria regionale operativa e la cooperazione in materia di asilo, visti e riammissione.

La cooperazione regionale è l'unica soluzione al problema dei profughi e degli sfollati, oltre un milione dei quali si trova tuttora nella regione. Oltre alle considerazioni umane e sociali, la volontà di un paese di garantire una reintegrazione effettiva e sostenibile delle minoranze rappresenta una chiara indicazione della sua maturità politica e democratica.

La cooperazione regionale deve accompagnare necessariamente il libero scambio. I paesi della regione si sono già impegnati a garantire il reciproco accesso ai mercati. Nel

memorandum d'intesa firmato nel giugno 2001 sotto l'egida del Patto di stabilità, i cinque paesi (oltre a Romania e Bulgaria) hanno accettato di concludere tra loro, entro il 2002, accordi di libero scambio compatibili con le norme dell'OMC. Alcuni di questi accordi bilaterali esistono già. Il conseguimento di questo obiettivo ambizioso offrirebbe una chiara indicazione della determinazione della regione a collaborare.

I paesi hanno un evidente interesse strategico a ricollegare i corridoi di trasporto regionali e le reti energetiche tra loro e con il resto dell'Europa. Da ciò dipendono l'ulteriore sviluppo economico della regione e la futura integrazione nell'UE e nelle grandi reti transeuropee. Occorre altresì sostenere programmi regionali quali il mercato regionale dell'elettricità per l'Europa sudorientale o lo studio regionale sulle infrastrutture di trasporto. In collaborazione con i paesi partner e con il sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali (segnatamente la BEI, la BERS e la Banca mondiale), nel 2001 la Commissione ha elaborato strategie a lungo termine in materia di trasporti ed energia nella regione. Tali strategie sono state approvate nel quadro del Patto di stabilità e vengono integrate da una iniziativa della BERS nel settore idrico. Man mano che l'attuazione delle strategie acquista velocità, i cinque paesi in questione saranno chiamati sempre più a collaborare nell'interesse generale della regione al momento dell'adozione di decisioni su progetti e reti internazionali transfrontalieri specifici.

Analoghe considerazioni strategiche si applicano alle telecomunicazioni e alla società dell'informazione, pur non trattandosi di un obiettivo perseguibile soltanto a livello regionale. Ciascun paese deve impegnarsi a fondo per instaurare condizioni favorevoli agli investimenti privati. Un'effettiva concorrenza e una migliore prestazione di servizi in questo settore nelle regioni più svantaggiate contribuirebbero in maniera significativa allo sviluppo economico della regione. La cooperazione scientifica e tecnica tra i paesi della regione e la CE può anche facilitare il contributo allo sviluppo socio-economico nella regione.

Il Patto di stabilità è chiamato, insieme all'Unione europea, a svolgere un ruolo di primissimo piano per aiutare la regione a conseguire tali obiettivi e, attraverso le sue attività, integrare e potenziare il processo di stabilizzazione e di associazione. Le attività del patto si concentrano sempre più su quei settori in cui le sue reti e la sua esperienza possono dare risultati tangibili. La Commissione contribuirà al conseguimento degli obiettivi prioritari stabiliti dal coordinatore speciale nel corso del Consiglio Affari generali dell'11 marzo, nella misura in cui essi concorrono direttamente alla strategia dell'Unione europea nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione.

6. IL CAMMINO DA SEGUIRE

La politica di stabilizzazione e di associazione offre la possibilità di instaurare relazioni privilegiate e approfondite con l'Unione europea, il cui obiettivo è chiaramente definito. Il processo è concepito in modo tale da evolvere e adeguarsi alle esigenze e alle aspirazioni dei cinque paesi, anche nell'ambito di un'Unione europea ampliata. A lungo termine, tuttavia, la riuscita del processo di stabilizzazione e di associazione richiede l'impegno costante dei paesi della regione e dell'Unione europea e un nuovo slancio.

Impegno

I paesi della regione devono intensificare gli sforzi a lungo termine ed effettuare ingenti investimenti per porre in essere gli elementi essenziali del modello europeo. Essi devono comprendere meglio gli obblighi del processo e il vero significato di attuazione del sistema dell'UE. Sono chiamati ad un impegno specifico e determinato per fare dello Stato di diritto

una condicio sine qua non per la stabilità e l'avanzamento delle riforme. Tenuto conto della gravità del problema della criminalità organizzata, è essenziale adottare misure adeguate per potenziare le capacità della polizia e conferire i necessari poteri alla magistratura. Occorre accelerare i lavori volti a creare le opportune basi giuridiche per combattere la corruzione.

L'Unione europea deve mantenere il proprio **impegno nei confronti del processo di stabilizzazione e di associazione, che rappresenta l'unica strategia politica rigorosa, sostenibile e a lungo termine per la regione.** Il processo dovrà essere adeguato a ciascun paese, affinché i progressi compiuti siano commisurati alla capacità di questo di rispettare i propri obblighi. L'Unione europea deve sorvegliare costantemente il processo e i progressi compiuti dai vari paesi e continuerà ad operare in tal senso attraverso le task force consultive e la presentazione di relazioni annuali.

L'Unione europea deve garantire che le **risorse finanziarie** di cui **la Comunità** dispone per l'attuazione del processo di stabilizzazione e di associazione (4,65 miliardi di euro nell'ambito di CARDS) siano completamente ed efficacemente utilizzate entro la fine delle attuali prospettive finanziarie. Tali risorse devono essere integrate dalle iniziative degli Stati membri e di altri partner internazionali e attentamente coordinate con esse.

L'Unione europea deve adoperarsi maggiormente per favorire una migliore comprensione del processo di stabilizzazione e di associazione, soprattutto nella regione ma anche nell'UE e presso i partner internazionali. Troppo spesso tale processo viene percepito come un'operazione burocratica, lontana dalle reali esigenze dei cittadini. La Commissione, gli Stati membri e i governi dei paesi partner devono avviare un'azione concertata volta ad illustrare il processo e **comunicare i suoi risultati in maniera più efficace.**

Nuovo slancio

Gli accordi di stabilizzazione e di associazione formalizzano le intese di dialogo politico raggiunte dell'Unione europea e da ciascun paese. L'Unione europea deve continuare tuttavia a sviluppare i suoi meccanismi per intensificare il dialogo politico e la cooperazione regionale con i partner del processo di stabilizzazione e di associazione. La Commissione propone pertanto di creare un nuovo **forum politico – il processo di Zagabria – sulla scia del successo del vertice di Zagabria del novembre 2000**, che riunisca periodicamente i leader politici della regione e i loro omologhi dell'UE a livello ministeriale, per discutere questioni chiave d'interesse comune. Si intende in questo modo migliorare la loro comprensione del processo di associazione e contribuire all'approfondimento della cooperazione regionale, conformemente alle disposizioni degli accordi di stabilizzazione e di associazione. Tali incontri dimostrerebbero inoltre chiaramente la natura particolare e globale delle relazioni privilegiate tra i paesi che partecipano al processo e l'Unione europea.

Alcuni aspetti degli **intensi preparativi** comuni al **processo di preadesione dei paesi candidati potrebbero essere utilmente riproposti.** Occorre, ad esempio, rivolgere particolare attenzione al potenziamento delle istituzioni, affinché i paesi elaborino politiche, leggi e pratiche capaci di instaurare un clima di fiducia presso gli omologhi europei. A tal fine, le **amministrazioni degli Stati membri** dovranno mettere a disposizione **know how**, come avviene attualmente con i paesi candidati. Si tratta di una necessità che si farà sempre più sentire nel tempo. Anche l'esperienza acquisita nell'ambito della preadesione nel settore del controllo e della gestione dei confini potrà essere utilmente condivisa con i partecipanti del processo di stabilizzazione e di associazione.

L'Unione europea, che si sta preparando al più grande ampliamento della sua storia, sta attraversando uno dei periodi più impegnativi del suo sviluppo. Occorrerà tempo per assorbire i nuovi Stati membri e sviluppare nuovi metodi di lavoro in un'Unione ampliata. La riforma politica ed economica, che impone enormi sforzi in termini di potenziamento dello Stato e delle istituzioni, rappresenta per i paesi dei Balcani occidentali una sfida altrettanto straordinaria. Bisognerà attendere prima che il processo possa dare i suoi frutti. Raccogliendo tale sfida, e con l'aiuto fornito dall'Unione europea attraverso il processo di stabilizzazione e di associazione, i paesi della regione si stanno fornendo dei mezzi necessari per diventare candidati credibili all'adesione. La modifica del quadro giuridico e regolamentare, la creazione di amministrazioni pubbliche funzionanti e democraticamente responsabili e il passaggio a un'economia di mercato rappresentano un compito arduo ma indispensabile per la futura adesione. Come nel caso dell'attuale ampliamento, si tratta dei settori in cui l'Unione europea valuterà il grado di preparazione dei futuri candidati e la loro capacità di assumere gli obblighi che l'adesione comporta. Le prospettive di adesione dipenderanno pertanto dal ritmo e dalla portata dei cambiamenti in ciascun paese e non dalla data in cui verrà presentata la domanda di adesione.

Il successo politico del processo di stabilizzazione e di associazione verrà misurato in funzione della capacità dei paesi di ridurre progressivamente la dipendenza dalle fonti esterne di aiuto militare, amministrativo e finanziario. **L'intera comunità internazionale dovrebbe costantemente rivalutare la propria presenza e il proprio operato nella regione per svincolarsi da alcuni settori quando i paesi siano sufficientemente pronti** ad assumere direttamente gli obblighi di una nazione. L'impegno dell'UE e dei paesi della regione nel processo di stabilizzazione e di associazione dovrebbe agevolare tale passo.

ALLEGATO A

Sintesi delle relazioni su ciascun paese

ALBANIA

Relazione sul processo di stabilizzazione e di associazione

SINTESI

[SEC(2002)339]

Al momento dell'avvio delle riforme, l'Albania registrava notevoli ritardi rispetto al livello di sviluppo dell'Europa occidentale. I primi passi compiuti per instaurare la democrazia e realizzare un'economia di mercato sono stati gravemente compromessi dalla crisi socioeconomica e dall'instabilità generalizzata che ha seguito il crollo finanziario del 1997. La mancanza di una cultura democratica e di un dialogo tra i diversi gruppi politici, nonché una comprensione limitata del concetto di interesse nazionale da parte dei leader politici, hanno spesso impedito l'elaborazione e l'attuazione di politiche sane volte a risolvere i numerosi problemi del paese. Anche le tensioni che caratterizzano la regione hanno inciso negativamente sulla stabilità del paese. All'inizio del 1998, pertanto, la situazione era solo leggermente migliore rispetto a quella dei primi anni della riforma.

Dal 1998, le iniziative di riforma hanno dato maggiori risultati: adozione di una costituzione e di un quadro legislativo moderni, miglioramento globale della stabilità macroeconomica e della sostenibilità fiscale, efficace attuazione del processo di privatizzazione, notevole potenziamento delle amministrazioni doganali e fiscali e miglioramenti a livello di sicurezza e ordine pubblico. L'Albania ha inoltre reagito in maniera costruttiva alla recente crisi politica dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e della regione di Presevo. Grazie a questo miglioramento relativo della situazione, essa è sul punto di negoziare un accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) con l'Unione europea.

Va sottolineato, tuttavia, che il punto di partenza preso in considerazione per valutare i progressi compiuti corrisponde a un livello molto basso, e il paese dovrà quindi impegnarsi a fondo per compiere ulteriori progressi nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione. La conclusione di un ASA dipende dal proseguimento delle riforme in Albania e dal potenziamento della capacità amministrativa, indispensabili per garantire la corretta attuazione di questo tipo di accordo.

L'Albania continua ad essere dominata da una cultura politica di scontro, in cui gli interessi dei singoli prevalgono sugli interessi generali, determinando spesso instabilità politica e una gestione mediocre degli affari pubblici. Le elezioni non rispettano ancora i criteri internazionali. Il sistema giudiziario continua a rappresentare un grave problema poiché non è in grado di far rispettare la normativa, le argomentazioni giuridiche sono spesso deboli e la corruzione è dilagante. L'attuazione globale del quadro giuridico è mediocre e la certezza del diritto è insufficiente per attrarre investimenti dall'estero in grado di contribuire a uno sviluppo economico sano e sostenibile. L'amministrazione pubblica è debole e continua a subire influenze politiche e finanziarie. Quasi tutti i settori nei quali l'Albania è chiamata ad assumere gli obblighi derivanti da un futuro ASA, presentano notevoli carenze in termini di capacità di attuazione. Nonostante i recenti progressi in campo economico, l'Albania continua a versare in gravi condizioni socioeconomiche generali, dato che quasi un quinto della popolazione vive con meno di 1,2 euro al giorno. L'economia sommersa, ancora troppo diffusa, impedisce la concorrenza e scoraggia gli investimenti. L'attuale crisi energetica

compromette le prospettive di crescita economica sostenibile. La corruzione dilagante e la criminalità organizzata, segnatamente traffici illegali di tutti i generi, restano un grave problema che mina il rispetto per lo Stato di diritto e le basi stesse dello Stato.

Per compiere ulteriori progressi nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, l'Albania deve garantire senza indugio un contesto politico stabile caratterizzato da istituzioni democratiche pienamente operative. Il governo deve riorientare senza indugio i suoi sforzi verso riforme assolutamente indispensabili e accelerarne l'attuazione.

BOSNIA ERZEGOVINA

Relazione sul processo di stabilizzazione e di associazione

SINTESI

[SEC(2002)340]

La Bosnia Erzegovina deve far fronte a una serie di problemi strettamente collegati tra loro. Alcuni dei più urgenti, definiti nell'Accordo quadro generale di pace (Accordi di Dayton) sono stati risolti grazie all'aiuto internazionale: le ostilità militari sono cessate, numerosissimi profughi hanno fatto ritorno alle loro case, le istituzioni previste dalla costituzione sono diventate operative. Si tratta, tuttavia, soltanto dell'inizio. La Bosnia Erzegovina deve guardare al futuro come Stato europeo autonomo, definendo gli obiettivi prioritari di un programma specifico di riforme che le consentirà di trovare la propria collocazione all'interno del più ampio ordinamento europeo.

Per quanto riguarda la **riforma politica**, la Bosnia Erzegovina deve diventare uno Stato autonomo basato sullo Stato di diritto, un presupposto imprescindibile per i progressi futuri. Per garantire la sostenibilità, occorre che tutti i gruppi che compongono la popolazione del paese riconoscano che il loro futuro dev'essere un futuro comune nell'ambito della Bosnia Erzegovina. Tutte le parti hanno interesse a costruire uno Stato in grado di andare avanti senza l'assistenza e il controllo internazionali. Tutte le comunità della Bosnia Erzegovina devono pertanto superare la polarizzazione che spesso ha reso difficile giungere a un compromesso e costruire sulle basi gettate a Dayton. In alcuni casi, è possibile che per conseguire l'obiettivo di sostenibilità e integrazione nelle strutture europee le competenze delle entità debbano essere devolute allo Stato. La Repubblica serba di Bosnia, in particolare, deve rendersi conto del fatto che uno Stato forte è compatibile con un'entità forte ed è anzi un suo presupposto. La sostenibilità dello Stato e dell'entità sono possibili soltanto se la Bosnia Erzegovina prenderà le redini del processo di riforma.

Anche in termini di **politica economica**, sostenibilità è la parola d'ordine. Tra le innumerevoli sfide, due emergono a breve e medio termine. Innanzitutto, dal periodo della guerra la Bosnia Erzegovina ha beneficiato di aiuti dall'estero ingenti ma anomali, attualmente in calo, che essa deve sostituire sempre più con una crescita interna. Tenuto conto delle risorse nazionali limitate, è essenziale che la Bosnia Erzegovina instauri condizioni favorevoli agli investimenti diretti dall'estero, che però richiedono la stabilità e la sostenibilità sistemica e istituzionale citati in precedenza. Per garantire la sostenibilità economica, occorre sviluppare un mercato interno funzionante. In secondo luogo, la Bosnia Erzegovina deve equilibrare le sue finanze pubbliche. Se le responsabilità dello Stato non saranno accompagnate da risorse pubbliche, la sostenibilità delle riforme avviate sarà compromessa.

Se, infine, vuole conseguire l'obiettivo dichiarato dell'integrazione nelle strutture europee, il paese dovrà compiere progressi decisivi nell'ambito del **processo di stabilizzazione e di associazione** nei prossimi dodici mesi. I ritardi registrati nel completamento del vademecum rispecchiano le complessità dell'ordinamento interno del paese, ma forse anche la volontà di alcuni di nascondersi dietro a tali difficoltà. A causa di tale situazione, purtroppo, il paese ha perso tempo e resta indietro rispetto ai paesi vicini. Gli obiettivi del vademecum dovranno essere conseguiti rapidamente nel 2002. È importante che il vademecum e il programma del processo di stabilizzazione e di associazione non rappresentino un onere aggiuntivo alla riforma politica ed economica. Essi hanno, in realtà, lo scopo di individuare gli obiettivi

prioritari più urgenti e fornire gli orientamenti necessari collocando le riforme e la sostenibilità nell'ambito dell'integrazione nelle strutture europee.

Dal 1995, la Bosnia Erzegovina ha registrato progressi dei quali occorre far tesoro per conseguire una stabilità autonoma. Si tratta di un elemento essenziale poiché l'Unione europea può condurre negoziati o instaurare relazioni bilaterali contrattuali soltanto con paesi autonomi (e non con entità o autorità locali).

CROAZIA

Relazione sul processo di stabilizzazione e di associazione

SINTESI

[SEC(2002)341]

In Croazia, il contesto politico è cambiato radicalmente con l'insediamento dei nuovi dirigenti all'inizio del 2000. Il nuovo governo si è dimostrato determinato ad instaurare una democrazia matura e a sviluppare una cultura basata sul rispetto dello Stato di diritto. Tale impegno e le misure finora adottate hanno messo fine all'isolamento politico ed economico del paese, contribuendo ad un rapido miglioramento delle relazioni bilaterali tra la Croazia e l'Unione europea.

Il governo deve raccogliere due sfide importanti: consolidare la democrazia per sostenere la stabilità politica e sociale a lungo termine e attuare un programma globale di riforme strutturali per portare a termine il processo di transizione politica ed economica. La riuscita di tale azione dipende dall'impegno e dalla partecipazione attiva di tutti i settori dell'amministrazione pubblica. Anche la società civile sarà chiamata ad un maggiore impegno.

L'atteggiamento dell'attuale governo nei confronti del processo democratico, del rispetto dei diritti umani - compresi quelli delle minoranze - e degli obblighi assunti nel quadro degli accordi di pace ha registrato un cambiamento radicale, con notevoli risultati concreti. Tuttavia, la più grave minaccia potenziale al conseguimento della riforma economica, politica e sociale consiste nella debolezza costante del sistema giudiziario e nelle conseguenti difficoltà a livello di applicazione della legge. Pressioni nazionaliste continuano ad influenzare il ritmo delle riforme, soprattutto per quanto riguarda il ritorno dei profughi e l'integrazione de facto della minoranza serba. Tali pressioni hanno inoltre influito sulla cooperazione con il tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, e incidono sull'atteggiamento del governo nei confronti di una maggiore cooperazione regionale. Mentre si registrano importanti passi avanti a livello bilaterale, si constata una tendenza persistente a politicizzare eccessivamente e a sopravvalutare l'impatto e i fini nascosti delle iniziative regionali. La Croazia deve superare gli attriti regionali e storici e adottare un atteggiamento più aperto nei confronti delle questioni politiche ancora in sospeso con i suoi vicini.

Gli indicatori macroeconomici mostrano che la situazione economica sta migliorando. Il governo ha avviato il processo di riforma economica e strutturale. Sebbene l'avanzamento di quest'ultimo risulti più lento del previsto, si attendono risultati tangibili a medio termine e già nel 2002. L'elevato tasso di disoccupazione continua a destare serie preoccupazioni.

La firma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) dimostra il costante miglioramento delle relazioni tra la Croazia e l'Unione europea. La credibilità delle aspirazioni della Croazia a diventare un candidato all'adesione all'Unione europea dipende innanzitutto dalla sua capacità di attuare l'ASA, che indica chiaramente il cammino da seguire per allinearsi con le norme europee. L'accordo ha sortito un effetto immediato e concreto sul programma interno di riforme. Ad esempio, il governo si sta impegnando a fondo per creare il necessario quadro legislativo. Tuttavia, l'attuazione della normativa adottata continua a presentare grosse difficoltà, e l'amministrazione deve valutare la propria capacità di attuare le riforme e colmare le lacune riscontrate. Pur sembrando consapevole di tali difficoltà, il governo continua a concentrarsi sugli obiettivi politici essenziali della politica europea del paese piuttosto anziché sui notevoli sforzi necessari per avvicinarsi alle norme europee.

Repubblica federale di Jugoslavia
Relazione sul processo di stabilizzazione e di associazione

SINTESI
[SEC(2002)343]

Nel 2001, la Repubblica federale di Jugoslavia (Repubblica serba, Kosovo e Repubblica del Montenegro) ha manifestato un chiaro impegno nei confronti delle riforme, conseguendo alcuni risultati concreti. Ai problemi “classici” di un paese in fase di transizione, si aggiungono ovviamente i problemi irrisolti dello status costituzionale e ancora recentemente l’atteggiamento poco collaborativo di una delle repubbliche costitutive, che compromette il funzionamento dello Stato. È indispensabile che tali fattori non influiscano sulle iniziative di riforma, necessarie in tutto il paese, e non siano causa di instabilità oltre le frontiere della RFI.

Per quanto riguarda la **riforma politica**, l’impressione generale è positiva. Nel periodo relativamente breve che ha seguito l’insediamento del nuovo governo, Belgrado ha dimostrato una chiara volontà politica di avviare le riforme necessarie. Si registra un maggiore rispetto dei principi fondamentali, sebbene occorrono miglioramenti a livello di coordinamento e attuazione. La RFI ha proseguito le attività volte ad instaurare relazioni bilaterali e multilaterali nella regione e al di là di essa. Il paese dovrà mostrare maggior rispetto per gli obblighi internazionali (tribunale penale internazionale per l’ex Jugoslavia) se non vuole che il suo atteggiamento ostacoli l’integrazione nelle strutture europee. Si registrano progressi anche in Kosovo, dove le continue iniziative internazionali per instaurare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché l’elaborazione di un quadro costituzionale e il successo delle elezioni per le nuove istituzioni provvisorie di autogoverno, hanno contribuito alla definizione di un nuovo quadro politico. Il trasferimento di competenze ai rappresentanti eletti avrebbe potuto essere più rapido se questi avessero dimostrato maggiori capacità dirigenziali. Dopo tre anni di governo democratico, ci si attendevano maggiori progressi in Montenegro. È importante che in tutta la RFI le sfide future non facciano perdere lo slancio necessario per realizzare difficili riforme politiche e che potenziali ostacoli al progresso – quali la corruzione – vengano eliminati quanto prima.

Notevoli progressi si registrano in campo **economico**, con la fine dell’isolamento della RFI, il successo della conferenza dei donatori e la concessione di ingenti aiuti, la cancellazione del debito estero e il rapido passaggio dalla ricostruzione postbellica alla transizione. A livello internazionale, si riconosce che Belgrado ha già gettato le basi adeguate per la riforma e lo sviluppo economici durante il primo anno di transizione. Sotto il profilo macroeconomico, il paese ha adottato le opportune misure finanziarie e fiscali. Grazie al sostegno e agli orientamenti dei donatori, prosegue lo sviluppo economico del Kosovo, nonostante il basso livello di partenza. L’attuazione delle riforme economiche avrebbe dovuto registrare maggiori progressi in Montenegro, nel terzo anno di transizione. L’attuazione delle riforme economiche ha subito un rallentamento all’inizio del 2001, ma dopo le elezioni di aprile sono stati compiuti ulteriori passi avanti in alcuni settori, benché resti difficile finanziare il bilancio.

Mentre il processo di transizione acquista velocità nel 2002, occorre approfondire le **riforme strutturali** in tutto il paese, passando dalla fase di adozione a quella di attuazione e ponendo tutte le regioni della RFI allo stesso livello, per consentire allo Stato di compiere ulteriori progressi. Le autorità dovranno inoltre riuscire ad ottenere il sostegno dell’opinione pubblica alle future riforme, difficili ma necessarie. Nell’interesse di tutte le regioni del paese, e in

vista di un suo avvicinamento all'UE, occorre privilegiare – soprattutto, ma non esclusivamente, in campo economico – la ricostituzione e l'efficiente funzionamento di uno spazio economico unico all'interno dello Stato e l'attuazione, in tutto il paese, di riforme compatibili con l'UE.

Ex Repubblica iugoslava di Macedonia
Relazione sul processo di stabilizzazione e di associazione

SINTESI
[SEC(2002)342]

Nel 2001, la ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha dovuto affrontare la più grave **crisi** della sua storia in termini di **politica** e di **sicurezza**, che ha inciso profondamente sull'economia, sulle istituzioni democratiche e sulla capacità dell'amministrazione di portare avanti il processo di riforma. Il paese, che ha ricevuto un notevole sostegno politico ed economico dell'Unione europea e dal resto della Comunità internazionale, ha mostrato la propria determinazione ad uscire dalla crisi, ma deve consolidare i suoi sforzi per garantire la stabilità. La crisi ha messo in luce gravi carenze delle istituzioni democratiche del paese, nonché la necessità di un maggiore impegno a rafforzare la stabilità delle istituzioni, garantendo in tal modo la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze e la tutela di queste. La modifica della costituzione del novembre 2001 e l'adozione, nel gennaio 2002, della legge sull'autonomia locale costituiscono importanti passi avanti in tal senso. La completa attuazione dell'accordo quadro dell'agosto 2001 è essenziale per ottenere, a livello nazionale, il consenso politico e la stabilità necessari per le iniziative di riforma.

La **situazione economica** è peggiorata nel 2001, soprattutto a causa della crisi nel campo della sicurezza. La stabilità macroeconomica è venuta meno e la maggior parte degli indicatori ha registrato un'evoluzione negativa. L'attuazione del programma di riforme strutturali resta un obiettivo prioritario e richiederà un notevole impegno politico e amministrativo. La privatizzazione delle imprese pubbliche e la vendita o la liquidazione di grandi imprese deficitarie sono state purtroppo procrastinate. Non è stata garantita la trasparenza del processo di privatizzazione. Nonostante i miglioramenti apportati al quadro regolamentare della vigilanza bancaria, la situazione del sistema bancario resta delicata. Se vuole essere in grado di far fronte alle pressioni della concorrenza e delle forze di mercato determinate dalla piena attuazione dell'accordo interinale, il paese deve procedere urgentemente alle opportune riforme.

Per quanto riguarda la struttura e il funzionamento dell'**amministrazione**, l'adozione del quadro giuridico per il decentramento dell'amministrazione pubblica rappresenta un progresso significativo, che dovrebbe contribuire anche a una maggiore stabilità del paese. In generale, tuttavia, l'amministrazione pubblica dovrà compiere ulteriori progressi prima di poter svolgere adeguatamente i compiti che le spettano in una democrazia funzionante basata sullo Stato di diritto. Perdurano le carenze del sistema giudiziario e le conseguenti difficoltà a garantire l'applicazione della legge. La corruzione desta gravi preoccupazioni ed è essenziale che il governo vi si opponga con forza attraverso un piano d'azione che preveda misure specifiche.

La firma **dell'accordo di stabilizzazione e di associazione** (ASA) nell'aprile 2001 e l'entrata in vigore, il 1° giugno 2001, dell'accordo interinale sono un risultato concreto degli sforzi compiuti dalla ex Repubblica iugoslava di Macedonia per avvicinarsi all'Unione europea. Soltanto un'attuazione precisa e completa degli obblighi assunti costituirà tuttavia un indicatore reale di progresso. La crisi politica ha rallentato il processo di modifica istituzionale e legislativa indispensabile se il paese vuole avvicinarsi alle strutture europee. È importante impegnarsi a fondo nel 2002 per concentrarsi nuovamente sull'attuazione dell'accordo interinale.

ALLEGATO B

Assistenza CE a favore dei Balcani occidentali 1991-2001

Impegni in milioni di euro

Paese	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL E
ALBANIA												
Phare/Cards	10,00	75,00	40,00	49,00	53,00	53,00	70,40	42,50	99,90	35,45	37,50	565,75
Democrazia & diritti umani					1,00	0,60	0,40	0,80	0,17	0,52	0,40	3,89
Interventi specifici									2,60	1,92		4,52
Aiuti umanitari		4,13			1,15	1,65	16,30	11,00	97,07	3,40	6,60	141,30
FEOGA		120,00										120,00
Sicurezza alimentare							10,80		5,50			16,30
Assist. macroec. [1]		70,00			15,00	20,00						105,00
Totale =		368,13			70,15	75,25	97,90	54,30	205,24	41,29	44,50	956,76
BOSNIA-ERZEGOVINA												
Phare/Obnova/Cards				0,21	0,65	229,77	211,16	190,50	118,36	100,85	105,23	956,73
Democrazia & diritti umani					0,70	4,80	4,80	1,80	0,79	0,62	0,80	14,31
Interventi specifici					70,00	65,40	39,90	15,00	30,90	3,96		225,16
Aiuti umanitari		495,26			145,03	142,45	105,00	87,95	58,90	0,40	0,75	1.035,74
Assist. macroec.[1]									25,00	10,00	25,00	60,00
Totale =		495,47			216,38	442,42	360,86	295,25	233,95	115,83	131,78	2.291,93
CROAZIA												
Obnova/Cards				0,09	0,31	11,71	10,26	15,59	11,50	18,34	60,00	127,80
Democrazia & diritti umani						0,70	2,20	0,60	0,21	0,97	0,50	5,18
Interventi specifici								1,00	0,42	0,31	0,98	2,71
Aiuti umanitari		204,77			38,43	21,15	14,50	6,95	6,50			292,30
Totale =		204,86			38,74	33,56	26,96	24,14	18,63	19,62	61,48	427,99

YU - Serbia / Montenegro												
Obnova/Cards			0,37	1,18	0	4	10,38	26,90	208,95	230,00	481,97	
Democrazia & diritti umani [2]				1,90	0,70	0,80	2,50	2,05		4,95	12,90	
Interventi specifici								1,76			1,76	
Aiuti umanitari		170,25		36,87	23,40	13,50	11,20	93,70	59,64	55,40	463,96	
Assist. macroec. [1]									20,00	260,00	280,00	
Totale =		170,62		39,95	24,47	18,13	24,08	124,41	288,59	550,35	1.240,59	
YU - Kosovo												
Obnova/Cards							13,16	127,00	439,90	320,00	900,06	
Democrazia & diritti umani									0,38		0,38	
Interventi specifici									6,00		6,00	
Aiuti umanitari								111,70	28,84	13,92	154,46	
Sicurezza alimentare								20,90			20,90	
Assist. macroec. [1]									35,00	15,00	50,00	
Totale =							13,16	259,60	510,12	348,92	1.131,80	
FYROM												
Phare/Obnova/Cards [3]		65,00		25,28	25,00	33,21	25,28	68,70	21,20	56,20	319,87	
Democrazia & diritti umani						0,50	0,20	0,10	0,52	1,35	2,67	
Aiuti umanitari		36,52		9,15				39,81	5,35	5,40	96,23	
Meccanismo di intervento rapido										12,80	12,80	
Assist. macroec. [1]						25,00	15		20,00	10,00	70,00	
Totale =		101,52		34,43	25,00	58,71	40,48	108,61	47,07	85,75	501,57	

Regionale												
Phare/Obnova/Cards		81,44		0,61	0,15	1,45	8,40	2,20	18,75	20,00	133,00	
Democrazia & diritti umani						5,30	0,90	6,40	7,36	3,68	23,64	
Interventi specifici									2,71		2,71	
Aiuti umanitari		17,10		20,00			17,00	39,32	1,08	1,00	95,50	
Totale =		98,54		20,61	0,15	6,75	26,30	47,91	29,90	24,68	254,84	
SOMMA COMPLESSIVA =		1.439,15		420,26	600,85	569,30	477,70	998,35	1.052,41	1.247,46	6.805,48	

[1] L'assistenza macroeconomica si riferisce agli esborsi e comprende gli aiuti non rimborsabili ed i prestiti.

[2] Il dato relativo al 2001 si riferisce all'intera Repubblica federale di Jugoslavia

[3] Compreso il pacchetto di emergenza Cards (13,7 milioni di euro) nel 2001.

ALLEGATO C

Convenzione sui diritti umani ratificata da: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Yugoslavia e FYROM

31 gennaio 2002

	<i>Albania</i>	<i>Bosnia-Erzegovina</i>	<i>Croazia</i>	<i>Repubblica federale di Yugoslavia</i>	<i>FYROM</i>
Adesione alle seguenti convenzioni e protocolli					
ECHR (Convenzione europea sui diritti umani)	<i>R: 20.10.96</i>	<i>O</i>	<i>R: 5.11.97</i>	<i>O</i>	<i>F: 9.11.95 R: 10.4.97</i>
Protocollo 1 (diritto di proprietà)	<i>O</i>	<i>O</i>	<i>R: 5.11.97</i>	<i>O</i>	<i>F: 14.6.96 R: 10.4.97</i>
Protocollo 4 (libertà di circolazione et al.)	<i>R: 02.10.96</i>	<i>O</i>	<i>R: 5.11.97</i>	<i>O</i>	<i>F: 14.6.96 R: 10.4.97</i>
Protocollo 6 (pena di morte)	<i>R: 21.09.00</i>	<i>O</i>	<i>R: 5.11.97</i>	<i>O</i>	<i>F: 14.6.96 R: 10.4.97</i>
Protocollo 7 (ne bis in idem)	<i>R: 01.01.97</i>	<i>O</i>	<i>R: 5.11.97</i>	<i>O</i>	<i>F: 14.6.96 R: 10.4.97</i>
Convenzione europea per la prevenzione della tortura	<i>R: 02.10.96</i>	<i>O</i>	<i>R: 11.10.97</i>	<i>O</i>	<i>F: 14.6.96 R: 6.6.97</i>
Carta sociale europea	<i>R: 12.01.96</i>	<i>O</i>	<i>F: 8.3.99</i>	<i>O</i>	<i>F: 5.5.98 R: —</i>
Carta sociale europea riveduta	<i>R: 21.09.98</i>	<i>O</i>	<i>O</i>	<i>O</i>	<i>O</i>
Convenzione quadro sulle minoranze nazionali	<i>R: 28.09.99</i>	<i>R (la B-E non è membro del Consiglio d'Europa)</i>	<i>R: 11.10.97</i>	<i>R</i>	<i>F: 25.7.96 R: 10.4.97</i>
ICCPR (Accordo internazionale sui diritti civili e politici)	<i>O</i>	<i>R (séguito)</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 18.1.94</i>
Protocollo facoltativo dell'ICCPR (diritto di comunicazione individuale)	<i>O</i>	<i>R</i>	<i>R: 12.1.96</i>	<i>R</i>	<i>Adesione: 12.12.94</i>
Secondo protocollo facoltativo dell'ICCPR (pena di morte)	<i>R: 21.09.00</i>	<i>R</i>	<i>R: 12.1.96</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 26.1.95</i>
ICESCR (Accordo internazionale sui diritti economici sociali e culturali)	<i>O</i>	<i>R (séguito)</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 18.1.94</i>
CAT (Convenzione contro la tortura)	<i>R: 02.10.96</i>	<i>R (séguito)</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 12.12.94</i>
CERD (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale)	<i>O</i>	<i>R (séguito)</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 18.1.94</i>
CEDAW (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne)	<i>O</i>	<i>R (séguito)</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 18.1.94</i>
Protocollo facoltativo della CEDAW	<i>O</i>	<i>F</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>O</i>	<i>F: 3.4.00</i>
CRC (Convenzione sui diritti del bambino)	<i>O</i>	<i>R (séguito)</i>	<i>R: 8.10.91</i>	<i>R</i>	<i>Séguito: 2.12.93</i>

R = ratificato

F = firmato

O = né ratificato né firmato