



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

IL RINVIO DEI NEGOZIATI DI
ADESIONE ALL'UNIONE
EUROPEA DELLA CROAZIA

Tanja Cerruti

giugno/2005

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

Il rinvio dell'apertura dei negoziati di adesione della Croazia. Un precedente insolito per il nuovo peso dato ai criteri politici.

Tanja Cerruti

SOMMARIO: 1. Il “no” del Consiglio ai negoziati con la Croazia. – 2. Le relazioni tra la Croazia e l'Unione europea. – 3. I criteri per l'adesione. – 4. Le recenti vicende. – 5. L'utilizzo dei criteri per l'ingresso nell'Unione e le prospettive di evoluzione del “caso Croazia”.

1. Il “no” del Consiglio ai negoziati con la Croazia.

Il processo di allargamento dell'Unione europea che, dopo aver assistito lo scorso anno all'ingresso di dieci nuovi membri, sembra tuttora avviato verso ulteriori espansioni, ha subito nei giorni scorsi una battuta d'arresto significativa.

La singolarità di tale episodio va ravvisata non tanto nelle dimensioni dell'allargamento in questione – limitato ad un unico Paese – o nella complessità delle vicende che lo hanno accompagnato (come si è verificato ad esempio con la Turchia), ma nelle stesse modalità con cui è avvenuto.

Il 16 marzo scorso, i Ministri degli Esteri dell'Unione europea non hanno infatti unanimemente confermato la decisione di avviare i negoziati di accesso all'Unione della Repubblica di Croazia, fissati dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004 per il 17 di marzo, senza peraltro stabilire una nuova data di apertura degli stessi. Il no del Consiglio, che ha costituito un episodio senza precedenti nella storia dell'Unione, si è basato principalmente sul rapporto del Procuratore capo del Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, Carla Del Ponte, che ha denotato l'insufficiente collaborazione del governo croato con il Tribunale stesso. Le accuse mosse contro Zagabria sono state individuate, in particolare, nella mancata consegna alla Corte dell'Aja, entro il termine di apertura dei negoziati, di un comandante militare croato ancora latitante, Ante Gotovina, ricercato per la commissione di gravi crimini durante la guerra di secessione della ex Jugoslavia.

Come si avrà modo di ribadire in seguito (v. §3), infatti, tra i criteri politici imposti alla Croazia per l'adesione all'UE si annoverano anche una serie di obblighi derivanti dal suo coinvolgimento nel conflitto bellico che ha accompagnato, nella prima metà degli anni 90, la disgregazione della Federazione jugoslava. Tra questi, particolare importanza è attribuita in sede comunitaria proprio al dovere di collaborazione con il Tribunale dell'Aja.

2. Le relazioni tra la Croazia e l'Unione europea.

Ripercorrendo le tappe del processo di avvicinamento della Croazia all'Unione europea non si può non riscontrare la rapidità che, almeno fino ai giorni scorsi, ha caratterizzato l'intera vicenda, soprattutto se raffrontata a quelle di altri Paesi che da anni sono in corso di trattative per l'adesione.

Coinvolta già nei primi programmi comunitari di sostegno alla regione elaborati alla fine degli anni '90, dal 2000 la Croazia è parte del Processo di stabilizzazione e associazione, istituito nell'anno precedente per gli Stati dei Balcani occidentali. Nell'ambito di tale Processo già nel 2001 Zagabria ha stipulato con l'Unione europea un Accordo c.d. di Associazione e stabilizzazione (entrato in vigore solo di recente), che ricorda gli atti di associazione fra l'Unione e i Paesi dell'Europa centro-orientale degli anni '90.

Nel febbraio del 2003 la Croazia ha presentato domanda di adesione all'Unione ed è stata quindi sottoposta, secondo quanto previsto dalle norme dei Trattati sull'ingresso di nuovi membri, all'esame della Commissione, ricevendone, nell'aprile dell'anno successivo, una valutazione complessivamente favorevole. Il Consiglio europeo del giugno 2004 ha quindi ufficialmente attribuito alla Croazia lo status di Paese candidato mentre la riunione del dicembre successivo ha fissato per il 17 marzo 2005 l'apertura dei negoziati, subordinandola però alla «piena collaborazione del Paese interessato con la Corte dell'Aja».

Inizialmente, poi, pareva che per l'adesione fosse stata addirittura prospettata la soglia del 2007, che avrebbe permesso alla Croazia di "raggiungere" in un brevissimo lasso di tempo un traguardo cui la Romania e la Bulgaria, candidate da diversi anni, guardavano da molto; più realistica, invece, un'altra delle ipotesi avanzate in sede comunitaria, che fissava per il 2009 la data dell'accesso.

3. I criteri per l'adesione.

L'apparentemente rapida successione delle fasi di avvicinamento all'adesione è stata probabilmente resa possibile dal fatto che la Croazia presentava condizioni complessivamente soddisfacenti dal punto di vista di tutti i parametri imposti per l'adesione.

In sede comunitaria è stato infatti stabilito che la preparazione dei Paesi balcanici sarebbe stata valutata sulla base degli stessi parametri fissati per i Paesi dell'Europa centro-orientale dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 nonché di quelli previsti nell'ambito del Processo di stabilizzazione e associazione.

I criteri di Copenaghen, suddivisi per area di riferimento in politici, economici e relativi all'*acquis communautaire*, sono stati enunciati nell'ormai nota formula "il raggiungimento di una stabilità delle istituzioni tale da garantire il rispetto della democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e il rispetto e la tutela delle minoranze; l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione; la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi dell'appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria".

I parametri imposti invece nell'ambito del Processo di stabilizzazione e associazione consistono in particolare nella previsione di maggiori forme di cooperazione regionale e nell'adempimento di una serie di obblighi legati alle vicende belliche in cui è stata coinvolta la regione nel decennio scorso. Questi concernono principalmente il rimpatrio di profughi e rifugiati, il rispetto degli impegni derivanti dagli Accordi di pace ma soprattutto il dovere di collaborazione con il Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, al quale, nella prospettiva dell'avvicinamento all'Unione, è peraltro attribuito il maggior rilievo.

In adempimento a tali obblighi, il governo croato ha infatti proceduto, come e forse più di altri Paesi dell'area, alla consegna di diversi criminali di guerra alla Corte dell'Aja, contrastando peraltro l'opinione di una significativa percentuale della popolazione che, rivelando tendenze marcatamente nazionalistiche, considera tali personaggi come eroi di guerra.

4. Le recenti vicende.

Tornando quindi agli eventi dei giorni scorsi, si può constatare che a fronte di una sostanziale rispondenza del Paese ai parametri imposti per l'adesione, riscontrata nel parere iniziale della Commissione tanto sul fronte politico, per quanto più strettamente concerne i parametri di Copenaghen, quanto su quello economico, proprio l'aspetto della collaborazione con il Tribunale per i crimini nella ex Jugoslavia ha però posto i maggiori problemi al via libera del Paese nell'Unione.

Nel mese precedente la data fissata per l'apertura dei negoziati, la Croazia è stata infatti più volte esortata dagli organi comunitari a consegnare il già citato comandante militare, annoverato fra i tre principali ricercati dal Tribunale dell'Aja, pena il mancato avvio dei negoziati stessi.

Fino alla fine il Governo croato ha negato che il comandante in questione si trovasse nel territorio nazionale o che comunque nel Paese si procedesse all'agevolazione della sua

latitanza. In polemica con la condizionalità ribadita in sede comunitaria fra la cattura e l'adesione, la Croazia ha anzi posto l'accento sul fatto che un eventuale differimento dei negoziati per una causa di cui il Governo del Paese non era responsabile avrebbe sortito l'effetto di ridurre notevolmente il favore dell'opinione pubblica nazionale verso l'Unione europea e la stessa prospettiva dell'adesione. Il calo di sostegno da parte della popolazione croata verso la prospettiva dell'ingresso nell'UE, effettivamente riscontrato, pare forse però più facilmente ascrivibile non tanto all' "ingiustizia" subita dal Paese quanto all'effettivo favore con cui la popolazione guarda agli "eroi nazionali" ricercati dall'Aja.

Riunitisi a Bruxelles il 16 marzo, il giorno prima quindi della data prevista per l'avvio dei negoziati, i Ministri degli Esteri dell'Unione europea hanno confermato le istanze di "rallentamento" che emergevano nei giorni precedenti in Europa. Forti del parere espresso in proposito dal Procuratore capo del Tribunale dell'Aja, i 25 Ministri hanno ribadito lo slittamento dell'avvio dei negoziati, mancando così di rispettare, per la prima volta nella storia dell'Unione, una scadenza fissata da tempo.

5. L'utilizzo dei criteri per l'ingresso nell'Unione e le prospettive di evoluzione del "caso Croazia".

L'episodio del rinvio delle trattative finalizzate all'adesione per la mancata rispondenza ad un parametro di tipo politico ricorda gli eventi in cui era stata coinvolta la Turchia ai tempi della domanda di adesione o, più di recente (nel 1997), l'esclusione della Slovacchia dal c.d. "gruppo di Lussemburgo", cioè dal novero dei Paesi dell'Europa centro-orientale per primi ammessi all'avvio dei negoziati nel 1998. Già nel 1999, peraltro, la Slovacchia, posto rimedio alle lacune riscontrate, era stata inclusa nella seconda tornata (c.d. "gruppo di Helsinki") di Paesi candidati ammessi all'apertura delle trattative di adesione.

Mentre poi le vicende turche si sono da sempre distinte per una particolare complessità, che si è piuttosto tradotta nella dilazione dell'effettivo avvicinamento del Paese all'Unione, e il caso slovacco, pur avendo ribadito l'importanza dei criteri politici nell'ambito del processo di preparazione all'allargamento, non ha quindi pregiudicato di fatto l'adesione del Paese in contemporanea agli altri Stati dell'Europa centro-orientale, l'episodio croato rappresenta appunto il primo caso di differimento o, sarebbe più corretto dire, di annullamento di un termine ufficialmente fissato da tempo.

Sorge quindi spontaneo interrogarsi sulle ragioni di questo fenomeno.

Come già in altri contesti, un primo dato che emerge dall'intera vicenda è l'importanza che vanno via via assumendo, in un'organizzazione originariamente nata con scopi prettamente economici, i criteri di tipo politico.

Benchè anche nel precedente allargamento l'importanza dei criteri politici sia stata ribadita dalla mancata possibilità di prevedere, nei settori da essi coinvolti, eventuali periodi transitori, com'è avvenuto invece per gli altri due ordini di criteri, desta un certo stupore il responso "tranchant" dell'Unione europea. Il Consiglio Affari Generali conclude infatti il proprio giudizio senza neanche fissare al Paese candidato una successiva scadenza entro cui adempiere, limitandosi a menzionare la prospettiva di un nuovo accordo sull'apertura dei negoziati, una volta accertata la piena collaborazione della Croazia con l'Aja.

Fra le ragioni addotte a sostegno di tale linea, si è parlato del dovere, da parte dell'Unione, di "dare il buon esempio", rispettando la dichiarata imprescindibilità dei parametri ed evitando il rischio di una perdita di credibilità che avrebbe investito, oltre all'Unione stessa, anche il Tribunale dell'Aja, così strettamente coinvolto nella vicenda.

A fronte dell'indiscutibile necessità che la funzione dei parametri non venga vanificata, non si può non rilevare la "rigidità" dell'interpretazione sopra riportata, ricordando, a riprova di una possibile maggiore flessibilità dei parametri stessi, l'asserita "generosità" con cui la Commissione europea avrebbe ad esempio giudicato, nel corso del precedente allargamento, la rispondenza di alcune Repubbliche baltiche a taluni criteri politici, soprattutto in tema di minoranze.

Una parziale attenuazione del responso del Consiglio è venuta alcuni giorni dopo dal Consiglio europeo, riunitosi a Bruxelles il 22 e il 23 marzo. Pur non avendo inserito il caso croato all'ordine del giorno, il vertice dei Capi di Stato e di Governo lo ha tuttavia preso in esame per decidere d'inviare nel Paese una squadra di osservatori (composta da delegati della Commissione, dei Paesi coinvolti nella presidenza attuale e nelle due successive e dall'Alto Rappresentante per la PESC) che per alcuni mesi ne valuti l'effettivo impegno nella collaborazione con il Tribunale per i crimini nella ex Jugoslavia.

Spinto probabilmente dagli Stati Membri "sostenitori" di un rapido ingresso della Croazia nell'Unione (Slovenia, Slovacchia, Austria e Ungheria), il Consiglio ha rinviato l'assunzione di una più precisa risoluzione in merito al momento in cui la squadra degli "osservatori" avrà concluso i suoi lavori, dando vita ancora una volta ad un precedente nuovo e decisamente insolito, senza contribuire peraltro a limare le molteplici perplessità che l'intera vicenda ha suscitato.