

PAESI CANDIDATI: CROAZIA

Il lancio del boomerang a scacchi verso l'ingresso nell'Unione Europea

DI AMEDEO DELLA TORRE E SILVIA RIZZARDINI

La conformazione geografica della Croazia, paese che da un lato si protende verso il cuore dell'Europa danubiano-balcanica e dall'altro degrada assottigliandosi fino a confinare con il Montenegro, può essere facilmente paragonata a un boomerang. Tale immagine rappresenta anche un utile strumento per meglio comprendere la situazione in cui versano le relazioni esistenti tra l'Unione Europea e la Croazia stessa; questa primitiva arma infatti, una volta lanciata, percorre una traiettoria curva e, se non raggiunge l'obiettivo, torna al suo lanciatore con il rischio di ritorcersi contro.

Il boomerang è stato lanciato, già da qualche anno, sia dalla mano croata, sia da quella europea con un medesimo obiettivo: l'ingresso nell'Unione. Per la prima il bersaglio è quello di una rapida adesione che garantisca le migliori condizioni per lo sviluppo interno, mentre per la seconda è soprattutto l'espansione in termini economici attraverso l'allargamento ad altri paesi nel rispetto dei criteri di Copenaghen, i quali stabiliscono il percorso che i paesi candidati devono seguire e le condizioni di ingresso che devono rispettare onde evitare turbolenze sui mercati.

I passi che hanno caratterizzato la fase espansiva della euro-traiettoria disegnata dal particolare boomerang, sono stati il recepimento della domanda di adesione della Croazia del 21 febbraio 2003 e il successivo incentivo della Commissione allo scopo di renderla candidato ufficiale del 20 aprile 2004.

Nel suo parere, la Commissione Europea concludeva che la Croazia è una democrazia stabile che dispone delle risorse politiche, economiche e sociali per poter soddisfare i requisiti dell'*acquis communautaire*: istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto e la protezione delle minoranze; un'economia funzionante e la capacità di far fronte alle forze di mercato e alla concorrenza nell'Unione; la capacità di onorare gli impegni derivanti dall'adesione, contribuendo a perseguire gli obiettivi dell'Unione; e un'amministrazione pubblica in grado di applicare e gestire efficacemente gli strumenti giuridici comunitari. Con i negoziati d'adesione, aperti il 3 ottobre 2005, la Croazia si è ufficial-

CROAZIA



- Superficie: 56.542 km²
- Popolazione : 4.494.749 abitanti
- Forma di governo: Repubblica parlamentare
- Capitale: Zagabria

mente impegnata a rispettare questi principi e a introdurli gradualmente sul proprio territorio.

Al contrario di quanto i politici croati si aspettavano, però, la strada si è mostrata fin dall'inizio in salita: la UE infatti ha posto, quale prerequisito fondamentale, la piena collaborazione del paese con il Tribunale internazionale sui crimini dell'ex Jugoslavia, soprattutto attraverso l'arresto e l'extradizione dei criminali di guerra. Si tratta di un punto che ha creato non poche polemiche, in particolare nel caso del ricercato generale Ante Gotovina, la cui prolungata latitanza ha fatto sorgere diversi dubbi sull'effettiva volontà del governo di arrestare quello che per una larga parte dell'opinione pubblica è ancora un "eroe" popolare della guerra patriottica.

Le tensioni derivanti dalla questione Gotovina sono sfociate nel congelamento dei negoziati di adesione a seguito di una relazione presentata dal Procuratore Capo del Tribunale per la ex Jugoslavia Carla del Ponte il 16 marzo 2005. Tuttavia l'arresto del generale fuggitivo il 7 dicembre e la sua estradizione all'Aja il giorno successivo, hanno rimosso tale ostacolo e hanno nuovamente aperto la strada all'ingresso nell'Unione.

L'attuale stato delle trattative di quella che probabilmente sarà la seconda, dopo la Slovenia, delle sei repubbliche sorte dallo smembramento della Jugoslavia a entrare nella UE, è stata descritta in una relazione della Commissione (novembre 2008), in cui si prende atto dei significativi progressi e si nota che l'allineamento all'*acquis* ha raggiunto un livello soddisfacente nei settori del bilancio e delle finanze, della politica industriale e delle imprese, della cultura, dell'istruzione, della ricerca e delle nuove tecnologie.

Se poi ci sono altri settori in cui le trattative sembrano essere quasi concluse, come quello dei trasporti, della politica estera e di sicurezza e del mercato interno (con alcune riserve sul mercato del lavoro e dei servizi), ci sono alcuni capitoli che per essere chiusi necessitano di ulteriori e notevoli sforzi. La relazione della Commissione evidenzia innanzitutto una certa disomogeneità nei progressi compiuti nel settore

agricolo e in quello della pesca. Per quanto riguarda il primo, il regime di aiuto legato alla produzione non risulta ancora adeguato alla riforma della PAC (Politica agricola comune); mentre per quanto riguarda il secondo, la Croazia deve ulteriormente impegnarsi per colmare le lacune relative alla gestione della flotta, alle ispezioni e ai controlli, alle azioni strutturali e agli aiuti di stato. Resta poi critico il capitolo della fiscalità; in questo settore infatti è necessario un rafforzamento delle capacità amministrative, come pure un incremento dell'efficacia e dell'interconnessione dei sistemi informatici.

Non si possono inoltre tralasciare le criticità emergenti dal capitolo sulla competitività, con particolare riguardo agli importanti aiuti di stato concessi per la ristrutturazione dei cantieri navali e in ambito siderurgico. Ancora, all'agenzia per la concorrenza croata mancano le capacità amministrative necessarie per esercitare efficacemente la sua funzione, come il potere di comminare sanzioni dissuasive o di decidere misure di clemenza, raggiungibili soltanto mediante un budget più elevato. Infine non vanno dimenticati i capitoli sull'energia e sulla tutela dell'ambiente; nel primo campo sono infatti necessari ulteriori progressi in materia di efficienza energetica, nella gestione dei residui radioattivi, nel rendimento energetico dell'edilizia, nello sviluppo delle energie rinnovabili e nella gestione delle crisi. Nel secondo, la relazione della Commissione dimostra di apprezzare gli sforzi compiuti in taluni settori, come in quello della qualità dell'aria, dei prodotti chimici e degli OGM. Si devono però realizzare ancora grandi progressi e investimenti per raggiungere gli obiettivi prefissati come requisiti per l'ingresso nella UE in materia di cambiamenti climatici, di qualità dell'acqua, di inquinamento industriale e di smaltimento dei rifiuti.

Il punto di vista croato

Veniamo ora alla seconda mano, quella della Croazia, per cui prospettiva e obiettivo del lancio del boomerang sono, ovviamente, diversi dai precedenti. Il suo bersaglio, come già anticipato, è l'ingresso nell'Unione Europea che, ad oggi, è ancora il più grande mercato al mondo, nel più breve tempo possibile al fine di aumentare la propria crescita, il proprio sviluppo e le proprie reti internazionali.

Dopo la morte di Tudjman, Presidente della Repubblica dal 1990 al 2000, l'intenzione del paese è stata quella di aprire le trattative per l'ingresso nella UE; tale periodo, che giunge fino ad oggi, si può quindi considerare come una fase di transizione. Tutti i governi che sono succeduti al "padre della patria" hanno lavorato per centrare gli obiettivi richiesti dalla UE per poter far sì che la sua candidatura venisse accettata. Nel 2003, però, il ritorno al potere dell'HDZ (Unione Democratica Croata), ovvero il partito fondato da Tudjman, aveva preoccupato una parte degli osservatori internazionali e dell'opinione pubblica croata; tale partito, infatti, si era tradizionalmente distinto per posizioni nazionaliste alquanto intransigenti nei rapporti con i vicini ex-jugoslavi e con le istituzioni internazionali (specialmente il Tribunale Penale

Internazionale per l'Ex-Jugoslavia). Tuttavia, le vicende politiche degli ultimi anni hanno parzialmente smentito le aspettative più pessimistiche, poiché il nuovo leader Ivo Sanader si è visibilmente impegnato a smussare le punte più estreme dell'HDZ e a filtrare gli aspetti più inquietanti della retorica nazionalista croata con un richiamo costante alla lealtà verso le istituzioni euro-atlantiche. Così, dalla data del suo insediamento, la coalizione guidata da Sanader ha dovuto profondersi in notevoli sforzi per gestire da un lato il processo di riforma interna al partito, progressivamente epurato degli elementi più nazionalisti e coinvolti in fenomeni di corruzione, e dall'altro le difficili trasformazioni politiche, economiche e amministrative richieste dalla UE. Pertanto l'obiettivo di un successo politico nei negoziati d'ingresso ha rappresentato sino al 2007 un'importante arma strategica per rafforzare la posizione del governo.

Le elezioni tenutesi a novembre 2007 hanno visto una nuova vittoria dell'HDZ. La riconferma di Sanader come Capo del governo croato non ha fatto che incrementare la spinta pro-Europa del paese, dando ulteriore impulso alle riforme necessarie per accelerare il passo sulla strada europeista, ovvero la riforma della giustizia, della pubblica amministrazione e le politiche fiscali verso il contenimento dell'elevato debito pubblico.

Fino al 2008 l'euro-traiettoria disegnata da Croazia e UE ha avuto un andamento generalmente positivo; questo trend è dovuto in gran parte al periodo di espan-



Courtesy © European Commission, Zagabria

sione economica che ha cooptato le difficoltà politiche esistenti sia da una parte che dall'altra. La Croazia ha mostrato infatti dei buoni tassi di crescita, un'inflazione contenuta e un tasso di cambio stabile. Il disavanzo delle finanze pubbliche è stato ridotto passando dal 6,2% del PIL nel 2003 al 2,6% nel 2007. La disoccupazione elevata, pur registrando un tasso decrescente dal 2004 al 2007, resta comunque uno dei problemi più preoccupanti dell'economia croata. È importante rilevare infine che la crescita economica di questi anni è stata trainata dalla forza degli investimenti privati, in particolare dagli IDE (Investimenti Diretti Esteri). Fra il 2006 e il 2007 il loro valore rappresentava il 7,7% del PIL, compensando così una parte importante del disavanzo della bilancia delle partite correnti.

Tuttavia questa stabilità è stata perturbata nel 2008 dalla crisi finanziaria che si è manifestata da un lato attraverso la drastica riduzione dei flussi di capitale verso il paese balcanico e dall'altro con l'aumento dei prezzi delle materie prime, incidendo sulla produttività. La crescita di conseguenza è notevolmente rallentata, passando dal 6,8% all'inizio del 2007 a una pesante recessione nel 2009 (-5%). Tutto questo ha portato a una contrazione del PIL aggravata dal calo dei consumi e delle esportazioni e, per far fronte a questa situazione di emergenza, come in molti altri paesi, è stato adottato un bilancio correttivo per il 2009 e il 2010 a causa della necessità di spese supplementari. Ovviamente questo ha influito negativamente sul debito pubblico, soprattutto su quello estero, che è arrivato a toccare quota 94% del PIL.

Il boomerang sta già tornando indietro?

Se da un lato la crisi economica ha mostrato le lacune di un modello di sviluppo basato sui consumi e sull'idea di una crescita della ricchezza infinita e sproporzionata, dall'altro ha portato al pettine diversi nodi mai sciolti, sia in ambito europeo sia in quello nazionale. Bisogna a questo punto capire se il boomerang, che prima della crisi sembrava sulla giusta traiettoria, abbia effettivamente mancato il bersaglio, ovvero se l'allargamento dell'Unione da un lato e l'ingresso della Croazia in questa organizzazione dall'altro siano obiettivi ai quali, ora come ora, bisogna rinunciare.

Per ciò che riguarda l'Europa infatti, la crisi del 2008 ha acceso la miccia della crisi dell'eurozona; queste due condizioni hanno innanzitutto rivelato i limiti del funzionalismo economico, che fin dagli anni Sessanta prevedeva che all'integrazione politica dei paesi europei fosse da anteporre quella economica. Su tale strategia, fino ad oggi, si ergeva il modello di integrazione europea, che però, alla luce delle difficoltà emerse con la crisi, risulta ora inefficace.

L'obiettivo della UE analizzato in questa sede, ovvero l'espansione del mercato europeo e quindi dell'annessione della Croazia, sembra ad oggi decisamente mancato. Inoltre sembra sfumare un altro degli importanti punti fermi dell'Unione Europea, ovvero la sua credibilità; in questa difficile situazione, che continua ad aggravarsi, tale istituzione ha probabilmente mancato di fermezza e accuratezza nel controllo del-

l'effettiva stabilità finanziaria dei singoli membri. Ciò che più ha fatto tremare l'Unione però è stato l'iniziale venir meno dell'anima che la costituisce, ovvero la solidarietà tra gli stati membri. Forse addirittura il boomerang lanciato, avendo mancato il bersaglio, si sta ritorcendo contro il suo lanciatore.

Per ciò che riguarda la Croazia invece, questa situazione ha messo in evidenza come il processo di ristrutturazione e di privatizzazione delle imprese non sia stato completato e come le inefficienze dell'amministrazione e del sistema giudiziario frenino pesantemente lo sviluppo, l'investimento e la crescita del settore privato e del sistema paese.

Dal punto di vista politico la questione è forse ancora più complessa e riguarda sia le relazioni internazionali sia quelle interne.

Dopo la presunta ostruzione dei negoziati con la UE da parte della Slovenia per le dispute territoriali, il 26 agosto 2007 il primo ministro sloveno Jansa e il suo omologo croato Sanader hanno convenuto di deferire la causa confinaria alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja, mentre le altre questioni aperte, quella della centrale nucleare di Krsko di proprietà comune dei due Stati e quella degli indebitamenti della ex-Ljubljanska banka verso i risparmiatori croati, sono state rinviata a dialoghi bilaterali; ma entrambe restano ancora irrisolte. Al dissenso latente del popolo croato per la cessione di parte di sovranità del proprio giovane paese (da poco ventenne), si è aggiunta dal gennaio 2008 la presidenza di turno della UE della Slovenia a fomentare l'euroscetticismo dell'opinione pubblica. La linea ostile della Slovenia tenuta nella prima parte del semestre di presidenza circa l'ingresso degli ex-connazionali, ha fatto sì che il governo croato, per mantenere credibilità, desse voce alla delusione popolare. Questo ha trasformato in provvedimenti ciò che fino al 2008 erano solo esternazioni propagandistiche. In primo luogo il governo croato, a fronte del prolungarsi delle trattative, sotto la pressione delle lobby della pesca, ha deciso di ripescare (è proprio il caso di dirlo) il discorso sulla Zerp (*Zasticeni ekolosko-ribolovni pojasi*). Si tratta di un'area protetta lungo le coste croate che impedisce qualunque attività di pesca agli stati diversi dalla Croazia compresi quelli della UE. Proposta dal governo dell'HDZ, è stata approvata in parlamento il 3 ottobre 2003 ed è diventata efficace un anno più tardi. Slovenia e Italia, i due paesi più colpiti dalle intenzioni croate di limitare l'accesso alle sue zone di pesca nel Mare Adriatico, con l'appoggio del commissario della UE all'allargamento Olli Rehn, riuscirono a ottenere che tale politica non divenisse mai effettiva, ricordando al governo croato che lo *status* di paese candidato fu conferito sulla base del trattato firmato nel 2004, che stabiliva che le misure restrittive non sarebbero state applicate agli stati membri dell'Unione Europea. Il Sabor (governo croato) ha giustificato questa decisione dichiarando di voler contrastare la più potente flotta di pescherecci italiana che in questa porzione di Adriatico pesca per un valore complessivo di circa 300 milioni di euro l'anno (dieci volte di più di quella

croata) e di voler preservare il proprio mare, principale attrazione turistica, dall'inquinamento provocato dalle imbarcazioni e dal danneggiamento irreversibile della fauna ittica più prolifica nel lato orientale dell'Adriatico. A seguito di forti pressioni da Bruxelles, il Parlamento croato ha deciso di ritornare sui suoi passi e rispettare gli accordi presi nel 2004.



Courtesy © Wikipedia,
Bandiere Nato Croazia

Il secondo provvedimento attuato dal governo, sia per far fronte all'ostruzionismo sloveno sia per cercare di accelerare le trattative, è stato l'indiretto assenso al boicottaggio commerciale dei prodotti sloveni, che fino al 2008 era rimasto solo una minaccia. Sostanzialmente, quindi, le relazioni tra la Croazia e il vicino europeo nel 2008 sono arrivate al minimo storico.

Un chiaro segnale del raffreddamento della volontà croata di continuare lungo la eurotraiettorie è stato l'invito ricevuto a Bucarest il 4 aprile 2008 al summit della Nato, nel quale si sono aperte decisive trattative di ingresso per la Croazia in tale organizzazione. Nel 2009 la Croazia ha completato la svolta atlantista diventando il 27° membro della Nato. “Se in futuro il vostro popolo sarà minacciato da qualsiasi pericolo, l'America e la Nato saranno al vostro fianco. E nessuno potrà togliervi la li-

bertà”, ha detto il presidente americano Bush rivolgendosi ai cittadini croati in Piazza San Marco a Zagabria, cuore storico della città. In altre parole, Bush ha solamente ripetuto ciò che i più alti funzionari croati avevano affermato nei mesi precedenti, e cioè i vantaggi che la Nato e un avvicinamento agli Stati Uniti avrebbero portato al paese. Il sostegno della popolazione all'Organizzazione nord-atlantica è via via aumentato al crescere del timore dei croati per l'instabile e potenzialmente esplosivo ambiente circostante, dovuto principalmente alla proclamazione d'indipendenza del Kosovo, ma anche alle dichiarazioni di alcuni politici in Bosnia-Erzegovina secondo cui anche la Repubblica serpska, su modello del Kosovo, potrebbe proclamare l'indipendenza. L'adesione alla Nato garantisce alla Croazia la sicurezza che la possibile instabilità negli stati vicini non oltrepasserà i suoi confini. Ora che la Croazia si sente al riparo all'interno di un'alleanza più forte, Zagabria si propone come “leader della regione”.

È interessante notare come la Croazia sembri trovare sicurezza e sostegno più nella Nato e di conseguenza negli Stati Uniti che nella sua potentissima vicina. Questo episodio è emblematico dell'affievolimento della volontà di entrare nell'Unione Eu-

ropea, obiettivo che, ora come ora, sembra mancato. Di più. Anche qui, come nel caso della UE, pare che il boomerang, dopo aver fatto a vuoto il giro di boa, sia in rotta di collisione con il governo croato stesso. Infatti il suo programma filo-europeo rischia di non essere più la carta vincente come lo era stato fino alle elezioni del 2007 e di perdere il suo ruolo di catalizzatore di consenso di fronte a elettori sfiduciati. Dimostrazione di questo sono state le elezioni presidenziali, in cui ha vinto nettamente il leader dell'opposizione, il socialdemocratico Ivo Josipovic.

Probabilmente l'euro-traiettoria croata ed europea non ha seguito il giusto percorso per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Ma, forse, esiste un'altra lettura dei fatti un po' più ottimista. La crisi, invece di essere la causa del mancato centro, potrebbe essere interpretata come un male non venuto solamente per nuocere, poiché ha messo in risalto, come mai prima d'ora, i problemi da affrontare e i limiti da superare; può essere quindi un grande stimolo per i paesi che continuano a credere in questo ambizioso progetto. Per l'Unione Europea l'obiettivo di allargamento non è, alla luce di questa riflessione, mancato o da abbandonare, ma semplicemente da ponderare in modo più adeguato di quanto non si sia fatto fin ora. Tenendo come punto centrale il principio ispiratore della solidarietà, bisogna forse riflettere sulle vecchie politiche e, per non perdere credibilità, far rispettare le leggi esistenti con maggior rigore. Forse l'obiettivo non è totalmente mancato ma, essendo diventato più ambizioso, è solo un po' più lontano.

Lo stesso vale per la Croazia di cui la crisi ha messo in luce le carenze politiche, economiche amministrative e sociali. Questo paese, che cerca il suo spazio a livello internazionale, entrato nel sistema di sicurezza occidentale, potrebbe trovare, nella UE, un ulteriore appoggio in questa difficile situazione. Se l'Unione Europea si dimostrerà affidabile e credibile, questo paese emergente avrà tutto l'interesse a impegnarsi a soddisfare i requisiti per l'ingresso. Se questa sinergia dovesse diventare realtà, il boomerang lanciato dalla mano europea e da quella croata colpirebbe immancabilmente il suo obiettivo. ◆