

Stabilisation and Integration Perspectives for the Western Balkans

.....

Les perspectives de stabilisation et d'intégration des Balkans occidentaux

Workshop held on
April 21, 2009
Sciences Po Paris
Central and Eastern European campus
Dijon, France

L'association Bourgogne Balkans Express avec le soutien du 1er cycle européen de Dijon, Europe centrale et orientale, de Sciences Po Paris a l'honneur de vous présenter les actes du colloque organisé le 21 avril 2009 à Dijon :

The Bourgogne Balkans Express Association, with the support of the European undergraduate cycle, Central and Eastern Europe, of Sciences Po Paris in Dijon, has the honour to present the written contributions of the workshop held on 21 April 2009, in Dijon :

**« Les perspectives de stabilisation et d'intégration
des Balkans occidentaux »**

• • •

**« Stabilisation and Integration Perspectives
for the Western Balkans »**

L'association Bourgogne Balkans Express (loi 1901) a été créée en 2006 à l'initiative de deux étudiants du cycle Europe Centrale et Orientale de Sciences Po Paris à Dijon, de nationalité albanaise et serbe. L'objectif principal de ce colloque sur les Balkans occidentaux était de réunir praticiens et chercheurs sur des thématiques et orientations liées à l'intégration euro-atlantique des Balkans occidentaux qui prennent toute leur importance dans le contexte d'aujourd'hui.

Le colloque s'est tenu le 21 avril 2009 dans l'enceinte du cycle Est européen de Sciences Po Paris à Dijon. Il s'agissait d'un véritable échange d'idées, d'informations et de visions politiques sur l'avenir de la région des Balkans, en vue de discuter des solutions concrètes, susceptibles de répondre aux enjeux et défis de cette zone.

The Bourgogne Balkans Express Association (law 1901) was created at the initiative of two students of Albanian and Serbian nationality of the Central and Eastern European campus of Sciences Po Paris in Dijon. The main objective of this workshop on the Western Balkans was to reunite practitioners and researchers to debate on questions pertaining to the Euro-Atlantic integration of the region, which are gaining particular importance today.

The workshop was held on 21 April 2009 at the Central and Eastern European campus of Sciences Po Paris in Dijon. It consisted in a real exchange of ideas, information and political views on the future of Balkans region, in order to discuss concrete solutions that might respond to the challenges that this region faces nowadays.



1er cycle européen de Dijon
Europe centrale et orientale

Imprimé à Paris, France, juillet 2009
Droits d'auteur: Association Bourgogne Balkans Express (loi 1901)
1er Cycle de Sciences Po Paris, Europe centrale et orientale
14, Av. Victor Hugo, 21000 Dijon

Reproduction permise sous condition de citer les auteurs des textes ci-joints ainsi que la publication.

L'association Bourgogne Balkans Express exprime ses remerciements les plus sincères à l'ensemble des chercheurs et praticiens ayant participé au colloque:

*Hido Biscevic ; Ana Maria Boromisa ; Joseph Brinker ; Arnaud Danjean ;
Srdjan Dizdarevic ; Mary-Ann Hennessey ; Katrin Hett ; Tim Judah ;
Karolina Kottova ; Jaromír Levíček ; Alexandre Lévy ; Pierre Mirel ;
Tanja Miscevic ; Alistar Nolan ; Luan Rama ; Jacques Rupnik ; Piotr Smolar ;
Thérèse Sobieski ; Veton Surroi ; Jovan Teokarevic ;
Nebojsa Vukadinovic ; Daliborka Uljarevic.*

et aux organismes ayant coparrainé l'événement:

Commission Européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord,
Conseil Régional Bourgogne, Ville de Dijon,
Arte.tv, Courrier International, Le Monde,
Courrier des Balkans, Europe Direct Bourgogne, Association Jean Monnet,



Préface des actes du colloque

- L'Union européenne et les Balkans occidentaux : enjeux et perspectives
Pierre Mirel p.8

Tables Rondes / Round Tables :

- EU policies in the Balkans: the challenges of consistency
Jacques Rupnik p.16
- Normalization in four steps
Veton Surroi p.19
- Are there any alternatives to the European perspective of the Balkans and the EU Enlargement?
Tanja Miscevic p.21
- Les rivalités intra-régionales et les fragilités internes: obstacles structurels à la perspective européenne?
Luan Rama p.24
- Croatia: good or bad example?
Ana-Maria Boromisa p.30
- NATO-EU as a strategic partnership: toward a global cooperation in the stabilisation of the region
Jovan Teokarevic p.33
- Can civil society succeed in emancipating itself from historical, sociological and ideological burdens?
Srdjan Dizdarevic p.36

Contributions externes / External Contributions :

- Integration, stability and blackmail
Slobodan Casule p.37

Bourgogne Balkans Express p.40

L'Union européenne et les Balkans occidentaux : enjeux et perspectives

Pierre Mirel

Directeur. Relations avec Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Kosovo.
DG Élargissement, Commission Européenne (Bruxelles)

Madame la vice-présidente du Conseil régional, merci de nous accueillir ce matin. Merci pour vos paroles de bienvenue et, si vous me permettez, bravo pour l'engagement européen fort de la région Bourgogne.

Mesdames et messieurs, chers collègues, permettez-moi aussi de féliciter Sciences Po Dijon et l'association Bourgogne Balkans Express pour cette conférence, la seconde de ce type. Dijon va ainsi s'imposer comme un rendez-vous incontournable dans le débat sur l'une des grandes politiques de l'Union européenne, celle de l'élargissement.

C'est donc un grand plaisir de revenir à Dijon, d'autant que nous célébrons cette année un double anniversaire historique. Il y a 20 ans le Mur de Berlin était abattu, ouvrant ainsi la voie à l'ouverture du "Rideau de fer" qui coupait l'Europe en deux depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale.

Et le 1^{er} mai, nous célébrerons le 5^{ème} anniversaire de l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe centrale, qui acheva la réunification d'une grande partie du continent européen.

Double anniversaire, en effet, puisque le 5^{ème} élargissement fut la réponse européenne à la chute du Mur de Berlin. Un choix historique, qui renvoyait aux valeurs fondamentales sur lesquelles le projet Monet-Schuman s'était construit: les valeurs de paix, démocratie et solidarité.

Ce 5^{ème} élargissement a sans conteste prouvé la capacité du processus d'adhésion à transformer les pays candidats en démocraties, dotées d'économies de marché et en mesure de rejoindre les 15 pour faire face ensemble aux défis communs.

Frontières acceptées, droits humains respectés, Etat de droit établi, marché unique étendu, croissance économique spectaculaire, manne financière de rattrapage économique, on ne peut nier la réussite de ce qui restera comme l'un des accomplissements majeurs de la politique extérieure commune.

Faire de la politique fiction est toujours un exercice aléatoire et vain. Mais que l'on imagine un instant ce qui serait arrivé en Europe centrale sans cette réponse positive et dynamique de l'Union européenne ! Quelles politiques aventurées auraient pu conduire certains leaders ! A quelles dérives aurait-on pu assister ! On songe immédiatement, comme en écho, aux conséquences dramatiques de l'absence d'une telle réponse, d'un engagement semblable de l'Union européenne, avec les Balkans occidentaux.

Ni la crise économique actuelle (hélas supportée par tous), ni la résurgence ici ou là de relents nationalistes ne peuvent atténuer le réel succès de ce qui restera, j'en suis convaincu, comme l'une des grandes réalisations de la construction européenne depuis sa création.

Le pouvoir de transformation de l'UE et de sa conditionnalité, les fameux critères de Copenhague, le "soft power" comme on le désigne parfois, a réussi en dépit des obstacles et des contraintes.

Mais alors, si cet élargissement a si bien réussi, d'où vient aujourd'hui ce sentiment diffus qu'il ne peut être reproduit à l'identique avec les Balkans occidentaux ? Pourquoi cette impression de frilosité du côté, sinon de l'Union européenne, tout au moins de certains de ses membres et, assurément, d'une grande partie de son opinion publique ?

Une telle analyse nous occuperait tout ce jour. Je me limiterai ici à trois observations. Tout d'abord, si les 'politiques' se plaisent aujourd'hui à reconnaître le succès du 5^{ème} élargissement, leur communication, au niveau national, n'a pas toujours été, loin s'en faut, à la hauteur des enjeux et n'a pas réussi, dans nombre d'Etats membres, à populariser l'idée que c'était la paix et la sécurité qui étaient en jeu. Nous en payons aujourd'hui le prix avec une opinion publique encore partagée sur les mérites de l'élargissement.

D'autant plus partagée, et c'est ma seconde observation, que la crise financière a des conséquences économiques et sociales dramatiques.

La crise et son cortège de licenciements, où l'on a beau jeu d'incriminer l'autre, qu'il soit le nouvel Etat membre où certaines entreprises se délocalisent, ou bien les travailleurs étrangers comme on l'a vu récemment en Irlande et au Royaume Uni. La crise et la tentation du repli sur soi.

En ces temps difficiles, les tribuns populistes ont beau jeu de surfer sur la vague des peurs et des drames économiques locaux pour flatter la fibre sociale et identitaire, en identifiant toujours l'Autre comme le bouc émissaire, et en l'occurrence 'Bruxelles' comme le responsable de tous les maux.

Dernière observation, la panne institutionnelle: l'absence d'un nouveau traité, le Traité de Lisbonne, qui devrait assurer un meilleur fonctionnement à une Europe élargie à 27. Entre égoïsme national et utopie altermondialiste, ceci montre, hélas, que le projet européen n'est jamais fermement acquis. Alors qu'à l'évidence c'est de plus d'Europe dont l'Union a besoin.

D'où la position de certains leaders européens, face à une nouvelle vague d'élargissement, alors que se profilent les élections au Parlement européen, des élections nationales importantes dans certains Etats membres et la fin du processus de ratification du Traité de Lisbonne. Ces préoccupations sont d'autant plus fortes que mettre en ordre la maison "Europe" est en soi un objectif fort louable pour y accueillir de nouveaux invités.

Dans le même temps, et face à ce processus d'élargissement, quelle image les Balkans occidentaux renvoient-ils aux citoyens européens ? Assurément celle d'une terre de conflits, où corruption, trafics et crime organisé continuent.

Je ne grossis pas l'image: il suffit de lire la presse, qui en fait même parfois sa "une". Il y a sans conteste un fort déficit d'image.

Pourtant, ce serait oublier les progrès accomplis par tous les pays de la région. C'est la Croatie qui est engagée dans le processus "vertueux" de l'adhésion où chaque pas positif détermine le suivant. Et, malgré les difficultés, le pays progresse. Ici encore le "soft power" de l'Union européenne réussit à entraîner des changements positifs.

C'est l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine qui vient de tenir des élections qui, contrairement aux précédentes, ont été régulières et transparentes. Lorsque l'on connaît le poids que l'Union européenne a mis dans la balance, nul doute que ce succès lui est aussi imputable.

C'est aussi l'accord de Prud en Bosnie Herzégovine, par lequel les leaders de trois grandes formations politiques se sont engagés à travailler pour des solutions communes aux conditions posées pour la fermeture du Bureau du Haut Représentant des Nations Unies. C'est bien là un signe manifeste que lorsque la volonté existe, les solutions peuvent être inventées. Or, là encore, c'est la pression internationale qui a conduit à cette avancée.

C'est également la Serbie qui a transféré à La Haye 44 des 46 inculpés par le TPIY, qui déploie des efforts remarquables pour coopérer pleinement avec le tribunal, et qui a décidé d'assumer à elle seule les obligations liées à l'Accord de Stabilisation et d'Association en mettant en œuvre, unilatéralement, l'Accord intérimaire.

C'est aussi le Monténégro qui a progressé suffisamment sur le chemin européen pour que le Conseil, dans quelques jours, demande à la Commission de préparer son avis, conformément au traité.

C'est encore l'Albanie, qui malgré le passé de dictature, l'une des plus terribles jamais subies par un pays, se transforme progressivement et s'apprête, elle aussi, à déposer sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne.

Sans oublier le Kosovo où, contrairement aux prédictions de nombreux oiseaux de mauvaise augure, la situation post-déclaration d'indépendance est stable, grâce en particulier à la communauté internationale, et notamment à l'engagement fort et déterminé de l'Union européenne.

Les progrès sont donc réels et tangibles. Ils ne sont pourtant pas à la hauteur des défis. Ne nous voilons pas la face. Les conflits bilatéraux sont légion entre les pays des Balkans occidentaux : conflits frontaliers, retour des réfugiés et des personnes déplacées, double nationalité et ses conséquences. On est encore bien loin du "bon voisinage" et de la coopération régionale prônés par le Processus de Stabilisation et d'Association, que le Sommet de Zagreb a consacré en 2000, il y a neuf ans déjà.

La récente visite du Premier ministre Sanader à Belgrade et l'annonce d'une solution au litige frontalier entre la Croatie et le Monténégro sont toutefois, il faut l'espérer, les prémices d'un mouvement que l'on espère ample et capable d'apporter des réponses aux différends existant.

D'autre part, la "volonté de vivre ensemble" qui caractérise tout Etat tarde à se manifester dans certains pays, notamment en Bosnie Herzégovine, en plain repli identitaire, et qui a tendance à rendre la communauté internationale responsable de sa propre incapacité à inventer un modèle propre pour faire cohabiter ses trois peuples constituant.

N'est-ce pas là le paradoxe de l'adhésion ? Des pays qui, en devenant membres de l'UE, décideront librement de mettre en commun une part de leur souveraineté et pour lesquelles les frontières vont s'estomper derrière le marché unique et l'espace Schengen, et qui maintiennent des attitudes plus ethniques ou nationales que régionales et européennes.

L'image qui nous est renvoyée est également celle d'une Serbie qui peine à tourner la page des guerres récentes. Loin de moi l'idée de sous-estimer les efforts accomplis par les autorités serbes vers la pleine coopération avec le TPIY.

Mais lorsque des décisions du TPIY sont contestées publiquement (ce qui n'est hélas pas uniquement le cas de la Serbie), lorsque des partis politiques continuent à proclamer "héros" ceux que le tribunal recherche, lorsque des ONG qui s'efforcent de rechercher la vérité et de la dire sont mises en accusation par certains groupes, force est de constater que l'on est loin des valeurs de réconciliation qui ont fondé le projet européen.

Nous voyons aussi l'Ancienne République yougoslave de Macédoine empêchée de rejoindre l'OTAN pour la question du nom et qui adopte elle-même une attitude parfois conflictuelle.

Une Croatie ralentie dans son processus européen non seulement par une querelle bilatérale, avec un Etat membre, mais aussi par ses propres difficultés à tout faire pour tourner la page.

Autre élément qui pèse sur les relations, la corruption et le crime organisé. En dépit des progrès réels accomplis, les mesures prises jusqu'alors sont loin de répondre aux défis que pose la puissance des forces occultes qui sapent l'établissement d'un Etat de droit. Le déficit d'image qui s'ensuit a un impact déplorable sur l'opinion publique européenne.

Nous trouvons ainsi, d'un côté, une Union européenne avec certains Etats membres plutôt frieux et, de l'autre, des pays engagés dans les réformes mais qui n'adoptent pas les mesures à la hauteur des défis historiques que leur situation et que le processus européen exigent.

C'est bien là une différence majeure avec le 5^{ème} élargissement. Les pays d'Europe centrale ont, au contraire, fait montre d'un extraordinaire consensus national envers l'adhésion et sa conditionnalité. On ne le retrouve pas avec la même force dans les Balkans occidentaux.

Certes, la plupart des dirigeants politiques s'engagent dans les mêmes termes. Mais leurs décisions ne reflètent hélas pas toujours les promesses faites lors des rencontres européennes. Les mesures prises ne sont pas à la hauteur des enjeux. Comme si l'enveloppe nationale ou ethnique prévalait rapidement sur l'engagement européen.

Comment pourrait-il en être autrement alors qu'un récent sondage Gallup montre que les citoyens accordent plus de prix à leur appartenance ethnique ou religieuse qu'à leur citoyenneté ? Comme le notait Bronislaw Geremek, "il est plus facile d'unir des économies et des administrations que d'unir des mémoires".

C'est d'abord aux élites politiques de dépasser leurs clivages et de mettre leurs actes en adéquation avec leurs promesses. C'est de leaders courageux dont la région a besoin, capables de tourner la page en engageant les changements qui s'imposent.

C'est aussi à la société civile, à sa communauté d'affaires et à ses ONG, de s'engager plus résolument encore qu'elles ne l'ont fait jusqu'alors pour confronter les leaders politiques à leurs propres engagements et pousser à des réformes qui rapprocheront les pays de l'objectif européen.

Pourtant, en dépit des difficultés et des contraintes que l'Union européenne elle-même connaît et que j'ai évoquées précédemment, le Conseil européen vient de réaffirmer la "perspective européenne" des Balkans occidentaux. Leitmotiv facile, direz-vous ?

Assurément non, si l'on garde à l'esprit comment fonctionne le "système européen": les conclusions du Conseil engageant l'Union et il n'est pas d'exemple qu'elles n'aient été suivies de décisions positives lorsque les conditions étaient réunies.

A preuve, le fait que, dans quelques jours, le Conseil demandera à la Commission de préparer son avis sur la candidature du Monténégro. Et, comme le Commissaire Rehn l'a déclaré: "le moment n'est pas venu pour l'Union européenne de prendre une année sabbatique", en dépit des

contraintes auxquelles elle fait face.

C'est le strict respect du nouveau "consensus sur l'élargissement" de décembre 2006 que le Conseil va suivre: respect des engagements pris, stricte application de la conditionnalité, meilleure communication auprès de l'opinion publique.

C'est également ce qui a animé les Etats membres en adoptant les accords de facilitation des visas. Bien sûr, ces derniers ne répondent pas suffisamment aux attentes des citoyens. C'est pourquoi nous sommes engagés dans un dialogue sur la libéralisation des visas, au terme duquel les Etats qui satisferont aux conditions des feuilles de route (road maps) verront l'obligation de visas levée. Et nous sommes confiants, comme l'a récemment déclaré le Vice Président Barrot, qu'une telle décision positive pourrait être prise pour certains pays en 2009.

C'est dans cet esprit aussi que l'Union européenne se prépare à un engagement plus fort en Bosnie-Herzégovine dès lors que les conditions seront remplies pour que le Bureau du Haut représentant des Nations Unies soit fermé.

C'est dans cet esprit enfin que l'Union apporte son appui aux Balkans occidentaux face à la crise économique qui va les frapper, plus qu'ils ne le pensent d'ailleurs eux-mêmes aujourd'hui.

L'Union européenne a, en effet, engagé une aide de € 150 millions avec les Institutions financières Internationales qui va permettre de lever par celles-ci quelque € 600 millions de prêts, notamment en faveur des PME et des infrastructures. De plus, la BEI et la BERD, en particulier, vont lever quelque € 5,5 milliards pour les Balkans occidentaux.

Enfin, la Commission s'apprête à engager € 100 millions en dons sur son programme IPA comme soutien budgétaire à la Serbie dans cette période difficile pour le pays, à la suite de son accord avec le FMI. Et elle est prête à considérer des opérations similaires avec d'autres pays si les conditions sont remplies.

Pour tenter de répondre à l'une des questions de cette conférence: "la perspective européenne dépend-elle davantage des problèmes internes à l'Union européenne que des progrès des pays eux-mêmes?", je dirais qu'elle dépend bien évidemment des deux.

Mais en ajoutant aussitôt qu'elle dépend d'abord et avant tout des progrès que les pays peuvent mettre en avant. Des signes tangibles doivent être donnés aux Etats membres que la perspective européenne prévaut, qu'un réel consensus national peut conduire à des mesures fortes qui feront progresser les pays sur leur voie européenne.

En quelque sorte: "aide-toi, l'Europe t'aidera". Le 5^{ème} élargissement est, ici encore, la preuve vivante que l'Union honore ses engagements lorsque les pays tiennent leurs promesses.

D'aucuns disent parfois que la conditionnalité est appliquée de façon trop stricte aux Balkans occidentaux. L'Union a pourtant montré qu'elle savait prendre en compte les facteurs politiques internes lorsque la situation l'exigeait.

J'en veux pour preuve la signature des Accords d'Association et de Stabilisation avec la Bosnie-Herzégovine et avec la Serbie dans les conditions que l'on sait. Recherche du consensus et sens du compromis sont aussi des principes cardinaux de la construction européenne.

Et l'on sait bien que la Commission européenne continue de plaider pour que l'Accord intérimaire avec la Serbie soit mis en œuvre maintenant. Mais dans le processus conduisant à l'adhésion, chaque étape requiert un accord unanime des 27. Cette règle de base ne devrait jamais être oubliée.

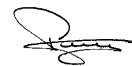
D'aucuns disent aussi qu'une stratégie spécifique devrait être inventée pour les Balkans occidentaux. Si l'on entend par là modifier la conditionnalité, alors non, la stratégie qui a réussi avec le 5^{ème} élargissement ne doit pas être adaptée.

Par contre, si l'on entend par là un engagement plus fort de l'Union, alors oui, Commission et Conseil doivent s'engager davantage avec les Présidences successives. C'est précisément ce que l'Union européenne fait au Kosovo et se prépare à faire en Bosnie Herzégovine. Comme c'est le Commissaire Rehn qui s'engage dans une médiation entre la Slovénie et la Croatie.

La tentation peut être grande pour certains pays de clamer que le processus n'est ralenti que parce que l'Union européenne n'est pas disposée à les accueillir. Certains pays candidats y avaient déjà succombé au milieu des années 90. C'est toujours un faux fuyant qui ne trompe personne, généralement à consommation intérieure et le plus souvent destiné à masquer l'absence de réformes internes.

Il n'y a pas d'alternative à l'adhésion à l'Union européenne pour les Balkans occidentaux. Ils sont européens, par leur géographie, leur histoire et leur culture. Ils appartiennent à l'Europe. Ils deviendront membres de l'Union européenne par leur détermination à respecter ses valeurs et à remplir les conditions à leur adhésion.

L'Union européenne s'y est fermement engagée. Elle les accueillera comme elle l'a fait avec les 12 en 2004 et 2007. Aux pays de tenir leurs promesses. L'Union européenne tiendra la sienne. C'est notre chantier d'avenir.



Tables Rondes / Round Tables



Table Ronde / Round Table 1 :
**La perspective européenne /
The European perspective**

Modérateur / Moderator:

Alexandre Levy, Journalist « Courrier International »

Participants :

Jacques RUPNIK, CERI researcher, Sciences Po Paris
*Karolina KOTTOVA, Director of the Department for the Coordination
of EU Affairs at the Czech Government's Office*
*Mary-Ann HENNESSEY, Political Adviser,
DG of Democracy and Political Affairs, Council of Europe*
*Pierre MIREL, Director, Relations with Albania,
Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Kosovo
(DG Enlargement), European Commission*
*Tanja MISCEVIC, Former Director
of the Serbian Office for EU Integration*
Veton SURROI, Former leader of ORA party, Kosovo



Table Ronde / Round Table 2 :
**Minorités et nationalismes /
Minorities and nationalism**

Modérateur / Moderator :

Piotr SMOLAR, Journalist, « Le Monde »

Participants :

*Ana Maria BOROMISA, University of Zagreb,
Department of International Relations, Economics and Politics*
*Jaromír LEVÍČEK, South and South East Europe Department,
Czech Ministry of Foreign Affairs*
*Jovan TEOKAREVIC, Belgrade University,
Faculty of Political Science*
*Katrin HETT, NATO Officer, Western Balkans,
Public Diplomacy Division*
Luan RAMA, Writer, Former Albanian Ambassador to France



Table Ronde / Round Table 3 :
Valeurs / Values

Modérateur / Moderator :

Tim JUDAH , Journalist, "The Economist"

Participants :

*Alistar NOLAN, Principal Administrator,
« Investment Compact for South East Europe » OECD*
*Arnaud DANJEAN, European Deputy, Specialist of the Balkans,
Daliborka ULJAREVIC, Executive Director,
« Centre for Civic Education », Montenegro*
Hido Biscevic, Secretary General of the Regional Co-operation Council
Joseph BRINKER, Head of Political Affairs for the OSCE Mission in Kosovo
Nebojsa VUKADINOVIC, CERI researcher, SciencesPo Paris
*Srdjan DIZDAREVIC, President of the Helsinki Committee for Human Rights
in Bosnia and Herzegovina and Vice-President of the Helsinki Federation*
*Thérèse SOBIESKI, Head of Unity - Serbia,
DG Enlargement, European Commission*

EU policies in the Balkans: the challenges of consistency

Jacques Rupnik

Research Director at the Centre d'Études et de Recherches Internationales /
Sciences Po Paris (Paris)

During and in the immediate aftermath of the wars of Yugoslav dissolution the European Union was often criticized for the inconsistencies of its security policies and for the latent tension between the emphasis on postwar regional cooperation (the Stability Pact) and the priority given to the merits of individual countries on which the prospect of EU enlargement were to be assessed. Today, the overall thrust of the EU's Balkans policy appears more focused and more consistent: we have moved from an agenda dominated by security issues related to the dissolution of Yugoslavia, to an agenda focused on the perspective on the Western Balkans' accession to the EU. The formal political commitment of all EU members is there since the Saloniki summit in 2003 and Kosovo's independence last year was presented as the turning point between the final stage post-Yugoslav fragmentation and the region's integration process into the EU. The coherence of the EU approach to the region was found at last: The framework was set, the verbal commitments of the political elites in the region were clear enough, the policy tools were supposedly familiar to all since the previous wave of Eastern enlargement. What was the difference between Central Europe and the Balkans? Ten years. There are, however, a number of reasons why this reassuring presentation (as well as the coherence of EU enlargement policies) should be questioned.

1. The EU and other major international actors.

The US-led NATO enlargement toward Central Europe preceded EU's enlargement and it seems to be the pattern again in the Western Balkans with the recent accession of Croatia and Albania to the Atlantic Alliance. The transatlantic bond and the emphasis on security are seen as a pre-

condition to a successful integration to the EU. There has been in recent years a growing Europeanization of the international presence in the Balkans while US priorities shifted outside Europe (from Iraq and Iran to Afghanistan and Pakistan). However, the US has, with vice-president Biden's visit to the region, recently shown signs of continuing re-engagement which is also seen as crucial by several actors in the region (Bosniaks, Kosovars, Albanians and Croats). There are some transatlantic differences concerning the assessment of the stability of the region and particularly over Bosnia (Holbrooke) with serious implications: keep the OHR or not? having a US "special envoy"? Should the EU encourage a continuing US engagement in the Balkans or consider its scaling down as consistent with the process of European integration seen as "the only game in town"? Have we really moved from security-driven containment to politically driven integration?

Russia played no part in Central Europe's accession to the EU, but it has a significant nuisance capacity in a number of countries in the Balkans, most obviously through energy supply and the Kosovo question. Serbia now tends to be considered in Brussels as pivotal to the region and its current government as the most favorable to the EU in two decades. Yet it has made a deal with Russia on both above-mentioned issues (giving Moscow a stake in the energy sector while relying on its backing in the UN over Kosovo). The consistency of the EU position on Kosovo and the "frozen conflicts" in the Caucasus has been questioned by Russia. To say that these are self-serving arguments does not dispense with addressing the tension between the legitimacy of the Kosovo independence process and its international legality.

Turkey opened enlargement negotiations with the EU before the countries of the Western Balkans which, from their point of view, was far from obvious. The consistency question for the EU's future enlargement approach could be summed up as follows: do you aim, for the sake of 'geographic coherence', for a 'post-ottoman' enlargement to the South East? Or should you not, for the sake of political plausibility (i.e. if you are serious about the Western Balkans in the EU) decouple their EU future from Turkey's?

2. Coherence between regional and individual approaches

This brings back in a different form the question of coherence between regional and individual approaches. The current assumption is that the "regatta" approach works fine for the EU (it makes the enlargement process 'discreet' and thus more acceptable to Western public opinion) and the countries concerned. Indeed, all of them cheer for a speedy accession of Croatia as opening the door to the EU for the rest of the Western Balkans. The logic of emulation may work for some: Macedonia, Montenegro, Albania etc. But for the unfinished states such as Bosnia, Kosovo, and Serbia there may be a case for a parallel accession to the EU. The shared European roof was meant to help defuse and overcome unsettled contentious territorial and institutional issues. To be sure, nobody's accession should in principle be held hostage to the intransigence of one's neighbor. But given the possible interaction between different aspects of the "Serbian question," it also seems prudent to make sure unfinished statehood issues are settled simultaneously during the accession process, when leverage is strongest. Back to a regional perspective albeit on a smaller scale.

3. Coherence between EU policies and those of its member states.

The converse question concerns the coherence between EU policies and those of its member states. Some of them have, for historical and geographic reasons, more involved (Greece, Austria, Italy). Other, new members of the EU, have

a direct stake in the region's stability and accession prospect (Slovenia, Bulgaria, Romania). That proximity and involvement of member states can be a powerful vector of EU influence in the region. But it can also become an impediment. Greece's unresolved conflict with Skopje over the name of the Macedonian state has blocked the latter's NATO accession which was supported by all other EU members. Croatia's difficulty or reluctance to settle the border issue with Slovenia has led the latter to remind it of its necessary consent to Croatia's membership.

These developments should suffice to question the widespread assumption that a member state is the best stabilizer and "advocate" of its neighbor as prospective member. The inclusion of Croatia into the EU would certainly contribute to the stabilization of democracy there. The impact on neighboring Bosnia-Herzegovina (BiH) is, however, debatable as Croats from Bosnia-Herzegovina, who massively own Croatian passports, will thus lose interest in the future of their state. Romania is the most vocal advocate of Moldova's future membership in the EU. Its influence over its Eastern neighbor has, during the recent political crisis in Chisinau, been described as both attractive and destabilizing at the same time. In short, a coherent enlargement policy should also entail a careful consideration of its impact on neighbors and thus its relationship to the EU's neighborhood policy or its "Eastern partnership".

4. From protectorates to integration through nation-state building.

This sounds like a coherent summary of EU's endeavor in the region: 1. from crisis management to Europeanized protectorates 2. Exit from protectorates (BiH and Kosovo) implies entry into the EU. The difficulty (and this is where consistency is most immediately tested) is that the EU is for the first time in its history directly involved in assisting the creation of its future member states. There are three 'unfinished' states in the Western Balkans: Bosnia, Kosovo, and Serbia. EU Commissioner for enlargement Olli Rehn has rightly pointed out that protectorates cannot be integrated into the EU. Nor can unfinished states. The

two European protectorates should be examined as test cases for consistency.

Bosnia: Is Bosnia a stable state? The answer depends on which High Representative you listen to: former HR Paddy Ashdown (fear of disintegration) or most recent HR Lajcak: Bonn powers have become irrelevant as has the HR's office. Is Bosnia a functional state? Certainly not. The protectorate ensures stability but reinforces dysfunctionality. Can the exit from the protectorate and a shift to a pre-accession agenda be a powerful enough leverage to push through an institutional reform necessary to develop the sense of ownership and make BiH a viable polity? This is where one man's plea for consistency of the European perspective borders on another man's the act of faith.

Kosovo: EULEX is the largest civilian mission ever launched under ESDP. The exit from protectorate is conceived as an assistance in the building of a new state with the prospect of turning the EU presence into pre-accession monitoring. The rationale sounds coherent enough until you realise that the EU still coexists with UNMIK and the ICO. Eulex is supposed to assist the rule of law of the new state, but it officially remains

'status-neutral' (given that five EU members have not recognized Kosovo's independence) while it remains unclear which law applies when in Kosovo: is it the international regulations of the past decade under UNMIK, is it the new laws voted by the Kosovo parliament or is it (in the Northern enclave) Serbian law? Depending on where you are and when you get a different answer to this question. Which state, which international agency, which law? This surely is the most formidable 'consistency challenge' for EU representative Peter Feith and more generally for the EU mission in Kosovo. Hence also the question: is Kosovo really an independent state on the road to the EU or the protectorate's new cloth?

This sums up some of the key dilemmas raised in examining the coherence of the EU's approaches to the Western Balkans. It highlights the contrasts or the tensions between stated consistency and its implementation. It also points out some of the implications on the ground as soon as EU appears divided (Kosovo) or hesitant between containment and integration (Bosnia). No wonder the issue of policy consistency looks different when seen from Brussels or from the countries at the receiving end in the Balkans.

Normalization in four steps

The European integration of the Western Balkans remains unclear without the normalization of the relationship between Kosovo and Serbia

Veton Surroi

Former leader of ORA party, Kosovo

1. After the EU accession of Croatia within the next two years, the question of the final arrangement of the Balkans' European future will again become an unanswered issue. The next ten years will define how these states will be transformed, and for the European Union, the nature of their accession, be it as a group – like for some previous enlargements – or individually, one after another, like Croatia.

However, the answer for the “group vs. individual” dilemma won't appear on the agenda without clarifying the nature of these countries seeking to adhere to the European Union. There is still a triangle of uncompleted states in the Western Balkans. Bosnia and Herzegovina is a protectorate that continues to be based upon a peace agreement (Dayton), but without a constitutional order created by its citizens. A part of this state, the Republika Srpska, to a large extent refuses BiH's identity. Kosovo is an incomplete state both on its internal functioning (the factual division of the country) and its international legitimacy. Serbia, by refusing to recognize Kosovo and by maintaining territorial claims on it, represents a state that has not reached its final shape yet either. The existence of such a triangle, with a strong support from Belgrade, will certainly obstruct their perspective of a European future and simultaneously the European accession as a group of the Western Balkans as part of the European continent's unification.

2. Kosovo and Serbia are a Siamese obstruction to EU accession. Serbia, by not recognizing Kosovo's special state identity, by continuing to keep a part of Kosovo attached to itself and at the same time by being supported by five EU Member States on such policies, is blocking the beginning new phase of the relationship between Kosovo and the European Union, namely at a contractual

level. Kosovo, being treated in such a manner by Serbia, might block the most advanced phase of the relationship between Serbia and the EU, the preparation for accession. It's completely impossible that Serbia will be accepted into the EU with an unresolved problem like the relationship with Kosovo.

This situation, where Kosovo and Serbia are keeping each other hostage on their respective European path, might continue longer if there is no external intervention to change it. But the conditions for such external intervention could be met in the course of this year. The European Union has a unique opportunity to impose a new orientation for the relationship between Serbia and Kosovo that might not reappear again for the next ten years. Serbia is requesting the liberalization of its visa regime and the candidate status for the EU. Both these points could be conditioned (decided?) by the EU this year. Kosovo, on the other hand, needs to get itself outside the actual unclear protectorate situation and look toward a clearer perspective of European accession. These are important and necessary points for Brussels.

In addition, the new administration in Washington with a little effort can achieve an intervention capacity that brings to an end the successful transatlantic intervention in the Balkans, which began at the end of the Bosnian War and continued with the accompanying of Kosovo till its independence. Actually, the Serbian initiative to seize the International Court of Justice could prolong the current stage of waiting and inspire some voices in Belgrade or even in Prishtina to state that no action should be taken without having the final opinion of the Court. However, whatever might be the Court's opinion, it will not change a number of things: the irrevocable independence of Kosovo, its irrevocable recognition, the problem Serbia

has with this situation and the danger of a non-normalized relationship between Serbia and Kosovo for the concretization of their European path.

3. Kosovo and Serbia need a normalization process of their relationship with each other. Four basic steps are requested for this to happen.

The first is the beginning of a process of dialogue between Prishtina and Belgrade, a dialogue also known as "talks on talks." Although it's known that there are stark differences on the existence of an independent Kosovo, the political authorities of both countries should define open topics that can be treated between the two countries without taking Kosovo's status into consideration.

The second is the integration of such a dialogue into a transatlantic format. It is obvious that the success in the Balkans has been achieved only when an intensive true cooperation between the EU and the US has existed. It is now time to the normalization of the Kosovo-Serbia relationship through the reappearance of this collaboration as part of a transatlantic regional integration policy. The third step is the implementation of a transitory process of non-statutory normalization between Serbia and Kosovo. The conditions to explicitly encourage the European integration of one another will be created within this process, although the differences in opinion on the status will remain. This means the creation of a measurable process that would allow all the EU Member States to consider Kosovo as a contractual partner, including those that have not recognized

Kosovo's independence. Therefore, this measurable progress will qualify Serbia as a State which is creating the basis for resolving its neighborhood problems (which is an important objective for the states having recognized Kosovo's independence and that will have to decide on Serbia's accession path).

The fourth step is the creation of a new European integration value. In other words, it represents the beginning of both, the Stabilization and Association Process for Kosovo and the negotiations with the EU as a membership candidate for Serbia.

4. The EU in collaboration with the US could close the chapter of Balkans' instability within the next twelve months by creating the right conditions for what will be the states of the sixth wave of EU enlargement, somewhere near the end of the coming decade. This opportunity might not be available for too long, though. The Bosnian and Kosovar status quo have already created de facto territorial divisions threatening to grow into magnetic fields for the division of the whole region. Instead of a ten-year period of integration, the ignoring of the actual situation might produce a ten-year period of territorial bargaining, which can add Macedonia to the triangle of uncompleted states.

It will be a lost ten-year period for the populations of this part of the Balkans.

Are there any alternatives to the European perspective of the Balkans and the EU Enlargement?

Tanja Miscevic

Former Director of the Serbian Office for EU Integration

I—EU perspective means not only EU membership, but applying the “model EU” in the first place

The Copenhagen criteria (from 1993, including from the 1995 Madrid criterion on administrative capacity) provides guidance and benchmarks for the economic, political and legal transition for any country willing to become member of the EU. This is the same for the Western Balkans. Much more, previous history of European Integration has shown how powerful this model can be: in Greece, Spain, Portugal, CEE countries. On the other hand, to follow the EU as a model needs political consensus, it is time-consuming and very expensive, especially in the situation of the global economic crisis. Also, public opinion gets tired over time and sees more costs than benefits of the process, in the first place because of its duration. The problem is the fact that the idea of EU membership prevails over the need to develop European values.

But, applying the EU as a model also means that transition country needs less time than ever to build stable democratic institutions and functioning market economies, because this is the best possible “blue print” for transition not only the state but of the society. Much more, the EU provides technical and financial support for those reforms. Nevertheless, the EU today faces multiple problems which also create difficulties for those countries wishing to become its members: troubled with its own difficulties, it is noticeable that the EU more and more has a tendency to neglect the Western Balkan countries. Therefore, so called “enlargement fatigue” in the EU results in “reform fatigue” in candidate and potential candidate countries. Furthermore, this leads public opinion and those opposed to the European integration process to search for alternatives.

II—The alternative for the EU perspective for Serbia, therefore, cannot be Russia – it does not provide a model for reforming the state and society

- Traditional good economic, political, cultural ties and diplomatic relations
- Political support over Kosovo issue. Popular support for enhancing cooperation between two countries - trust of Serbian public opinion in Russia, Russians supporting Serbs
- But, Russia is a country, not an International Organization – it does not accept members, so Serbia could not join
- Not only good relations are necessary for a country in transition - there is no Russian prescription or model to be applied
- There are a lot of good reasons for enhanced cooperation between Serbia and the Russian Federation : Energy security - Serbia solving huge part of its energy problem with pipe line South Stream. Free trade agreement – Serbia as a bridge in trading between EU and Russia
- But, if Serbia is too close to Russia that raises the question of its real will to join EU – in substance but also in perception

Problems that are always present when partners are unequal – powerful state can dictate relationship (example – selling Oil Industry of Serbia)

III—The European perspective for the Western Balkans can be valid only if it is strengthened by concrete substance, not only with declarations – that is why the issue of alternatives emerged

Political consensus in WB countries on the EU integration process reflects a national consensus – people do see the importance of being in the

EU. In the other side, two EU/WB summits and Council meetings statements— affirmation of a European perspective by EU Member states.

The problem in this relation is the fact that since Thessaloniki (2003) there has been no new Summit – there is no political will in the EU for substantial commitments. Observing more strictly conditions than in previous enlargements gives impression of double standards for WB. It takes too long for WB countries in order to reach next formal step (SAA, membership application, Negotiating membership), reflecting the non-existence of a substantive and comprehensive EU Enlargement strategy.

Even in this situation, to understand the EU integration process as a home work, good for country not only for EU membership, but also for state building and state management. Much more, regional cooperation – not only condition but necessity.

This situation will worsen if Lisbon ratification problems are not solved in 2009, and if there is a continuation of very long and deep economic crisis in the EU. Crisis of the political elite in the EU member state – lack of vision for Europe will impact vision for enlargement. All those problems reflect on WB countries – “they do not want us”.

Propositions :			
1. EU perspective means not only EU membership, but applying the “model EU” in the first place			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
- Copenhagen criteria provide guidance and benchmarks for economic, political, and legal transition - History of European integration has shown how powerful this model can be (Greece, Spain, Portugal, CEE countries)	- To follow the EU as a model requires political consensus, is time-consuming and very expensive - Public opinion gets tired over time and sees more costs than benefits - Idea of EU membership prevails over EU values	- Less time than ever is necessary to build stable democratic institutions and functioning market economy - Best possible “blue print” for transition not only of the state but also of society EU technical and financial support for reforms	- EU troubled with its own problems, neglecting WB countries - Enlargement fatigue in the EU which results in “reform fatigue” in candidate and potential candidate countries
2. The alternative to an EU perspective for Serbia, therefore, cannot be Russia – it does not provide a model for reforming state and society			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
- Traditional good economic, political, cultural ties and diplomatic relations - Political support over Kosovo issue - Popular support for enhancing cooperation between two countries - Serbian public opinion trusts Russia, Russians support Serbs	- Russia is a country, not an International Organization – it does not accept members, so Serbia could not join - Not only good relations are necessary for a country in transition - there is no Russian prescription or model to be applied	- Energy security – Serbia is solving huge part of its energy problem with pipe line South Stream - Free trade agreement – Serbia as a bridge in trading between the EU and Russia	- If Serbia is too close to Russia that raises the question of real will to join the EU – in substance but also in perception - Problems that are always present when partners are unequal – powerful state can dictate relationship (example: selling of Serbia’s oil industry)

Propositions :

3. The European perspective for the Western Balkans can be valid only if it is strengthened with concrete substance, not only with declarations – that is why the issue of alternatives emerged

<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
- Political consensus in WB countries on EU integration - National consensus in WB countries – people see the importance being in the EU - two EU/WB summits and Council meeting statements – declaration of European perspective by EU Member states	- Since Thessaloniki (2003) there have been no further summits – no political will in the EU for substantial commitments - EU is observing conditions more strictly than in previous enlargements, which gives the impression of double standards for WB - It takes too long for WB countries in order to reach next formal step (SAA, membership application, negotiating membership) - Non-existence of substantive and comprehensive EU Enlargement strategy	- Less time than ever is necessary to build stable democratic institutions and functioning market economy - Best possible “blue print” for transition not only of the state but also of societyEU technical and financial support for reforms	- to understand EU integration process as a homework, good for the country and not only for EU membership - state-building and state management - regional cooperation – not only a condition but a necessity

Les rivalités intra-régionales et les fragilités internes: obstacles structurels à la perspective européenne?

Luan Rama

Writer, Former Albanian Ambassador in France

Depuis les dernières guerres de Yougoslavie et la fin de la guerre du Kosovo, le paysage et la carte géopolitique des Balkans ont changé. De nouveaux États ont été créés, souvent au prix de nettoyages ethniques et de grands massacres. Il semble que les peuples qui vivaient sous le poids écrasant de l'histoire séculaire, sont enfin libérés de cette charge pleine de haine interethnique, de vieilles guerres, de conflits de territoires et de frontières et d'autres guerres qui se dessinaient. On peut dire que c'était la fin d'une vieille mythologie et le début d'une nouvelle histoire sans mythes. Et cette fin ou début de l'histoire ne pourrait pas se réaliser sans l'aide de deux facteurs essentiels: l'engagement de l'Union européenne et de l'OTAN. Ce sont eux qui ont accompagné la transition des Balkans occidentaux vers de nouvelles démocraties. L'Europe ne peut pas abandonner les Balkans non seulement parce qu'ils font partie de sa géographie et de son histoire, mais aussi car ils sont acteurs de la civilisation européenne moderne.

Plusieurs années se sont écoulées. Depuis la dernière guerre l'engagement de l'UE a été sans relâche. Mais il est aussi vrai que les États balkaniques, après une longue transition, qui continue, restent des pays fragiles, aux gouvernements instables à cause de leur héritage historique, même si du point de vue constitutionnel, législatif, structures administratives, ils répondent aux standards européens. Bien sûr, cela est le résultat du travail commun de ces États avec le l'UE, le Conseil de l'Europe, l'OSCE, la Commission de Venise, ainsi que d'autres institutions internationales pour créer des institutions fiables pour un État qui a dans ses fondements la démocratie, État de Droit, le pluralisme et le respect des Droits de l'Homme. Or, pendant toutes ces années, les réflexes d'antan ont perduré dans la

gestion pratique de l'État. Presque dans tous les pays des Balkans occidentaux on retrouve plus ou moins les mêmes symptômes liés à la corruption, la fraude électorale, le crime organisé et l'économie noire, les trafics clandestins des produits et d'êtres humains, l'absence d'une vraie Société Civile ou bien l'esprit d'un national-populisme des élites politiques que l'on peut voir en Albanie, en Serbie, en Macédoine, en Bosnie et ailleurs. Les élites politiques, pour rester au pouvoir, se retournent vers le populisme, comme en Albanie ou en Serbie. Même si plusieurs années se sont écoulées depuis les changements politiques dans les Balkans, les rivalités intra-régionales se ressentent toujours. Ces rivalités qui avant étaient entre la Turquie, le Grèce, la Yougoslavie, l'Albanie et la Bulgarie, ont changé, même si quelques alliances ont survécu telle l'alliance gréco-serbe qui était unie contre le «danger turc» et l'expansion de l'Islam dans les Balkans occidentaux », mais aussi sur la «question macédonienne». D'autres vieilles alliances ont disparu comme celle de la Grèce avec la Bulgarie sur le partage de la Macédoine et «le danger turc».

Pendant les années 90 et plus tard, nous avons été témoins des rivalités Serbie-Croatie, Serbie-Albanie, Serbie-Monténégro, Macédoine-Albanie. Et des rivalités sont apparues même au sein d'un même État comme cela s'est passé en Bosnie (la guerre de Bosnie et le choix d'une Bosnie multiethnique, avec une rotation de dirigeants par les trois entités qui la composent) ; en Serbie avec la guerre du Kosovo et la déclaration d'indépendance ou avec le nouvel État fragile de la Macédoine, où le conflit entre la population slave et albanaise (qui représente 30% de la population) s'est embrasé.

Aujourd'hui, ce processus de rivalités perdure

toujours même s'il n'a pas la même intensité. Cependant, la Serbie et la Croatie cherchent à mettre de côté leur guerre et la tragédie de Krajina et à trouver des points communs pour développer de nouveaux marchés, des moyens de communication et de ranimer leur ancienne liaison en dépassant leurs nationalismes. Les rivalités serbo-albanaises sont historiques. Après 1913, avec la Conférence des Ambassadeurs à Londres, la moitié du peuple albanais s'est trouvée en dehors des frontières de l'État albanais. Mais cela c'est de l'histoire et nous n'avons pas besoin de retourner vers l'histoire, même s'il y a un siècle. Aujourd'hui il faut regarder les réalités et les horizons à l'avenir. Les fondements des rivalités serbe-albanaises ont été et sont ethniques, mais aussi émotionnels, qui comme je vous l'ai dit, sont liés à l'histoire. Le soutien que l'Albanie a donné aux Kosovars a ravivé la rivalité entre les deux États depuis la création du royaume de Yougoslavie puis la création de la Fédération yougoslave. Même si les contacts officiels entre Belgrade et Tirana ne manquent pas aujourd'hui, leur rivalité reste évidente et certainement très émotionnelle. De toute façon, avec l'indépendance du Kosovo est finie la question que dans les chancelleries européennes on a appelé «la question albanaise» et la peur de la Serbie d'avoir dans ses frontières la Grande Albanie à un moment où avec tant de guerres elle n'a pas pu créer sa Grande Serbie. L'existence de deux États de la même nation n'est ce pas une première dans l'Histoire. La "question allemande", qui a été en partie à l'origine de deux guerres mondiales, a laissé côte à côte l'Autriche et l'Allemagne. Les intérêts des Albanais d'Albanie, du Kosovo, de la Macédoine ou du Monténégro qui sont très bien intégrés dans la République monténégrine, sont suffisamment divergents pour que tous ces albanophones ne songent pas à se réunir. Pendant des décennies ils ont vécu dans des États différents et aujourd'hui sont plus préoccupés par les difficultés de la vie quotidienne, sous-développement, corruption, criminalité, la stabilité d'un État fiable, avec ce rêve de s'intégrer le plus vite possible à l'UE.

Le conflit Serbie-Monténégro s'est terminé avec la séparation des deux États et la déclaration unila-

térale de la République de Monténégro. La perspective européenne du Monténégro accepté aujourd'hui comme pays candidat à l'UE a calmé les tensions internes parmi les Monténégrins et Serbes dans cette petite république.

La rivalité Macédoine-Albanie avait elle aussi un caractère ethnique et émotionnel parce que les Macédoniens peu nombreux se voyaient comme un peuple menacé. Cela était lié non seulement à l'augmentation démographique des Albanais en Macédoine mais aussi à la demande insistante des Albanais pour la reconnaissance de leurs droits en tant que peuple constitutif de la République de Macédoine.

En ce qui concerne les conflits à l'intérieur des États, le plus préoccupant reste celui de la Bosnie où après les Accords de Dayton même si la Bosnie est reconnue en tant qu'entité entière, il reste encore la possibilité de la séparation de l'une des entités. C'est la persistance de l'UE qui maintient debout la gestion de cet État et cela à travers des difficultés énormes qui ont pour base l'appartenance ethnique. Mais le pont de Mostar nous donne de l'espoir. Tout dépendra de la dynamique de la perspective européenne qu'on offrira à ce pays. Il est clair qu'intégrées à l'UE et à l'OTAN, les politiques intérieures deviennent dépendantes des ces autorités extérieures.

En ce qui concerne le conflit Kosovo-Serbie, le processus de la séparation a été consommé, même si la Serbie s'est adressée au Tribunal International qui aura, je pense, un verdict ambigu dans son interprétation. Le Kosovo a proclamé son Indépendance et elle est reconnue par une grande partie des pays de l'UE et d'autres pays dans le monde. Bien sûr, pour le moment reste un conflit ouvert dans les relations actuelles entre la Serbie et le Kosovo et qui sans doute est lié à l'intégration des Serbes dans la société multiethnique du Kosovo. En ce qui concerne les problèmes de la Macédoine avec les Albanais, ils ont été résolus avec les Accords d'Ohrid et cela grâce à la contribution de l'UE et des États Unis d'Amérique. Aujourd'hui, la Macédoine a déposé sa candidature pour devenir membre de l'UE et le pays a progressé, même si le processus a été lent.

Beaucoup de pratiques et de faits empêchent et retardent la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux, mais le plus important je pense que c'est l'Histoire et la peur de l'Autre que l'analyste français Dominique Moisi appelle «la culture de la peur». Existe-t-elle aujourd'hui dans les Balkans ? Bien sûr que oui. Il suffit d'ouvrir les livres d'histoire dans les écoles pour trouver l'imaginaire des nouvelles générations chargées d'une sorte de nationalisme guerrier. Cela on peut le trouver en Albanie, Serbie, Kosovo, en Bosnie ou en Macédoine. Les historiens de ces pays ne sont pas capables de combattre l'histoire officielle. Donc il faudra du temps pour que l'histoire s'écrive avec un esprit humaniste.

Cependant, pensant au rôle de l'Albanie dans les conflits balkaniques ces dernières années, nous pouvons dire que sa politique a été retenue, sans vouloir intervenir, en se préoccupant d'abord de son intégration dans les structures de l'OTAN et de l'UE. Donc, les conflits, les rivalités dans les Balkans sont émotionnelles. Les positions de la Macédoine qui n'accepte pas une proposition grecque d'un nouveau nom pour sa république tel que «La République de Macédoine du Nord» sont émotionnelles. Mais la position grecque aussi, qui a empêché la Macédoine d'intégrer l'OTAN récemment est non seulement une obsession officielle mais aussi émotionnelle et historique. La Grèce proteste en se demandant pourquoi les Macédoniens ont donné le nom d'Alexandre Le Grand à leur aéroport principal et à la grande autoroute. C'est toujours l'Histoire qui nous retient, différemment de ce qui s'est passé entre la France et l'Allemagne après la Deuxième Guerre mondiale, qui très rapidement ont laissé l'histoire de côté pour affronter ensemble les défis de leur avenir. Voilà pourquoi l'Occident voit dans les Balkans occidentaux un blocage qui est réel. Quatre jours auparavant, le Président serbe Tadic a demandé à Bruxelles d'aller à Decani au Kosovo pour les Pâques orthodoxes. Cette demande a été prise comme une menace de leur souveraineté par les Kosovars, mais après avoir été conseillé par l'Europe et les États-unis d'Amérique, le gouvernement du Kosovo l'a acceptée comme une visite privée. Pour le Président Tadic, bien sûr cette visite se faisait pour obtenir un capital politique en

Serbie, dans le même temps que le représentant des États-Unis à Pristina félicite l'État kosovar pour «leur décision qui était dans l'esprit du «Plan Ahtisaari» et du bon voisinage entre les deux pays». Donc une simple visite a fait monter l'adrénaline aussi bien à Pristina qu'à Belgrade. Le grand européen Bronislaw Geremek, quand il parlait sur la construction européenne et son avenir, insistait sur la dimension spirituelle et il avait raison. Donc pour nous les balkaniques, il nous faut aujourd'hui que le mot l'AUTRE nous le remplacions par le mot ENSEMBLE. Mais pour cela, il faut une volonté de faire ensemble ! Donc de créer une identité commune dans le respect et la reconnaissance des identités particulières... Cela nous amène au principe de la citoyenneté. Mais pour faire cela il faut d'abord une volonté politique, il faut un État de Droit, il faut une société civile et aussi une instance d'arbitrage (donc à l'échelle européenne) pour veiller sur l'égalité des droits et des libertés communautaires.

En ce qui concerne la Société Civile, il ne faut pas qu'elle s'occupe seulement des Droits de l'Homme, mais d'abord elle doit devenir dans ces pays un porte-parole de l'opinion publique et de la critique de la gouvernance et de la gestion de l'État, donc devenir un contre-pouvoir comme le sont en grande partie les medias.

En Albanie, la société civile est encore dispersée et mal organisée, malgré l'aide continue de l'UE et des organismes comme SOROS, etc.. Elle reste impuissante et les intellectuels sont marginalisés par le pouvoir et l'économie. En raison de leur survie, lutter contre le pouvoir autoritaire est une sorte de suicide. Donc les intérêts économiques sont plus forts que ceux de l'éthique, de la morale et de la bonne gouvernance des institutions politiques et étatiques. En Serbie il y a une activiste renommée, Mme Bisersko qui défend avec vigueur les droits des kosovars, mais un homologue kosovar n'est pas vu au Kosovo où un Kosovar défend les droits des Serbes. La société civile en Serbie semble impuissante devant l'atmosphère générale où règne le discours nationaliste pour le destin historique de la Serbie, de dire son mot, même si une grande partie pense que ce conflit sur le Kosovo qui perdure, retarde la pers-

pective européenne de la Serbie.

Je pense que si vraiment on doit trouver une solution rapide pour l'intégration des Balkans occidentaux avec les valeurs et les standards européens, cette solution il faut la chercher d'abord à Belgrade. Belgrade est un point névralgique, car même si on règle les problèmes séparément en Bosnie, au Kosovo, en Albanie, en Macédoine, etc., le problème restera non résolu si Belgrade garde sa même optique politique du conflit, parce que avec la Serbie sont liés les relations Serbie-Bosnie, Serbie-Kosovo, Serbie-Albanie ou Serbie-Macédoine même si cette dernière relation est secondaire. Un changement de l'optique politique à Belgrade éteindra définitivement les conflits réels et ceux gelés, en apportant une nouvelle dynamique dans le rapprochement des Balkans occidentaux à l'UE. Nous félicitons les Croates qui vont joindre prochainement l'Union européenne (envisageable pour 2012-2014), mais notre souhait est que les autres pays des Balkans occidentaux entrent quelques années après la Croatie. Mais pour cela il faut une fort volonté politique de la part de l'UE. Sinon, si on parle de manière symbolique, et en 2020 on regarde le monde d'une hauteur de 10.000 m, on regardera les Commissaires européens en train de se bagarrer avec les gouvernements de ces pays sur tel ou tel acquis communautaire, à un moment où d'autres puissances, la Chine, l'Inde, etc., seront dans les frontières de cette Europe. Donc il faut agir vite!

Sur le Kosovo, on sait que la Serbie l'empêche par tous les moyens de se former comme un vrai État et qu'il puisse fonctionner comme un État démocratique, pluraliste, multiethnique, avec l'aspiration de s'intégrer à l'UE et dans les Institutions et la vie internationale. Cela empêche non seulement le progrès du Kosovo mais aussi de la Serbie elle-même. A l'intérieur du Kosovo, le plus grand problème est la ville de Mitrovica divisée entre Serbes au nord et les Albanais au sud de la ville. Si Belgrade renonce à commander les Serbes à Mitrovica (considérés par eux comme partie intégrante de la Serbie) les Serbes seront intégrés dans la société multiethnique et les structures de l'État

Influencées par le nationalisme, quelques années

auparavant, les autorités serbes ont tout fait pour empêcher la rupture entre les deux républiques de la confédération Serbie-Monténégro. Cela a non seulement aggravé les relations entre les deux républiques mais aussi le processus d'intégration. Dès que le conflit a été résolu, la porte à la candidature du Monténégro comme membre de l'UE s'est ouverte. Ce sera la même chose avec le Kosovo. Les leaders serbes de demain comprendront que la demande du retour du Kosovo en Serbie n'était qu'une perte de temps et une rhétorique nationaliste, parce que les frontières des deux pays, Serbie et Kosovo seront ouvertes et symboliques, et que les standards européens assureront pour tous les mêmes droits identitaires, politiques, économiques, culturels, etc., donc les libertés et les droits fondamentaux. D'autres pays continuent à connaître l'indépendance de Kosovo. La demande du retour du Kosovo en Serbie ressemble à une politique politicienne, donnant aux hommes politiques en Serbie les possibilités de rester en politique. Un homme politique qui accepte le contraire, comme on l'a déjà vu à Belgrade, perdra et s'effacera du paysage politique actuel. Alors le politique choisit l'alternative nationaliste avec l'espoir que ce sera le monde qui trouvera la solution et pas lui. La demande de la Serbie au Tribunal International pour le retour du Kosovo va seulement retarder le processus de la reconnaissance du Kosovo internationalement, mais on sait que devant le principe de l'autodétermination, comme on l'a vu au Timor-Este, ce Tribunal ne pourra sans doute pas recommander ce retour.

Quand on parle parfois dans la presse sur le Kosovo, de moins en moins on parle de la possibilité du partage de Mitrovica, en se souvenant aussi du précédent de Chypre. Mais est-ce que cela est fiable? Quelques décennies ont passé depuis le partage de Chypre et les fièvres nationalistes se sont éteintes et les nouvelles générations de cette île cherchent aujourd'hui à régler ce paradoxe historique. Déjà on sait que l'indépendance du Kosovo constitue une dérogation, rendue inéluctable par la politique de nettoyage ethnique de Milosevic et la guerre de 1999.

Le partage du Nord du Kosovo n'est pas accepté ni par l'UE, ni par les États-Unis, ni par les pays

intéressés directement comme la Serbie et le Kosovo. Le partage serait un précédent dangereux pour l'Europe, ou une zone de milliers de ressortissants de la même origine pourrait demander de créer leur propre état ou de joindre le pays voisin. J'ai dit les Américains parce que les destins des Européens et des Américains liés ensemble font ce que nous appelons l'Occident.

La création d'États ethniques dans les Balkans n'est pas valable et n'est pas dans la philosophie politique d'aujourd'hui, ni de l'UE. Et cela, parce que créer un État ethnique présuppose de déplacer des populations. Mais nous ne sommes plus en 1922 quand la Grèce et la Turquie ont échangé des populations pour devenir des États ethniquement homogènes. Aujourd'hui on vit à une autre époque.

Les Balkans occidentaux sont dans un moment crucial de leur histoire moderne, de leur avenir et nous ne devons pas perdre de temps pour attraper le train de l'Europe. Bien sûr que les contacts étatiques n'ont pas manqué dans cette région, l'organisation de sommets et de conférences régionales avec des déclarations enthousiastes (souvent incitées par l'UE). Mais il faut avouer qu'il y a une sorte d'auto-isollement où chaque pays oublie que la perspective européenne cherche d'abord la destruction des barrières, souvent imaginaires, qui empêchent l'ouverture vers l'Autre et le développement des projets communs qui concernent l'économie, l'énergie, la communication, le tourisme, la culture, etc. Voilà pourquoi au sommet de Zagreb il a été question du désenclavement des Balkans occidentaux. La stratégie de l'UE pour ces pays a été l'approche par deux stratégies simultanément : la coopération directe de Bruxelles avec chaque pays à travers de programmes bien définis, l'aide financière, le dialogue politique, etc., et de l'autre côté la coopération intra-régionale, donc entre les pays balkaniques.

Développer une approche régionale, c'est avant tout responsabiliser les acteurs locaux en leur signifiant que leur sort dépend également de leur capacité à s'entendre avec leurs voisins. La coopération régionale constitue également un moyen d'attirer les investisseurs étrangers qui ne peuvent pas se satisfaire de petits marchés nationaux enclavés. Malheureusement nous constatons

que si la première stratégie a fait des progrès, la deuxième n'est pas arrivée aux résultats attendus. Dans la coopération entre la Serbie, la Bosnie, le Monténégro, l'Albanie, la Macédoine et le Kosovo, il n'y a pas de grands projets qui lient leur destin et leur futur commun, ou d'autres réalisations qui puissent rapprocher les peuples entre eux.

Il est vrai qu'il existe des niveaux différents dans le développement de ces pays. Cela incite les pays de la région à «échapper» aux Balkans et à chercher des partenaires économiques plus développés, déjà membres de l'UE. Du coup, la coopération régionale préconisée par l'UE reste peu efficace et apparaît plutôt comme une raison politique.

On le sait, depuis les années 90, l'UE a été engagée à travers de programmes définis pour les Balkans occidentaux en vue de l'intégration de cette région. Les guerres de Yougoslavie et le chauvinisme de Milosevic ont gêné ce processus, processus qui recommencera avec plus de force avec le Pacte de Stabilité pour les Balkans occidentaux.

Symboliquement, des années auparavant, Bernard Kouchner avait proclamé que «L'Europe est née à Pristina», une déclaration certainement symbolique parce qu'il regardait la fin des guerres balkaniques comme le début d'une politique commune de l'Europe qui allait faire sienne la question balkanique et réunir tous les pays de l'Europe. Et si on regarde du point de vue géographique, on peut remarquer que le Kosovo se trouve au cœur des Balkans occidentaux et l'évolution des Balkans est fortement liée à lui.

Conclusion:

-L'Union européenne doit soutenir une nouvelle élite politique dans les pays des Balkans occidentaux parce que souvent, les leaders politiques actuels pensent plutôt à leur pouvoir et à leur monopole sur l'économie qu'à l'avenir de leur pays. Il existe une démagogie assez forte et une lutte sans merci pour le pouvoir qui freine le progrès dans ces pays. Tous parlent de progrès dans l'intégration européenne.

- L'Union européenne doit soutenir d'abord des projets intra-régionaux auxquels font partie deux

ou plusieurs pays, afin de rapprocher les peuples des Balkans occidentaux par des intérêts communs. En plus, le Kosovo est resté comme un îlot isolé. Ses frontières doivent s'ouvrir non seulement à l'Albanie comme c'est le cas, mais aussi aux autres voisins.

- L'UE doit accentuer la pression et travailler plus avec Belgrade, en accélérant encore son intégration à l'UE, non seulement dans le dialogue politique, mais en lui ouvrant ses portes même avant tous les autres pays de la région, parce que cela va aider à trouver les solutions de ses conflits avec la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, mais aussi à l'amélioration de ses relations avec l'Albanie et la Macédoine. De toute façon, je pense qu'il serait plus raisonnable qu'après l'entrée de la Croatie, les pays des Balkans occidentaux entrent en bloc.

- L'Union européenne doit soutenir la société civile de ces pays et les projets qui aident au désenclavement de ces sociétés, au rapprochement des sociétés civiles de ces pays, devenant des facteurs importants dans l'espace public et la vie

politique. Il est vrai que souvent la société civile dans ces pays est impuissante devant les politiques.

- Il faut ouvrir les frontières des pays de Schengen pour les ressortissants des Balkans occidentaux en 2010, en aidant les États respectifs par des programmes pour remplir les conditions nécessaires comme la sûreté des documents, la lutte contre l'émigration illégale et l'ordre et la sécurité publique dans ces pays, etc. Ouvrir ces frontières seulement pour la Serbie, le Monténégro et la Macédoine, serait une erreur. La libération des visas doit se faire en même temps pour tous, surtout quand on parle de la Serbie et du Kosovo. L'histoire des passeports biométriques que la Serbie donne à quelques milliers de Kosovars pour qu'ils puissent voyager, (comme d'ailleurs la Croatie aux Croates de Bosnie-herzégovine), nous rappelle les mêmes tactiques que celles de la Russie pour les Ossètes de l'Ossétie du Sud, les Abkhaz ou les Ukrainiens de Crimée, car cela est l'expression d'une forme de nationalisme et d'une politique conflictuelle.

Croatia: good or bad example?

Ana-Maria Boromisa

University of Zagreb, Department of International Relations Economics and Politics

One year ago, in Budapest, I argued that Croatia was regarded as an example for the whole region, but that no one knew whether it was good or bad example.

Here, I have been invited to answer the challenging question of whether the Croatian example is a success. I accepted the kind invitation, but I have to admit that I do not know whether the glass is half empty or half full.

If we compare the "Western Balkans" to the new member states, i.e. what could reasonably be expected to be achieved, and their progress towards "European values," the glass is half empty. On the other side, compared to the situation in the Western Balkans in 1990s, the glass is half full. Thus, based on the "Western Balkans" merits, the glass is half full. On the other hand, if we look at the lost potential, it is half empty.

Based on institutional merits, i.e. progress towards EU membership, Croatia is the most advanced Western Balkans country. As progress towards the EU is conditional upon Copenhagen criteria, Croatia can be regarded as a good example of how to reach the status of negotiating candidate. However, if the goal (EU membership) is the criterion, as opposed to the process, there are 27 more successful examples for the whole Western Balkans region.

Still, Croatia can be a reference for other countries in the region provided that its integration process indicates the way how to change the role from policy taker to policy maker.

In this respect, in addition to the adherence to EU norms, the identification of domestic goals and adequate policy instruments is necessary. Policy-making at the domestic level should enable flexibility and define adequate policy instruments. This can be regarded as a basis for the implementation of the principle of subsidiarity following the integration into the EU. Domestically defined

policy priorities can also help institution-building and provide for tailor-made solutions to specific national problems. On the other hand, the lack of capacity in the public administration and the lack of external evaluation can lead to overambitious or too low goals and to enforcement problems. In this context, EU conditionality requiring reform of the judiciary, reform of public administration, the protection of minorities, the fight against corruption, cooperation with ICTY, refugee return, and the development of good neighbourly relations is likely to play a positive role in promoting social, political and economic development.

In addition to the pre-defined membership criteria, domestically defined goals can help to continue reforms in the case of delays and political difficulties within the EU. In the Croatian case, this would mean that reform of the judiciary, fight against corruption, and restructuring the state aid are high on the agenda despite the problems in the accession process caused by the Slovenia-Croatia border dispute. Despite the fact that this issue is currently preventing Croatian progress towards the EU, the border issue does not require continued reform efforts. It outlines the importance of compromise culture and soft law for successful EU membership, and also illustrates shortcomings of the conditionality. In order to be successful, the Croatian experience should show that willingness and preparedness to join the EU should not depend on ups and downs in the process.

Acceptance of EU conditions as internal norms can be considered as one of the major achievements of the transition process and a decisive step forward in promoting development. Changing the perception of the EU's role, from supreme authority and a solution to inherited problems to a real partner can serve as an indication of catching-up. At the point when the benefits of reforms

become visible, regardless of EU membership, conditionality becomes obsolete. EU membership should in this context be regarded as an instrument, and not as a goal per se. Such an approach provides for internalisation of EU policies. Once the EU policies are debated as internal issues, they can be better understood. Instead of the mere adoption of EU *acquis*, the internalisation of EU policies can help their implementation and by doing so facilitate the reaching of opening and closing benchmarks. EU membership, as well as conditionality, is in these circumstances becoming less motivating. This should not be regarded as an anti-European attitude, or as excluded from mainstream Europe. On the contrary, this process should help in developing a European identity and enabling development ownership of the reform process, as opposed to external anchorage supported by conditionality.

Conditionality after accession, in the form of standstill or even suspension clauses might be regarded as second class membership and reduce the attractiveness of membership. However, benchmarking for the EU member states, as in the "Lisbon package" should be regarded as an evolving process. If applied to all member states, it might be useful in areas where soft law applies. Post-accession benchmarking might support compromise culture, help further enlargements and prevent bilateral issues from becoming European problems. In this respect, the Croatian example might lead to new solutions. If such solutions enable active participation in community-level policy making and contribute to the development of a European identity in addition to the national identity, the Croatian experience can be regarded as success.

Next, the timing of Balkan countries' (and Turkey's) accession will finally give the answer to whether Croatian example is relevant. The Reform Treaty provides for a revision of the pondering of votes in the Council after each enlargement. The individual power of every member state thus changes with each enlargement. Each round of enlargement requires technical adaptations and political negotiations. Such practice is rather complicated for the inclusion of several small countries and may cause significant internal problems within the EU.

If power games within the European Union re-emerge with each round of further enlargement, and if EU member state are willing to block individual accessions, the Croatian experience might be an illustration of the weaknesses of the EU, allowing individual member states to slow down or even to block the implementation of the EU policies.

In such a scenario, given the complexity of negotiations and internal EU issues, it would be difficult to provide a clear perspective to the candidates and potential candidates and to keep the enlargement process motivating. The enlargement policy as the most effective foreign policy tool is about to reach its limits as a motivation for the implementation of reforms. The enlargement might also endanger the internal coherence of the EU. As a result, new solutions are needed, maybe also redesigned policies towards regions.

This in turn raises the question of the reform process in individual countries. The lack of compliance with political conditions may prevent the progress of negotiations. Still, economic reforms should continue. For difficult economic reforms, a clear perspective to join the competitive, open, market-oriented Union is necessary. Offering such a perspective should not endanger the core policies of the EU. I am not sure how to offer such a perspective, which would be attractive and feasible, to all Western Balkans countries. Still, thinking about some new ideas would be worth considering. A new economic solution could provide an alternative to the non-territorial problems that the EU is trying to solve with territorial solutions.

In conclusion, I believe that the Croatian experience is relevant, but does not offer a very rosy view. The EU should have a Balkan dimension. The Balkan dimension should develop into a parallel dimension to the Northern dimension. From the very beginning, such a regional dimension might provide a framework for differentiation and incentives for reforms before membership, regardless of the date of accession. Once in the EU, the Balkan dimension should help coordinating the positions of several small states, thus helping in the decision-making process and contributing to development of coherence and solidarity among EU member states.

Propositions :			
1. Define domestic goals			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. individual approach b. possible flexibility c. own merits d. sequencing reforms	a. lack of capacity b. public interest vs. private interests c. monitoring	a. capacity development b. development of a compromise culture c. tailor-made approach d. development of ownership	a. overambitious/too low goals b. enforcement problems c. attempt to avoid firm commitments and measurable results
2. Foster regional co-operation as an end in itself, not only a means for faster European Integration			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. Bottom-up initiatives (civil society) b. Genuine interest c. incentive/basis for co-operation within the EU	a. Interest of the governments generally low b. Regional cooperation defined by obstacles c. Lack of capacity/ownership	a. Formulation of common interests b. Regionally defined negotiation positions (e.g. towards Russia, EU) c. Defining the region from the "inside" d. Better allocation of resources	a. Reliability of partners b. implementation c. political /and policy risks d. Competition vs. co-operation
3. Treat EU membership as instrument, not a goal <i>per se</i>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. Internalisation of integration issues, enabling debate b. use of benchmarks	a. less motivating conditionality	a. Better prepared members (policy makers as opposed to policy takers)	a. Slowing down reform process b. definition of region as being excluded
4. Balance national, regional, EU goals			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. individually set agenda b. more flexibility	a. political risks b. conceptual issues (gradual approach vs. shock therapy) c. dependence/interdependence d. lack of leadership	a. Policy making in a wider context b. harmonization of values and policies c. better governance d. optimized use of resources	a. lack of (financial) support b. lack of general principles b. perception (trapped in the region, euro-sceptic, anti-global) c. asymmetry of information

NATO-EU as a strategic partnership: toward a global cooperation in the stabilisation of the region

Dr. Jovan Teokarevic

Professor at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia; Director, Belgrade Centre for European Integration

Propositions :

1. Better coordination of work between the EU and NATO will help eradicate the remaining problems and stabilise the Balkans.

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
1. The “concerted approach” of both organizations in the Balkans rests upon the same set of priorities about the region. 2. The EU and NATO have been successful in the Balkans because of the division of labor: the former has been acting primarily as a civilian power, and the latter primarily as a military power. 3. There’s also a productive synergy between them when it comes to the present and future focus of the EU and the US: the diminishing role of the US will be compensated by the increasing role the EU has in the region. 4. Joint action is necessary because some Balkan nations would prefer NATO or the US to dominate in the stabilisation process, while others would rather see the EU in the driving seat.	1. Priorities are less important than concrete cooperation, because sometimes they are defined too vaguely to be able to be implemented, or they are not harmonized with the changes in the region. 2. If ESDP is to be developed (and there seems to be a consensus about this nowadays), generally speaking the EU should have the same goals and means as NATO in crisis management. 3. It will not be possible to solve Balkan problems because of the various degrees of involvement of the US and the EU. 4. Differences between Balkan “Atlanticists” and “Europeanists” are too deep to allow compromises about the leading role of foreign actors in the region.	1. Success in the Balkans could mean not only an early exit from the region for the EU and NATO, but also a valuable experience for both of them, applicable to other world regions. 2. Balkan nations would greatly benefit in this way, quickly getting out of the crisis and obtaining the necessary level of sustainable development. 3. With the last problematic region finally on the right path, Europe could turn to other countries and issues.	1. If the focus is on the roles of the EU and NATO, the local ownership of crisis management and reforms can become completely marginalized. 2. Without the appropriate “exit strategy,” both organizations could be stuck in the Balkans for a very long time. 3. Regardless of the efforts of the EU and NATO, the Balkans will not be able to get out of the crisis because of the combination of its difficult legacy and the particularly harsh economic crisis it is going through right now.

2. The time has come for radical improvement of the cooperation between the European Union and NATO

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
1. The transatlantic disagreement surrounding the Iraq war has been largely overcome, and the trend has been additionally strengthened by the recent change in the White House. 2. NATO and EU members increasingly share a sense of common global responsibility, particularly in out-of-area crisis management. 3. France has returned to the integrated NATO command, and is insisting on the parallel building up of ESDP.	1. Consensus on better EU-NATO cooperation is still far away, with some EU nations being more "Atlanticist", and other "Europeanist". 2. Readiness and capabilities for missions abroad are very low in most nations. 3. All effects of the French return to NATO remain to be seen, including the possibility of strengthening two things than many see as alternatives or opposites – NATO and ESDP.	1. Improvement of EU-NATO cooperation could lead to a better management of crises all over the world. 2. Better EU-NATO cooperation could save resources of all nations involved. 3. This could also help reforms in both organizations, allowing them to adapt to the new challenges of the 21st century in the best possible way.	1. If these two organizations get obsessed with formal agreements and institution-building, they'll deal with themselves rather than with problems they were made to solve, and it can last very long. 2. Following new formal rules might in fact make cooperation on the ground harder, at least at the beginning.

3. NATO-EU strategic partnership will soon put an end to the full Euro-Atlantic integration of the whole region.

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
1. All nations in the region share the goal of Euro-Atlantic integration of their countries. 2. Judging by the experience so far, further EU and NATO enlargements will continue, encompassing the whole region. 3. Russia's opposition to NATO enlargement will remain limited to the post-Soviet space.	1. Serbia doesn't want to become a NATO member. It turned neutral in December 2007 and NATO membership is not popular among its citizens. 2. Euro-Atlantic integration of the Balkans is very different in nature and in the general context from the previous integration of Central Europe. 3. NATO enlargement cannot really progress if faced with determined opposition from Russia.	1. With full Euro-Atlantic integration of the Balkans, Europe will finally become "whole and free." 2. The current economic crisis will not change the firm conviction that Euro-Atlantic integration of the Balkans is a key instrument for the stabilisation of the region. 3. With new members from the Balkans, the EU and NATO will be more adapted to the challenges of the future.	1. Many stumbling blocks are to be expected in further NATO and EU enlargement, which will make them much longer and much more difficult to complete. 2. The economic crisis is profoundly diminishing the readiness of the leading EU and NATO nations to support further enlargement in the Balkans. 3. New Balkan members will further weaken the EU and NATO, leading towards the erosion of their roles in Europe and in the world.

4. EU-NATO relations in Kosovo are crucial not only for the success of this particular mission, but for the future work of these organizations.

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
1. Disagreement about the recognition of Kosovo's independence among EU and NATO members does not affect their excellent cooperation on the terrain. 2. The situation in Kosovo is stable and firmly under EU-NATO control, despite many gloomy predictions. 3. After initial problems, the EULEX mission is finally in Kosovo, which guarantees smooth transition within the Kosovo mission, and its overall success. 4. Cooperation and coordination between various international actors in Kosovo is solid and efficient.	1. Current cooperation between internationals in Kosovo is good, but because of fundamental differences vis-à-vis Kosovo's independence, its foundation is weak and unsustainable in the long run. 2. Security in Kosovo is still provided almost entirely by international forces, and the domestic ones are not multi-ethnic, as was promised. 3. EULEX hardly exists in northern Kosovo, where Kosovo Serbs continue to run parallel institutions and to cooperate with UNMIK only. 4. There are neither formal rules nor the perfect division of labour between so many international actors involved in the current Kosovo mission (UNMIK, EULEX, ICO, KFOR...).	1. There might be a general consensus one day on all issues concerning the status of Kosovo among the EU and NATO nations, which will make the whole mission much easier than it is now. 2. Current stability in Kosovo will remain not only because the EU and NATO are in charge, but also because Albanians and Serbs are not eager to fight any more. 3. Although Kosovo Serbs do not fully cooperate with EULEX, the opposition to it is diminishing, with the tacit agreement of Belgrade. This gives hope that there will be no conflicts even if division of Kosovo between EULEX and UNMIK will be followed by a real division of the Kosovo territory between Albanians and Serbs. 4. The Kosovo mission is a good training ground for the effective coordination between the many international players involved, and their experience could be used elsewhere.	1. If the minority of EU and NATO members continues its opposition to Kosovo's independence for a long time, the mission will be doomed. 2. Although without ethnic conflicts at this moment, the situation in Kosovo is extremely sensitive and could easily turn into violence, as was seen in March 2004. 3. Reconfiguration of UNMIK and the acceptance of EULEX by Serbia, within the so-called "six point plan", could be the other name for the (continuation of the) division of Kosovo, which might be followed by violent conflicts. 4. The whole Kosovo mission ultimately depends on the EU and NATO, i.e. on the relationship between KFOR and EULEX, which is poorly regulated in terms of coordination and unfit for greater challenges that might arise.

Can civil society succeed in emancipating itself from historical, sociological and ideological burdens?

Srdjan Dizdarevic

President of the Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina and Vice-President of the Helsinki Federation

The civil society in the countries of Western Balkans has started to deal with issues such as democratization, human rights, social issues, sustainable development, and environment, and other relevant questions only 15 or 16 years ago. Therefore, we cannot yet speak about a fully mature civil society, which would be able to make a real difference. Yet, taking into consideration that the civil society situation is not the same in all the countries of the region, one can affirm that our civil society actors are no longer as toothless as they used to be a couple of years ago. They are now seriously taken into consideration by the authorities and their voices are being heard more and more by the decision-makers.

The main inherited burden, besides the one already mentioned, is the fact that, due to a historical lack of democracy, people were convinced that there is always someone else who will take decisions on their behalf, ignoring that they can influence the decisions and the policy-makers. Regular democratic free and fair elections were in fact the only aspect of democracy that the citizens of these countries have experienced since the end of the one party regime.

When it comes to the process of European integration, we must point out that the civil society actors in former Yugoslavia have managed to maintain cross-border cooperation even during the armed conflicts in the region. One way or another, they were anticipating the regional cooperation as one of the values that may qualify us as serious candidates for the EU. The civil society is also undoubtedly in favour of the EU accession of our countries while, at least in BiH, our politicians have other objectives and the EU integration is for them more of a demagogical tool rather

than a sincere orientation. That is why it is to be expected that the civil society will play a much more active role in pressuring the authorities to undertake the needed reforms in order to satisfy the EU criteria, but more importantly, the need of the citizens of our countries. It is also important to say that the NGOs, the academia and other actors of civil society sometimes have the expertise that is missing within the state structures. Civil society has the capacity to help speed up the process of EU integration.

This aspect is also an issue for the EU. We expect the EU to take our civil societies as serious partners and to insist that civil society receives an adequate role at the national level when it comes to the process of EU integration.

The media also have a crucial role in this process. They are expected to provide information about what Europe is and what European values are; on the other hand, they should sometimes mobilize the public debate about some of the challenges related to these issues and provide space for a democratic dialogue in that context.

Education represents a specific challenge, especially in the case of Bosnia and Herzegovina, where segregation exists and there are three ethnically based curricula. Unless a deep reform of education is envisaged, we will face new threats in the future. What we need is a Europeanization of education, an approach that will less be based on ethnicity, on a narrow vision and more on universal values and on building capacities for a life in a multiethnic, multicultural and multireligious environment, the one that is proper to Europe.

Integration, stability and blackmail

Slobodan Casule

Former Minister of Foreign Affairs, Member of Parliament and analyst
Skopje, FYROM

NATO and the EU have gravely mismanaged the Balkans. Instead of becoming factors of peace, stability and prosperity they are, by the misbehavior of their regional members, becoming quite the opposite.

The never-ending and irrational dispute between Greece and Macedonia, and the recent one between Slovenia and Croatia, are destabilizing not only the candidate countries in question, but the region itself, plunging it back to the period of ethnic cleansing and territorial pretensions, the causes of tensions and wars. This type of "innovative motivation": "eradicate your identity" (in the case of Greece and Macedonia) or "cede territory" (in the case of Slovenia and Croatia) in exchange for membership, not only affects continental security, but most importantly, undermines the values of NATO and the EU. It erodes the very essence of their existence, and worst of all, the very ideas of peace and the prevention of war NATO and the EU were created for!

Were not both World Wars fought in Europe for territories and ethnic eradication?! And, was not the Coal and Steel Community, the foundation of the EU, created to eliminate such pretensions once and for all?!

We must understand and eradicate these new challenges which, considered in the context of the Middle East – Israel and Palestine; Iraq, Afghanistan; and of course Iran – not only seriously undermine our capacity for defense, but also erode through the cost of improvised, and always post-festum reactions, the process of both individual and collective development of our community.

Therefore, without any delay, a radical change in strategy must occur. The fruitless wait and see

attitude adopted by the majority of the member states; and "they are members, you're not", or "comply and you will be gratified" (yet the gratification goes to the blackmailer states) explanation why the candidates from the region are not swiftly ascended into full membership of the two European strongholds of security and prosperity, must be abandoned. If not, the damage done by this impasse in the process of reintegration of Europe, and also to the credibility of NATO and the EU, will be beyond salvage, rendering the already difficult task of creating, maintaining and projecting a common defense and foreign policy impossible! Not to mention the damage to further political development of the EU, and above all to the underlying notion of solidarity as the foundation of both NATO and the EU. Greece and Slovenia have given the notion of solidarity the new "quality" of "support me; you're bound to do so by our treaties, even when it means going against them"!

Both NATO and EU members have a responsibility they cannot avoid towards the Balkans as a region, and the Western Balkan states in particular, already assumed during the disintegration of Yugoslavia. Especially so with the interventions in the FR Yugoslavia of Slobodan Milosevic, and with the subsequent creation of Kosovo, with the conflict in Macedonia as a spillover collateral damage of the disruption of the International Order and Law.

Instead of assuming it, the "put it under the rug" attitude, caused by the absence of any, whatsoever intelligible European strategy for the elimination of the Balkan "powder keg", facilitates the mentioned aberrations of the quality that has made the EU what it is, the edifice of peace and prosperity. But, most of all, it is the shortsighted-

ness of not taking into consideration that the Balkans are an unalienable part of Europe, and thus relegating it's problems to a low priority, as though an out of the continent issue, that has made this anti-European misbehavior possible.

This lack of strategy, the constant avoiding of the issues at stake and this total misunderstanding of priorities have turned blackmail and dictate into "criteria" for membership: an additional Balkan chapter for ascension without negotiation!

This is a dangerous instrument that can be used tomorrow by the victims to victimize their neighbors: Croatia – Serbia, Serbia – Kosovo, both Croatia and Serbia – Bosnia, Serbia – Montenegro and so on, all the way to the so called EU neighborhood of Ukraine, Georgia and Armenia, Turkey...

The solution to this damaging process is simple, and yet due to the lack of political will by the EU and NATO to assume the responsibility for some of the major problems of the region created by them (mentioned above), it has become quite impossible. This solution is nothing more and nothing less than the integration of the Balkans into NATO and the EU as soon as possible. Thus making them responsible for their own stability, security and defense as part of the highly effective collective system, and by that having them contribute to it themselves.

Their memberships will, through the aquis, common policies, standards, collective decision-making, command and so forth instruments and standards of NATO and the EU, become responsi-

ble and, why not say it, their overall behavior controllable. In fact, to a much higher degree than it will ever be, as the situation is right now characterized by a constant drainage of energy, resources, and finances without a palpable result. This voluntarily assumed responsibility, control and cooperation will slowly, but through a manageable process, yield results in performance, stability, security, and prosperity.

The investment in the integration of the Balkans into both NATO and the EU, understood as the completion of the reintegration of the Continent and not as an enlargement, is much more profitable than the current waste of resources that has not given any benefit since the 1991 decision of Germany not to follow the declared "wait and see" policy of the Union and its recognition of Slovenia and Croatia.

The inclusion of the Balkans, understood as a continental reintegration, must be understood as a vital strategic necessity for NATO and the EU! This strategic need must precede the needs of the region, making them indivisible. It is not the needs of the individual countries of the region that are of the highest priority, but the overall security of Europe that is achievable only as a whole.

Member states and their public opinions must understand that there will never be a consolidated Europe without the inclusion and complete integration of the Balkans.

History is there to witness, both recent and past!

Ce projet a été réalisé par :



Andrea DE GIOIA (1985), né en Italie, a commencé ses études en Histoire à la Sapienza de Rome. Après avoir obtenu son diplôme de Master en Relations internationales de la London School of Economics en septembre 2008, il suit actuellement le programme Master Professionnel en Affaires Européennes à Sciences Po Paris. Andrea a une passion pour le développement économique international. Il s'intéresse plus particulièrement à comment apporter une assistance technique et financière aux pays de revenu bas et moyen pour y soutenir la croissance économique ainsi que les relations commerciales, la mobilité des personnes et l'intégration des réseaux de transport et d'énergie. Ainsi, il est mené à suivre de près la politique extérieure de l'Union européenne.

andrea.degioia@sciences-po.org



Akil KRAJA, cofondateur et Président de l'Association (2005-06 et 2007-09), habite entre la France et son pays natal, l'Albanie. Titulaire d'un Double Master délivré par Sciences Po Paris et l'Université Bocconi de Milan en « Management of International and Public Affairs », il continue ses études auprès de l'ENA à Strasbourg. Il a effectué des stages à Pristina, Strasbourg et New York. Passionné par les questions balkaniques et les affaires publiques, c'est dès 2002 qu'il a réalisé son premier projet régional sur la jeunesse et les conflits interethniques dans les Balkans.

akil.kraja@sciences-po.org



Claudie-Marie SMOLEN est étudiante en 4ème année dans le cadre du programme de double diplôme entre Sciences-Po Paris et la Warsaw School of Economics. Elle vient de finaliser sa Maîtrise en finance et stratégie dans le cadre de ses études à Sciences-Po Paris. L'année prochaine elle finalise ses études à la Warsaw School of Economics avec une soutenance de thèse portant sur « L'introduction de l'euro en Pologne dans le contexte de crise financière actuelle ». Sa grande passion est la politique et dans sa future vie professionnelle elle souhaiterait la combiner avec ses connaissances du monde de business. Elle a effectué déjà plusieurs stages, notamment au sein de la Banque centrale européenne et au sein du Parlement Européen.

Claudiemarie.smolen@sciences-po.org



Katrin WITTIG, de nationalité allemande, a étudié la philosophie et la science politique à l'Université de Heidelberg avant d'obtenir le Diplôme de Sciences Po Paris, mention Affaires Internationales, spécialité Sécurité Internationale. En septembre 2009, elle commencera à travailler au siège de l'ONU à New York. Elle s'intéresse en particulier à la résolution des conflits, notamment dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Afrique ainsi qu'à la protection des droits de l'homme dans le monde entier. A côté de ses études à Sciences Po, elle a effectué plusieurs stages, notamment à la Mission Permanente de l'Allemagne auprès des organisations internationales à Genève et à l'Institut français des relations internationales à Paris, ainsi qu'un semestre d'échange à la Columbia University à New York.

katrin.wittig@sciences-po.org ou katrinwittig@hotmail.com



Martin CHATEL est titulaire d'un Master en Relations Internationales à l'IEP de Paris, filière Management Public International. A l'issue d'une scolarité à l'École européenne de Bruxelles, il entame ses études au cycle est européen de Sciences Po à Dijon. Il s'intéresse à la problématique de l'Elargissement de l'Union européenne et en particulier à la perspective européenne des Balkans occidentaux. A ce titre, il a effectué deux stages à la Commission européenne et auprès du Programme des Nations Unies pour le Développement en Bosnie et Herzégovine. La géopolitique internationale et l'appréhension des instruments du droit international définissent également le périmètre de ses projets professionnels. Cofondateur et Président en 2005 de l'association « Alternatives européennes », il exerce depuis 2007 la Vice Présidence de l'association « BB Express ».

martin.chatel@sciences-po-org



Natasha WUNSCH est étudiante en double Master entre Sciences Po Paris (Affaires européennes) et la Freie Universität à Berlin (Sciences Politiques). Anglaise et allemande, elle a intégré le premier cycle franco-allemand de Sciences Po Paris à Nancy, puis a passé sa troisième année à l'Université Complutense à Madrid et en stage au sein du bureau européen de la Fondation Friedrich Ebert à Bruxelles. En double cursus avec l'NALCO, où elle apprend le bosniaque/croate/serbe, elle s'intéresse surtout à la capacité de l'UE d'influer sur des pays tiers, et notamment au rôle de l'Union dans les Balkans occidentaux. Plus tard, elle aimerait contribuer à définir ce rôle, et à accélérer l'intégration euro-atlantique des pays de la région.

natasha.wunsch@sciences-po.org



Imprimé à Paris, France, juillet 2009
Droits d'auteurs: Association Bourgogne Balkans Express (loi 1901)
1er Cycle de SciencesPo Paris, Europe centrale et orientale
14, Av. Victor Hugo, 21000 Dijon

Reproduction permise sous condition de citer les auteurs des textes ci-joints ainsi que ladite publication.