

A Trieste il punto sullo stato dei Balcani Occidentali (quindici anni dopo Salonicco)

Il 12 luglio 2017 a Trieste – quasi quindici anni dopo il vertice UE/Balcani di Salonicco, in cui fu promesso l'ingresso in Europa ai Paesi di tutta la regione balcanica – si sono incontrati i Capi di Governo, i Ministri degli Esteri ed i Ministri dell'Economia e dei Trasporti dei 6 Paesi dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia) con gli omologhi di Italia, Austria, Croazia, Francia, Germania, Slovenia e Gran Bretagna. L'evento si inserisce nel cosiddetto *Berlin Process*, una iniziativa diplomatica avviata dalla Germania, più o meno autonomamente nel 2014 nel pieno della crisi migratoria (con il vertice di Berlino del 28 agosto 2014 che è stato preparato, senza la partecipazione dell'Italia, benché durante il semestre italiano di presidenza della UE, iniziato nel luglio dello stesso anno), ma successivamente divenuta più collegiale. Il processo, nato dunque per iniziativa di uno dei Paesi europei, si è ampliato probabilmente anche a causa delle rinnovate tensioni che si sono verificate nei Balcani. L'Unione Europea non è riuscita in passato a dare un contributo risolutivo per sbloccare le tante crisi latenti nella regione, ma ha svolto un ruolo notevole per la loro messa in sicurezza, svolgendo una costante operazione politico – diplomatica di prevenzione delle crisi e loro gestione. Non è un'operazione facile, oggi è estremamente difficile persuadere leadership e Paesi, che si sono affrancati in maniera violenta dall'esperienza politica jugoslava e che da questo processo hanno trovato una nuova legittimazione per esistere come Stati sovrani e come classi dirigenti, a ricostruire forme di integrazione tra loro e con i Paesi dell'Unione Europea. Per far questo, in passato si è fatto largo uso della promessa retorica dell'allargamento, della concessione generosa di fondi di sviluppo pubblici (a cui si sono affiancati ugualmente ingenti capitali privati di istituti finanziari europei, iniettati nei sistemi bancari della regione per finanziare progetti, molti dei quali poco profittevoli dal punto di vista imprenditoriale), delle necessità strategiche della NATO, della abolizione dei vincoli al movimento di persone e all'esenzione dei visti.

Lo strumento dell'allargamento e della politica di vicinato rappresenta il vero potere europeo di attrazione di Paesi che, in molti casi, in realtà, non vogliono cooperare tra loro, anche perché in massima parte sono nati dal processo di implosione della Jugoslavia. Senza l'Unione Europea e l'azione dei Paesi membri i Balcani – che non hanno raggiunto un ottimale equilibrio geopolitico - continuerebbero a produrre frizioni e tensioni di varia natura, in cui si inseriscono attori come la Russia o la Turchia, ritenuti, a torto o a ragione, forze esterne alla regione balcanica (questo assunto andrebbe forse rivisto, in quanto appare spesso che sia l'Unione Europea molto più estranea alla regione per affinità culturali, linguistiche e politiche, di quanto non lo siano Ankara o Mosca).

Quello che appare chiaro, tuttavia, è che gli interessi di Ankara e Mosca (in particolare dopo la crisi ucraina con la Russia e dopo la crisi del fallito golpe in Turchia) sono divergenti rispetto a quelli dell'Unione Europea e che pertanto il progetto del complemento dell'ingresso dei Balcani Occidentali nell'Unione Europea potrebbe comportare un peggioramento delle relazioni tra UE, Russia e Turchia. Anche di questo va tenuto conto nella valutazione dei complessi equilibri che regolano i meccanismi politici regionali.

Il contesto geopolitico dietro cui si sviluppa il Summit dei Balcani Occidentali di Trieste è pertanto particolarmente difficoltoso, in quanto esso fa seguito ad un quinquennio di rallentamento nei rapporti tra l'Europa e la Regione (2009 – 2014) a cui ha fatto seguito una ripresa di interesse alimentata da due macro sconvolgimenti geopolitici (Russia e Turchia) e dall'emersione di nuove problematiche asimmetriche di flusso (*foreign fighters* e crisi migratoria) differenti rispetto a quelle

tradizionali, maggiormente basate sui conflitti tradizionali (confini tra Stati, irredentismo, questioni etniche).

Ma è proprio la consapevolezza dei Paesi europei di come potrebbero deteriorarsi le situazioni dei Paesi della regione balcanica ad avere riaperto l'interesse della diplomazia europea – anche in una fase non facile per l'Unione Europea stessa. Per questo motivo è fondamentale che la UE, ma soprattutto gli stessi Paesi membri, attraverso il coordinamento delle loro azioni politiche bilaterali nella regione, continuino a promuovere la stabilità regionale, il dialogo e la riconciliazione tra gli Stati balcanici. Il vertice di Trieste da questo punto di vista rappresenta un importante momento politico in quanto allarga ad una più ampia prospettiva europea ed in parte adriatico – mediterranea le questioni irrisolte dello spazio balcanico.

Nome evento multilaterale	Anno	Paese ospitante	Partecipanti Balcani Occidentali	Partecipanti Paesi UE	Istituzioni UE
Conference of Western Balkan States	2014	Germania (Berlino)	Albania Bosnia Erz. Macedonia Kosovo Montenegro Serbia	Austria Croazia Slovenia	Presidente Commissione Commissario Allargamento Vice Presidente Commissione
Western Balkan Summit	2015	Austria (Vienna)	Albania Bosnia Erz. Macedonia Kosovo Montenegro Serbia	Austria Croazia Germania Italia Francia Slovenia	Alto Rappresentante / Vice Presidente Commissione
Western Balkan Summit	2016	Francia (Parigi)	Albania Bosnia Erz. Macedonia Kosovo Montenegro Serbia	Austria Croazia Germania Italia Francia Slovenia Gran Bretagna	Alto Rappresentante / Vice Presidente Commissione Commissario Allargamento
	2017	Italia (Trieste)		Austria Croazia Germania Italia Francia Slovenia Gran Bretagna	Alto Rappresentante / Vice Commissario Allargamento Commissario ai Trasporti
	2018	Inghilterra (Londra)			

La Brexit ed il Commonwealth dei Balcani Occidentali

Non sarà sfuggito ai più che il vertice di Trieste si differenzia dai precedenti (fatta eccezione del primo estremamente germanocentrico) in particolare per la presenza dell'Inghilterra (a livello del Ministro degli Affari Esteri, Johnson). La presenza britannica – così come la decisione di ospitare il prossimo summit a Londra va messa in relazione ai cambiamenti causati dal processo di uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea e la sospensione anche di quelle modeste forme d'integrazione / concertazione con la Politica Estera e di Sicurezza Europea. La Gran Bretagna negli ultimi anni non si è particolarmente contraddistinta per la sua azione politica nella regione dei Balcani Occidentali, in quanto gli interessi inglesi sono tradizionalmente più spostati nella parte del Mediterraneo Orientale (Egitto, Cipro, Turchia, Grecia) e la regione appariva marginalizzata rispetto agli assi geopolitici britannici. La ridefinizione del contesto geopolitico regionale potrebbe però favorire a breve un "ritorno" di Londra negli affari balcanici. Tale considerazione si basa anche sul fatto che appare piuttosto atipico che un summit diplomatico multilaterale, che si è sostanzialmente collocato nello spazio di azione esterna dell'Unione Europea, sarà organizzato il prossimo anno da un Paese che proprio dall'Unione Europea si sta sganciando. Tale iniziativa potrebbe essere letta come un tentativo di Londra di crearsi uno spazio di manovra nella regione balcanica, nella prospettiva che essa possa fallire la sua integrazione europea ed essere quindi risucchiata in più ampi spazi geopolitici, in particolare quello del Mar Nero e quello del Mediterraneo Orientale.

Se quest'analisi è corretta non mancheranno occasioni per verificare, nel prossimo anno, come gli inglesi intensificheranno la propria azione e molto probabilmente avvieranno forme di competizione politico-strategica con la geopolitica europea ed in particolare tedesca (che della geopolitica "europea" è la principale levatrice).

Particolare attenzione sarà rivolta da parte inglese al ruolo dei flussi migratori illegali nella regione, a quello della radicalizzazione dell'Islam balcanico, ai rapporti dei Paesi della regione con la Turchia, al futuro dei Paesi dell'Europa Sud Orientale membri della NATO che non entreranno a medio-lungo termine nell'Unione Europea (Turchia, Albania, Montenegro) o che, come per la Grecia, il cui futuro nell'Unione potrebbe essere incerto.

In altre parole, la mancanza dell'integrazione europea lascerà a Londra la possibilità di assumere un ruolo guida nella regione nel momento in cui Londra uscirà definitivamente dall'Europa ed i Paesi dei Balcani Occidentali riterranno che il loro ingresso nella UE o prenderà tempi lunghi o sarà rinviato sine die. A quel punto Londra potrà decidere di far leva sull'unica integrazione già realizzata, ossia quella Atlantica e che la vedrebbe in prima linea nel tessere una ridefinizione geopolitica dei Balcani in funzione delle nuove crisi con Mosca che potrebbero configurarsi in futuro sia nello scenario del Mar Nero che in quello del Mediterraneo Orientale.

Se questa fosse davvero la strategia di Londra, diverrebbe perfettamente comprensibile che la Gran Bretagna stia sperimentando nuove forme d'influenza politica in previsione della sua uscita dalla UE e del prevedibile aumento di rilevanza che l'Europa Sud Orientale – di cui i Balcani Occidentali rappresentano uno scenario di profondità strategica – rivestirà per la NATO. L'indebolimento della Grecia, il percorso difficilmente ricucibile di allontanamento di Ankara dall'Occidente, il conflitto apertosi nel Mar Nero ove si confrontano Russia e Paesi alleati della NATO, la debolezza dell'azione esterna europea sono tutte argomentazioni per Londra per avviare una nuova fase della propria politica estera nella regione. Una nuova politica che aggiunge un livello ulteriore di complessità anche perché non potrà che configurarsi come un confronto geopolitico con la UE.

I temi del summit di Trieste

Tra i temi trattati nel summit di Trieste, particolare significato è stato ricoperto da quello dello sviluppo economico e da quello delle interconnessioni logistiche e di trasporto della regione, con la firma del Trattato per la Comunità dei Trasporti. Vengono ripresi i vecchi progetti infrastrutturali del TEN-T, i corridoi trans-europei di trasporto ed energetici, e vengono messi sotto attenzione i progressi

registrati negli ultimi anni, mentre per il futuro vengono canalizzati sul finanziamento di queste opere i già esistenti fondi europei e della BEI e BERS. In totale, il finanziamento dei progetti infrastrutturali dell'Europa e delle Istituzioni finanziarie europee avrebbe superato 1,4 miliardi di euro per venti progetti di investimento. Una cifra tutto sommato non enorme se si considerano gli ampi ritardi strutturali e la difficile orografia della regione. L'agenda energia / trasporti prevede anche la creazione di un mercato energetico regionale e, per la prima volta, ha visto l'attivazione del *Connecting Europe Facility* (CEF) con una dotazione (decisa nel 2014 e parte del budget europeo 2014 – 2020) di 11.4 milioni di euro in cofinanziamento. Di un certo interesse l'input politico dato al progetto di collegamento tra il Mercato Regionale dell'Energia Elettrica dei Balcani Occidentali ed il Mercato Interno dell'Energia Elettrica della UE, che sarà sviluppato attraverso una collaborazione più stretta tra la *Energy Community* (un'organizzazione internazionale emanazione della UE costituita nel 2006 con Segretariato a Vienna il cui scopo è di creare un mercato energetico Pan-Europeo che comprende oltre ai membri UE anche i Balcani Occidentali, l'Ucraina, la Moldavia e la Georgia) e i sei Paesi balcanici. Anche il Gruppo di Lavoro CESEC, che raggruppa i 9 Paesi dell'Europa Sud Orientale membri della UE, (Austria, Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Italia, Romania, Slovenia e Slovacchia) è stato attivato dal summit di Trieste a valutare le migliori forme di cooperazione con i paesi del gruppo WB6 sullo sviluppo del mercato elettrico regionale.

Il Segretariato della *Energy Community* fornirà l'assistenza tecnica necessaria ai paesi dei Balcani per far avanzare la loro interconnessione energetica su temi come in *cross-border balancing*, lo sviluppo di mercati spot ed altre iniziative di integrazione. I leader dei Balcani Occidentali hanno riconosciuto che, nonostante i progressi compiuti, vi è la necessità di colmare i gap e raggiungere un maggiore impegno per completare le misure avviate in maniera da creare i presupposti per attirare gli investimenti necessari alla costituzione di una comunità energetica trans-balcanica.

L'altro dossier importante del summit è stato quello della integrazione dei trasporti regionali, che ha visto un ulteriore passo in avanti con la sottoscrizione del Trattato per l'istituzione della Comunità dei Trasporti da parte dell'Unione Europea e di cinque partner dei Balcani Occidentali. Purtroppo, proprio pochi giorni prima del Summit, la Bosnia Erzegovina ha comunicato la sua impossibilità di sottoscrivere il Trattato per via di dissidi interni tra il governo centrale ed il governo della entità serba. La mancata adesione della Bosnia Erzegovina ha fatto anche rimandare la possibilità di identificare la sede del Segretariato della Comunità dei Trasporti, che dovrebbe essere basata a Belgrado.

La mancata adesione della Bosnia Erzegovina ha comportato anche il ritardo nello stanziamento di alcuni fondi destinati al Paese per il corridoio VC, un ramo del corridoio V d'interesse dell'Italia in quanto unisce la Slavonia croata con la Capitale Sarajevo ed il porto del Medio Adriatico di Ploce. Assieme all'asse Bar – Belgrado esso rappresenta uno dei pochi rami orizzontali dei TEN, che mettono in collegamento l'Italia Centro – Meridionale con la Belgrado.

Il Summit ha anche dedicato particolare attenzione ai temi della lotta contro il terrorismo, l'estremismo, la radicalizzazione ed il crimine organizzato che vengono riconosciute come minacce particolarmente gravi che, anche grazie alla invocata connettività umana della regione, possono minacciare la cooperazione e l'integrazione regionale. Questi problemi sono comuni all'Unione Europea e all'Europa Balcanica e pertanto devono essere affrontati con una sempre più stretta cooperazione di polizia e giudiziaria. I Paesi dei Balcani vengono agganciati alla rete contro la radicalizzazione esistente già all'interno dell'Unione Europea (RAN). Nel comunicato finale viene in oltre ricordato che "è essenziale individuare e tagliare i legami tra i terroristi e le reti transnazionali del crimine organizzato operanti nel traffico di esseri umani, droga e armi: la collaborazione in questo settore continuerà, come proseguirà anche la lotta al riciclaggio del denaro sporco e al finanziamento di attività terroristiche". Con ciò si conferma che, anche nei Balcani, le diverse attività terroristiche e criminali stanno sempre più convergendo, alimentandosi l'un l'altra. Infine, una specifica attenzione è stata data alla questione del commercio illegale delle armi, particolarmente sviluppato nei paesi

dei Balcani ma che, in tempi di un elevato allarme terroristico all'interno dell'Unione Europea, rappresentano, com'è stato riscontrato in diversi attentati avvenuti in Europa il principale canale di approvvigionamento dei gruppi terroristici. Su questo tema i Paesi della regione hanno concordato di potenziare la lotta contro il traffico delle armi leggere e di piccolo calibro (SALW), aumentando la sicurezza fisica delle scorte di armi ed incoraggiando una campagna di raccolta volontaria.