

Il processo di Berlino sui WB6 si sposta a Londra

Il processo di Berlino è l'unico format politico di alto livello attualmente in funzione che unisce i 6 Paesi dei Balcani Occidentali (Bosnia Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Albania), i principali Paesi europei interessati alla regione e le istituzioni europee. Tredici sono i governi coinvolti dal processo di Berlino. Esso nasce nel 2014 per iniziativa tedesca a seguito della doccia fredda con cui la Commissione Europea in carica aveva annunciato che nessun allargamento dell'Unione si sarebbe avuto durante il mandato della Commissione Junker, che scade nel novembre 2018. Avvicinandosi la fine del mandato della Commissione, complice il conflitto ucraino che rischia di contagiare la regione balcanica, Junker ha ripreso in mano il dossier dell'ampliamento, riattivando i fili delle relazioni e promettendo che la nuova strategia per l'allargamento potrebbe vedere alcuni Paesi della regione entrare nell'Unione Europea dopo la metà del prossimo decennio. Su questo scenario si va ad inserire la Brexit, che qualcuno nella regione ha visto come un processo di ulteriore indebolimento per le possibilità di adesione della regione dei Balcani Occidentali all'Unione Europea.

Ovviamente, il futuro del processo dell'allargamento è legato alle numerose crisi sia interne che internazionali che attanagliano l'Unione Europea e che hanno ulteriormente rallentato un processo già stagnante a causa delle difficoltà interne nell'attuare le riforme necessarie ad aderire alla UE. In questo contesto, nel pieno della crisi migratoria, la Germania si è presa il compito di mandare un segnale di positivo coinvolgimento ai Paesi della regione, tentando al tempo stesso di migliorare la preparazione dei Paesi dei WB6 nell'affrontare i propri problemi strutturali. Dopo i meeting di Berlino, Vienna, Parigi e Trieste, Londra si è offerta di ospitare il quinto incontro del processo di Berlino, che probabilmente sarà riconfigurato su nuove basi a partire dal 2019. Vi sono dubbi sul fatto che ribadire una politica di porte aperte sia di per se sufficiente a recuperare i ritardi della regione, che sono sia di natura "tecnica" (standard di Copenaghen) che di natura politica (questione del Kosovo, disfunzionalità dell'etno-stato della Bosnia Erzegovina, questione del nome della Macedonia).

Non è ancora chiaro se l'inserirsi di Londra con una propria geopolitica e una propria visione della regione possa contribuire a ridare nuova energia e nuove risorse al disconnesso progetto europeo, oppure se esso vada ancora a aumentare il numero degli *stakeholder* internazionali che spingono le élites della regione a muoversi in maniera conflittuale e discontinua. Vi è anche una radicata e lunga tradizione non solo dei singoli Paesi della regione, ma anche dei differenti partiti e leader politici di affidarsi a potenze straniere differenti con lo scopo di incamerare sostegno politico e risorse economiche da destinare a una lotta politica interna che alimenta costantemente l'instabilità regionale, richiedendo in continuazione nuove risorse esterne. È in parte un'eredità della vecchia strategia di Tito circa la neutralità che consentiva alla Jugoslavia di trarre beneficio, di volta in volta, da ciascuno dei due blocchi, senza schierarsi con nessuno e potendo spostare a favore di uno dei due il proprio peso neutrale. La differenza con la situazione attuale è rappresentata dal fatto che il numero degli *stakeholder* interni che ambiscono a giocare un ruolo di pedina nella geopolitica regionale è esploso esponenzialmente. E ancora di più è esploso il numero degli attori internazionali che giocano nel tirare da parti opposte i molti fili della regione.

Da parte sua anche la UE avrà il suo summit dedicato ai Balcani ed esso si svolgerà durante la presidenza bulgara nel primo semestre del 2018. Vi è già stato un incontro tra i primi ministri May e Borissov per coordinare le due iniziative, visto che il summit inglese sui Balcani avverrà proprio al termine del semestre di presidenza bulgaro della UE. Dai riscontri giornalistici che sono venuti fuori nell'incontro è emerso che tra Londra e Sofia le priorità della collaborazione bilaterale sono

principalmente orientate sui settori del terrorismo e delle migrazioni, con un focus importante sulla sicurezza.

La sicurezza prima dell'allargamento. La nuova linea d'azione della UK post-Brexit nei Balcani

Vi sarà dunque una necessità per la Gran Bretagna di riqualificare una propria politica balcanica autonoma, processo che partirà dal 2018 e probabilmente impegnerà la diplomazia britannica per alcuni anni. Non è ovviamente dato immaginare quale consistenza essa potrà assumere, se essa sarà un surrogato dalla perduta politica estera europea comune o se invece avrà un livello di ambizione più elevato. Una delle difficoltà è legata al fatto che non sono ancora chiare le modalità con cui la Gran Bretagna uscirà dall'Unione. Non è facile difatti prevedere come si configurerà l'azione inglese nell'area balcanica in quanto essa sarà in buona parte condizionata dagli accordi – tutt'ora in corso di negoziazione con la UE - sull'uscita dall'Europa.

Si possono però identificare una serie di temi su cui essa impatterà e con i quali dovrà confrontarsi.

Un rafforzamento della politica regionale della NATO. Appare però evidente che uscendo la Gran Bretagna dall'Unione Europea e rimanendo nella NATO, sarà naturale per Londra spostare il peso della propria azione strategica nella regione, oltre che sul bilaterale, sul livello multilaterale dell'Alleanza Atlantica. Questo cambia non poco le cose in quanto l'adesione all'Alleanza Atlantica è indubbiamente più facile da raggiungere, ma può rivelarsi più problematica per la coesione regionale, specialmente se vista nel più ampio contesto dell'Europa Sud Orientale allargata, che si estende anche al Mar Nero e al Caucaso. In questo senso l'adesione alla NATO è molto più politica e geopolitica dell'adesione "tecnica" all'Unione Europea e costringe i Paesi a scegliere alternativamente, non solo per se stessi ma nel più ampio contesto regionale, o il rapporto con Mosca o quello con la NATO. Ciò vuol dire che per una Londra che agisce nei Balcani solo con lo strumento NATO diminuiscono le opzioni diplomatiche e si restringe il campo d'azione. La NATO, tuttavia, è uno strumento politico-militare che presenta anche delle controindicazioni, soprattutto mano a mano che i Paesi dei Balcani vanno riducendosi ad un nucleo difficilmente compatibile con l'Alleanza Atlantica. Non bisogna però pensare che con l'uscita dalla UE Londra dovrà giocarsi tutta la propria influenza in un unico canale multilaterale. Alla postura atlantica Londra dovrà necessariamente aggiungere altro per surrogare il proprio mancato "outreach". Qui ci si può aspettare che il Regno Unito adotti qualche forma di diplomazia trilaterale, come ad esempio una collaborazione con la Germania sulla Bosnia Erzegovina. In questo contesto vi sarebbero spazi per l'Italia per una collaborazione triangolare con la Serbia, a patto di riuscire ad offrire di più rispetto al bilaterale Londra – Belgrado.

Collegata alla questione della NATO vi è poi la preoccupazione inglese per l'influenza crescente della Russia nella regione. Essa prende le forme nel timore che Mosca abbia intenzione di sabotare il processo di allargamento della NATO, ma non si limita solo a questo. Il Regno Unito ritiene anche necessario contrastare che i Paesi della regione intrattengano rapporti militari ed industriali troppo stretti con Mosca, in parte sopravvalutando l'azione reale russa e soprattutto i mezzi economici da essi impiegati nella regione. Non appare che Mosca abbia una strategia strutturata e aggressiva di lungo periodo verso i Paesi balcanici e, pertanto, i Paesi della UE difficilmente capirebbero l'adozione di una marcata postura anti-russa da parte di Londra. Bisogna dire che, retorica e propaganda a parte, non vi sono segnali evidenti che fanno ritenere che il rinnovato impegno di Londra nei Balcani vada ad assumere una postura apertamente anti-russa. C'è piuttosto il rischio che si possano creare strumentalizzazioni anche da parte degli attori locali o altri attori internazionali per giocare la carta della contrapposizione strategica internazionale.

Come scritto più volte in questi Osservatori, i Balcani sono un teatro di contrapposizioni latenti ma secondarie, che vengono usati tatticamente dagli attori globali in maniera strumentale rispetto ai principali tavoli di conflitto e di contrapposizione, al momento vicini ma esterni alla regione stessa.

Nel campo della sicurezza interna, invece, la Brexit lascerà il Regno Unito (al netto degli accordi in corso di negoziazione) al di fuori delle strutture di collaborazione tra forze di polizia e sistemi giudiziari europei con i paesi della regione. Le modalità con cui lo UK post-Brexit abbandonerà gli strumenti di collaborazione comuni europei come *Europol* potrebbe produrre nuovi “gap” di sicurezza per Londra nella regione balcanica, che dovranno essere colmati con nuove iniziative bilaterali con ciascuno dei Paesi della regione. La Brexit dovrà spingere il Regno Unito ad avviare nuove iniziative nella regione per il contrasto al crimine organizzato, al traffico di droga e a quello di armi e di esseri umani. Tutti dossier strettamente collegati, per via diretta o indiretta, ad una delle questioni più serie che dovrà affrontare il Regno Unito, ossia quella del terrorismo internazionale di matrice jihadista. La radicalizzazione dell’Islam regionale sarà sicuramente un tema che verrà valorizzato anche in connessione con una possibile riapertura della rotta balcanica.

Per questi motivi il focus del vertice sui Balcani di Londra sarà molto sbilanciato sulle tematiche della sicurezza, sia interna che nel campo della difesa. Due settori in cui Londra, comunque, detiene delle elevate capacità nazionali operative che sicuramente verranno fatte valere nel corso dei rapporti bilaterali con i singoli Paesi della regione ma anche nei negoziati sulla Brexit.

Un altro tema interessante sarà quello di verificare come si svilupperanno i rapporti di Londra nei Balcani con la Turchia, Paese che nello scorso decennio ha strutturato la sua presenza culturale, economica politica e militare e che dopo il ravvicinamento con Mosca ha visto ulteriormente crescere il valore del suo “outreach” balcanico. Ankara rappresenta nella regione il principale attore del mondo islamico, ben avanti rispetto ad altri Paesi come Qatar o Arabia Saudita, che pur hanno affermato la propria presenza in quell’area geografica. Il Regno Unito è sempre stato sostenitore dell’ingresso della Turchia nella UE ma la Brexit ridurrà ovviamente questo tipo di “leverage”. Il punto di contatto tra i due Paesi potrebbe, invece, essere la NATO che Ankara ha sempre supportato dal punto di vista dell’allargamento anche giocando un ruolo militare di primo piano KFOR e nella missione militare in Bosnia. Agganciare la politica turca nei Balcani per Londra vuol dire, tuttavia, aggirare due scogli: quello della contrapposizione frontale con Mosca sulla stabilità regionale e allargamento della NATO; e quello della gestione del rischio di un crescente ricorso da parte di Ankara di politiche anti-occidentali e, in particolare, anti-europee.

Uno dei punti che, a nostro avviso, potrebbe caratterizzare l’azione di Londra nei Balcani, a partire già dal 2018, potrebbe essere quello del sostenere la candidatura della Macedonia verso la NATO. La situazione mostra qualche progresso e probabilmente Londra investirà un certo capitale politico per favorire un accordo tra Grecia (con cui il Regno Unito mantiene storicamente eccellenti relazioni politico – diplomatiche) e Macedonia sulla questione del nome di quest’ultima. Questione che, qualora dovesse veder scaturire un compromesso, farebbe poi scattare l’invito a Skopje ad aderire alla NATO, che potrebbe concretizzarsi già nel vertice NATO calendarizzato a Bruxelles per l’11 ed il 12 luglio 2018 e che si terrà il giorno dopo il summit di Londra sui Balcani Occidentali previsto invece per il 10 luglio.

I Balcani e la Brexit offrono tuttavia altri spunti di riflessione più globali. L’ingresso di un nuovo attore autonomo nella geopolitica regionale non va letto solo su come esso potrà ricadere nelle molteplici divisioni balcaniche, ma anche su come una rilanciata azione regionale britannica autonoma possa collegare i Balcani occidentali a più complesse dinamiche regionali. Non bisogna dimenticare difatti che il Regno Unito, a differenza di attori come la Turchia o la Germania, ha una politica estera di portata davvero globale con specifici interessi in Asia e nel Medio Oriente. Visti da Londra i Balcani non sono, dunque, solo uno spazio di completamento delle frontiere orientali dell’Europa, quanto piuttosto una piccola regione di interconnessione tra Europa ed Asia con un

ruolo nei grandi spazi di flusso dall'Oceano Indiano al Mediterraneo. In questo scenario sarà interessante vedere come l'azione inglese nei Balcani dopo la Brexit si incontrerà con gli interessi economici e logistici cinesi nella regione, ad iniziare di quelli sulla Grecia.

Analisi, valutazioni e previsioni

Il vertice sui Balcani di Londra del 2018 dovrà affrontare molti nodi, non solo per la regione Balcanica, ma più in generale per riconfigurare una politica britannica nell'Europa Sud Orientale priva dello strumento dell'allargamento e costruita solo sulla gamba della NATO. Per molti anni il governo britannico ha chiaramente de-prioritarizzato i Balcani Occidentali, ritenendoli come un'area non strategica, affidando una parte della propria presenza al multilaterale europeo. Ora Londra sarà in buona parte in competizione con l'azione dell'Unione Europea e dovrà riannodare le fila della propria presenza nazionale. A nostro avviso questo scenario spingerà Londra a puntare molto sul rapporto con la Turchia, a far avanzare il dossier sul nome della Macedonia e dunque sbloccare l'invito per Skopje e coordinarsi con Berlino sugli altri dossier più complessi come quello della Bosnia Erzegovina. Non è chiaramente un'operazione facile e non prevedibile se ciò rafforzerà od indebolirà il ruolo britannico nella regione.

Per quanto riguarda il processo di Berlino, il fatto che il quinto appuntamento del processo nel 2018 si svolga a Londra, ossia in un Paese in procinto di uscire dall'Unione Europea, mentre tutti i Paesi dei Balcani Occidentali vi vogliono aderire, rappresenta certamente una fonte di confusione politica che indica come non sia affatto facile trovare il filo della matassa geopolitica su dove sia diretta la regione dell'Europa Sud Orientale. Molti Paesi della regione hanno accolto il passaggio di testimone dall'Italia a Regno Unito come un segnale di ulteriore rallentamento del processo di allargamento della UE ai Balcani Occidentali. In realtà non sembra essere questo il caso ed il ritrovato interesse di Londra per la regione coincide con quello di altri Paesi europei e della stessa Unione. Bisogna piuttosto riconoscere che esso aumenta la complessità degli attori che operano e si contrappongono in quest'area.