



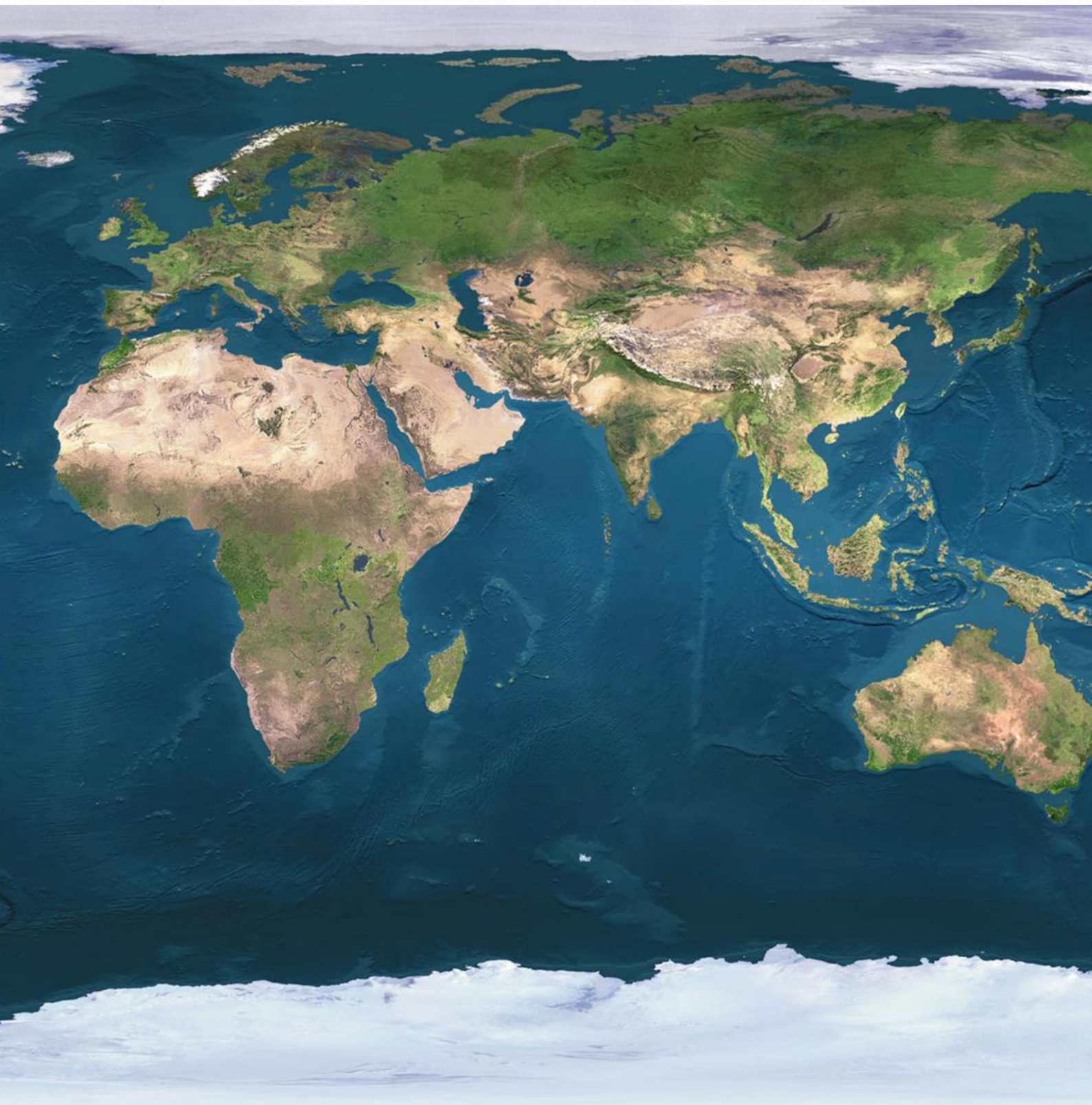
Analisi Strategica Balcani e Mar Nero

Strategic Analysis The Balkans and the Black Sea

2023

- Anno XXV -
Volume Monografico

<https://casd-irad.it>





CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA

CENTER FOR HIGH
DEFENCE STUDIES



ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA
DEFENSE ANALYSIS AND
RESEARCH INSTITUTE

Analisi Strategica del 2023 Balcani e Mar Nero

**Year 2023, Strategic Analysis
The Balkans
and the Black Sea**

Indice / Index

Versione in italiano / Italian version 7

Versione in inglese/ English version 17

Analisi Strategica del 2023

Balcani e Mar Nero

Analisi Strategica del 2023

Balcani e Mar Nero



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file .pdf) al seguente link:
http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Questo volume è stato curato dall'**Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa**

Direttore

Col. c. (li) s. SM Gualtiero Iacono

Vice Direttore

Capo Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni

Col. A.A.r.n.n. Pil. Loris Tabacchi

Redazione

Addetti

1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2° cl. Gianluca Bisanti - 1° Aviere Capo Alessandro Del Pinto

Progetto grafico

1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2° cl. Gianluca Bisanti – Serg. Manuel Santaniello

Revisione e coordinamento

**C.V. Massimo Gardini - S.Ten. Elena Picchi – Funz. Amm. Aurora Buttinelli – Funz. Amm Enzo Striano
- Ass. Amm. Anna Rita Marra**

Autore

Matteo Bressan

Stampato dalla tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa

Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma

tel. 06 4691 3208

e-mail irad.usai@casd.difesa.it

Chiuso a dicembre 2023

ISBN 979-12-5515-105-0

Analisi Strategica 2023

Abstract

L'incerto andamento della controffensiva ucraina, le cui sorti risultano essere sempre più legate al sostegno economico e militare dell'occidente, così come le *lessons identified* dei nuovi paradigmi della sicurezza marittima nel Mar Nero e la ripresa di pericolosi episodi di violenza in Kosovo contraddistinguono l'area geostrategica di riferimento. A pesare sulla stabilità dei Balcani occidentali è l'incerto processo di integrazione europea rispetto al quale la prospettiva e le tempistiche di allargamento restano elementi essenziali. La regione ha, infine, confermato di essere la seconda – dopo quella del Mediterraneo Centrale – porta di accesso di migranti irregolari attraverso le frontiere esterne dell'Unione Europea.

Prospettive del conflitto russo - ucraino

La controffensiva dell'Ucraina, tesa ad invertire l'aggressione russa e i rapporti di forza del campo di battaglia, sembra essersi arrestata, proprio in concomitanza con l'arrivo dell'inverno. Da un lato, l'Ucraina ha dimostrato una risolutezza e abilità straordinarie, non solo arrestando l'offensiva russa, ma anche riprendendo una parte considerevole del territorio conquistato dalla Russia.

Dall'altro lato della medaglia ci sono gli enormi costi umani ed economici della guerra e la realtà che la Russia è riuscita, almeno per ora, a usare la forza per impadronirsi di una parte considerevole del territorio ucraino. Nonostante la tanto annunciata controffensiva dell'Ucraina, nel corso del 2023 la Russia ha effettivamente guadagnato più territorio di quanto non abbia fatto l'Ucraina. Nel complesso, nessuna delle due parti ha fatto progressi significativi. Le forze ucraine e russe hanno combattuto fino al verificarsi di una situazione di stallo.

Un'opzione per l'Occidente è quella di continuare a fornire armi all'Ucraina nella speranza che ciò consenta alle sue forze di sconfiggere quelle russe. Il problema è che, indipendentemente da quanto a lungo e duramente combatta, l'esercito ucraino non mostra segnali di avere la capacità di sfondare le formidabili difese della Russia. La difesa tende ad avere un vantaggio sull'offensiva e le forze russe sono trincerate dietro chilometri di campi minati, trincee, trappole e fortificazioni. L'Occidente può inviare più carri armati, missili a lungo raggio ed eventualmente aerei da combattimento F-16, ma non esiste una soluzione miracolosa in grado di cambiare le sorti del campo di battaglia.

L'economia russa e la sua base industriale sono sul piede di guerra. Mosca importa anche armi dalla Corea del Nord e dall'Iran e ha accesso a beni di consumo che contengono tecnologia che può riutilizzare per usi militari. Se la Russia avesse bisogno di rafforzare la propria presenza militare in Ucraina, ha un'ampia riserva di manodopera a cui attingere. Anche la Russia ha trovato nuovi mercati per la sua energia, mentre le sanzioni hanno avuto solo un effetto modesto sull'economia. Putin appare politicamente sicuro e in controllo delle leve del potere, dai servizi militari e di sicurezza così come dei media e della narrativa pubblica. Nel frattempo, in Ucraina, soldati e civili continuano a perdere la vita in numero significativo, l'esercito sta bruciando le sue scorte di armi e l'economia si è ridotta di circa un terzo (anche se sta cominciando a mostrare segni di crescita).

Allo stesso tempo, la volontà politica di continuare a fornire sostegno militare ed economico all'Ucraina ha cominciato a indebolirsi sia negli Stati Uniti che in Europa. Tra i sostenitori occidentali dell'Ucraina, la stanchezza dell'Ucraina sta iniziando a incidere negativamente sulla loro disponibilità a mantenere il flusso di sostegno a Kiev. Gli Stati Uniti rimangono centrali per quanto riguarda la fornitura di aiuti occidentali all'Ucraina, ma nel Partito Repubblicano cresce l'opposizione a fornire

ingenti quantità di ulteriore assistenza. Il principale contendente alla nomina presidenziale repubblicana, l'ex presidente Donald Trump, ha storicamente manifestato una vicinanza alla Russia insieme ad una contestuale presa di distanza dai partner degli Stati Uniti, compresa l'Ucraina. Il fatto che Trump preceda Biden nei sondaggi negli Stati chiave non fa altro che aumentare l'incertezza sulla traiettoria della politica statunitense. Conseguentemente l'instabilità nel sostegno degli Stati Uniti all'Ucraina aumenterà l'instabilità in Europa, dove la Slovacchia, ha già deciso di cessare la fornitura di aiuti militari a Kiev.

Tale scenario rivela una scomoda verità: vale a dire che l'Ucraina e l'Occidente si trovano su una traiettoria insostenibile, caratterizzata da un evidente disallineamento tra fini e mezzi disponibili. Gli obiettivi di guerra di Kiev – l'espulsione delle forze russe dal territorio ucraino e il pieno ripristino della sua integrità territoriale, compresa la Crimea – rimangono legalmente e politicamente inattaccabili ma, apparentemente fuori portata per l'imminente futuro e probabilmente anche oltre.

Gli Stati Uniti, insieme ai partner europei, dovrebbero avviare consultazioni con Kiev pensando ad una strategia incentrata sulla disponibilità dell'Ucraina a negoziare un cessate il fuoco con la Russia e parallelamente a spostare le priorità dall'offensiva alla difesa. Kiev non rinuncerebbe a ripristinare l'integrità territoriale o a ritenere la Russia economicamente e legalmente responsabile della sua aggressione, ma riconoscerebbe che le sue priorità a breve termine devono spostarsi dal tentativo di liberare più territorio alla difesa e ricostruzione di oltre l'80% del territorio. L'approccio attuale di Kiev è caratterizzato da costi elevati e prospettive basse che mettono gli ucraini nella scomoda posizione di chiedere assistenza occidentale a tempo indeterminato al fine di sostenere uno sforzo con poche possibilità di successo.

La Russia potrebbe benissimo respingere l'offerta di cessate il fuoco avanzata dall'Ucraina, ma anche se il Cremlino si dimostrasse intransigente, il passaggio dell'Ucraina dall'offensiva alla difesa limiterebbe la continua perdita dei suoi soldati, le consentirebbe di indirizzare più risorse alla difesa e alla ricostruzione a lungo termine nonché rafforzerebbe il sostegno occidentale dimostrando che Kiev ha una strategia percorribile e incentrata su obiettivi raggiungibili. Nel lungo termine, tale postura strategica renderebbe chiaro alla Russia che non può sperare di sopraffare l'Ucraina e la volontà dell'Occidente di sostenerla. Putin nutre ancora obiettivi di guerra espansivi in Ucraina e ritiene di avere maggiore capacità di resistenza. Non c'è dubbio che il Presidente russo stia, inoltre, seguendo da vicino i sondaggi negli Stati Uniti che indicano come il ritorno di Trump alla Casa Bianca sia una possibilità realistica, un risultato che sicuramente indebolirebbe il sostegno degli Stati Uniti all'Ucraina. Questa consapevolezza potrebbe convincere Mosca a spostarsi dal campo di battaglia al tavolo delle trattative, una mossa che favorirebbe l'Ucraina, dal momento che la diplomazia offre il percorso più realistico per porre fine non solo alla guerra ma anche, a lungo termine, all'occupazione del territorio ucraino da parte della Russia.

Un cessate il fuoco salverebbe vite umane, permetterebbe l'avvio della ricostruzione economica e consentirebbe all'Ucraina di destinare le armi occidentali a investimenti nella sua sicurezza a lungo termine piuttosto che ad impiegare rapidamente armi su un campo di battaglia in fase di stallo. I termini precisi di un cessate il fuoco – i tempi, l'esatta ubicazione di una linea di contatto, le procedure per il ritiro di armi e forze, le disposizioni per l'osservazione e l'applicazione – dovrebbero essere definiti sotto un'ampia supervisione internazionale, probabilmente sotto gli auspici delle Nazioni Unite o dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). All'Ucraina tale scenario consentirebbe di concentrarsi sulla ricostruzione del territorio oggi sotto il suo controllo invertendo l'equazione attacco-difesa e mettendo la Russia nella posizione di dover sostenere costi esorbitanti per condurre operazioni offensive contro forze ucraine ben trincerate e difese. Anche attraverso una strategia difensiva lungo la linea del fronte, l'Ucraina potrebbe continuare a utilizzare armi a lungo raggio, mezzi navali e operazioni segrete per colpire le posizioni russe nelle retrovie e in Crimea. Qualora poi emergessero segnali o criticità circa la tenuta o la volontà della Russia di

continuare a combattere, l'Ucraina avrebbe la possibilità di tornare ad una strategia più offensiva. Convincere il Presidente ucraino Volodymyr Zelenskij e l'opinione pubblica ucraina a cambiare rotta non sarebbe un compito facile, data la fondatezza della loro causa e tutto ciò che è già stato sacrificato. La realtà, però, è che - quella che era iniziata come una guerra di necessità per l'Ucraina, una lotta per la sua stessa sopravvivenza – si è trasformata in una guerra per riconquistare la Crimea e gran parte della regione del Donbass nell'Ucraina orientale. Una guerra di attrito che rischia di perdere nel tempo il sostegno occidentale. A fronte di queste incognite, potrebbe avere più senso per l'Ucraina garantire una prospettiva democratica e prospera per la parte del Paese sotto il controllo di Kiev piuttosto che rischiare il futuro della Nazione in uno sforzo militare di lungo termine per riconquistare il territorio ancora sotto il controllo russo¹.

La sicurezza marittima nel Mar Nero: lezioni apprese

Le minacce poste alla libertà di navigazione nel Mar Nero, a seguito dell'aggressione della Russia all'Ucraina, impongono un adattamento della Unione Europea e della NATO alle nuove sfide caratterizzanti la sicurezza marittima. L'Europa ha, nel marzo del 2023, aggiornato – adattandola alle nuove sfide – la sua *EU Maritime Security Strategy*. Lo scopo della revisione è garantire che l'UE disponga di un'ampia gamma di strumenti efficaci per affrontare minacce e sfide alla sicurezza nuove e in evoluzione, tra cui la crescente concorrenza strategica per il potere e le risorse nei bacini marittimi intorno all'UE, la tutela ambientale e gli attacchi ibridi e informatici contro le infrastrutture marittime. La strategia fornisce un quadro che consente all'UE di intraprendere ulteriori azioni per tutelare i propri interessi in mare e proteggere i propri cittadini, i propri valori e la propria economia, anche alla luce dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina². Di contro, la NATO ha una esigenza di aggiornamento coerente con la direzione intrapresa nel Concetto Strategico di Madrid che consente (verificare se ho interpretato bene ciò che si voleva esprimere) un più elevato grado di interoperabilità tra le Marine alleate e i loro partner.

Dalla pubblicazione della strategia marittima del 2011, l'ambiente strategico in mare si è evoluto notevolmente. In particolare, il documento non fa alcun riferimento né alla Cina né alla Russia, definite rispettivamente, nel Concetto strategico 2022, come una “sfida ai nostri interessi, sicurezza e valori” e come “la minaccia più significativa e diretta per la sicurezza degli alleati e alla pace e alla stabilità nell'area euro-atlantica”. Al contrario, il panorama geopolitico del 2023 è radicalmente diverso e molto più preoccupante. Il riemergere di una minaccia sottomarina russa attorno al Nord Atlantico e al divario Groenlandia-Islanda-Regno Unito (GIUK), il crescente attacco alle infrastrutture sottomarine critiche nel Mar Baltico e le persistenti minacce alle infrastrutture marittime e al commercio nella regione del Mar Nero, rappresentano tutte chiare minacce per i membri della NATO. Gli alleati della NATO devono quindi elaborare un nuovo approccio che stabilisca un quadro per la cooperazione e prepari l'alleanza per le sfide che dovrà affrontare nei prossimi anni.

La nuova strategia dovrebbe fornire un'analisi dettagliata dell'attuale contesto strategico in ciascuna regione rilevante per gli interessi di sicurezza degli alleati, seguita da un elenco chiaramente definito di minacce, sfide e obiettivi strategici. Da un punto di vista puramente navale, la strategia dovrebbe anche definire la configurazione e lo spiegamento dei Gruppi navali permanenti

¹ Haass R. and Kupchan C., *Redefining Success in Ukraine - A New Strategy Must Balance Means and Ends*, Foreign Affairs 17 novembre 2023 <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/redefining-success-ukraine>

² *Maritime security: Council approves revised EU strategy and action plan*, European Council 24 Ottobre 2023 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/24/maritime-security-council-approves-revised-eu-strategy-and-action-plan/#:~:text=The%20revised%20EU%20maritime%20security,contributions%20from%20the%20member%20states.>

della NATO (SNMG)³. La possibile creazione di un'ulteriore forza navale sminatrice per il Mar Nero con le marine di Romania, Bulgaria e forse Turchia, i tre membri della NATO che si affacciano su questo mare, ha evidenziato la necessità di adattare la struttura dei gruppi permanenti per massimizzare la contribuzione di tutte le Nazioni partecipanti, puntando su una responsabilità geografica più ristretta e a missioni più circoscritte e definite⁴.

Prospettive per l'adesione dei Balcani occidentali nell'Unione Europea

In quello che potrebbe essere il suo ultimo discorso sullo stato dell'Unione come Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen ha dichiarato, lo scorso 13 settembre 2023, che l'Unione europea dovrebbe rispondere alla “chiamata della storia” e ammettere un ampio gruppo di nuovi membri, anche provenienti dai Balcani occidentali. Dieci giorni prima, il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, aveva ipotizzato un possibile allargamento dell'Unione Europea entro il 2030.

Tuttavia, nessuna delle due parti è pronta. L'UE è riluttante ad allargarsi e i Paesi dei Balcani occidentali sono riluttanti a riformarsi. Mentre il Cremlino continua i suoi tentativi di influenzare la regione, le istituzioni dell'UE devono tenere conto di questa esigenza strategica nel dare priorità all'adesione della regione. Nel suo discorso, von der Leyen ha fatto eco a un'opinione popolare nell'UE secondo cui, sebbene sia ritenuto strategico, questo allargamento dovrebbe comunque essere basato sul merito.

E' necessario, tuttavia, un impegno più concreto che dovrebbe essere assunto attraverso un approccio graduale. Dal vertice di Salonicco del 2003, conclusosi con la dichiarazione dell'Unione Europea secondo la quale tutti i Paesi dei Balcani occidentali diventeranno parte integrante dell'UE una volta che avranno soddisfatto i criteri stabiliti di Copenaghen, l'impegno dell'UE verso l'allargamento ha subito numerose battute d'arresto.

Le controversie bilaterali (tra Grecia e allora Macedonia, Slovenia e Croazia, Bulgaria e Macedonia del Nord) hanno incrinato le relazioni diplomatiche tra gli Stati membri e i Balcani occidentali, mentre il mancato riconoscimento del Kosovo da parte di cinque Stati membri dell'UE ha danneggiato le speranze di adesione. Allo stesso tempo, i sei Paesi candidati ai Balcani occidentali – Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Kosovo, Montenegro e Serbia – hanno regredito in importanti settori: democrazia, stato di diritto, libertà dei media, lotta alla corruzione ed economia di mercato.

Sono stati criticati dagli osservatori per essersi trasformati in “stabilitocrazie” e dall'UE per non aver assunto una posizione più forte contro le loro inclinazioni autocratiche. Questa tendenza rappresenta un grave rischio per la sicurezza dell'UE: questi governi, difatti, sono più propensi a chiedere prestiti o investimenti a partner che non impongono vincoli di performance democratica. Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro hanno già cercato partner alternativi con Paesi come Russia, Turchia e Cina, la cui influenza autoritaria probabilmente indebolirà ulteriormente le loro democrazie e allontanerà le loro alleanze geopolitiche dall'UE.

Nei vent'anni trascorsi dal vertice di Salonicco, il mancato impegno dell'UE nei confronti dell'allargamento e l'arretramento degli Stati dei Balcani occidentali si sono trasformati in un circolo vizioso di scuse e delusioni da entrambe le parti. La volontà politica dell'UE di integrare Ucraina e Moldavia, a seguito dell'invasione russa, ha rilanciato, inoltre, le discussioni sull'allargamento. Gli

³ Vazquez G., NATO Needs a Maritime Strategy for a Darker Age, CEPA 16 novembre 2023 <https://cepa.org/article/nato-needs-a-maritime-strategy-for-a-darker-age/>

⁴ Hacaoglu S., Okov S. Timu A., NATO Members Seek to Reach Deal on Black Sea Mine-Sweeping Force, Bloomberg 20 novembre 2023 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-20/nato-members-seek-to-reach-deal-on-black-sea-mine-sweeping-force#xj4y7vzkg>

Stati dei Balcani occidentali non dovrebbero fare affidamento sull'ammorbidimento dei criteri di allargamento a causa dell'attuale slancio geopolitico nei confronti di Ucraina e Moldavia.

Al contrario, la soluzione migliore sarebbe che ogni Stato, portando avanti le riforme, fosse in grado di avanzare al proprio ritmo attraverso un'adesione progressiva. Un'adesione cosiddetta per fasi ricostruirebbe la fiducia dei Paesi candidati nei processi basati sul merito ed è già in discussione in molte capitali europee. L'UE, tuttavia, deve superare le divergenze tra gli Stati membri su come rendere le sue istituzioni più flessibili e meglio attrezzate per l'allargamento graduale. Un pacchetto di base dovrebbe includere almeno i seguenti elementi: partecipazione al mercato unico, piena integrazione con l'agenda climatica dell'UE (compreso l'accesso agli strumenti finanziari del Green Deal europeo) e accesso ai fondi strutturali dell'UE (totale o parziale).

L'iniziativa dovrebbe avere come prerequisito il pieno allineamento dei candidati alla politica estera dell'UE e dovrebbe provenire dal Consiglio europeo (non dalla Commissione europea) come segno di un forte impegno politico.

Alcuni Stati membri temono che un rapido processo di adesione possa portare all'ingresso di un leader che si oppone ai valori dell'UE, come il Primo Ministro ungherese Viktor Orban, che blocca costantemente la legislazione dell'UE. Per evitare blocchi alle nuove adesioni, Michel ha proposto due misure. La prima è una "clausola di fiducia", in base alla quale i nuovi Paesi non possono bloccare i futuri membri e il secondo, è un metodo di "astensione costruttiva" che deriva dall'astensione dell'Austria neutrale nelle discussioni dell'UE sul Fondo europeo per la pace, che finanzia l'invio di armi all'Ucraina.

Mentre la prima misura sembra attuabile, la seconda risulta più di difficile applicazione in quanto presuppone un elevato livello di maturità politica. Fare affidamento sull'astensione costruttiva per superare gli ostacoli difficilmente funzionerà tra i nuovi politici a Bruxelles, desiderosi di mostrare la propria forza politica. Un approccio graduale all'adesione, in cui i nuovi aderenti ottengono un potere di voto incrementale è, pertanto, più probabile per contrastare questa minaccia. L'UE, infine, deve cogliere questa ritrovata urgenza geopolitica per accelerare l'adesione dei sei Stati dei Balcani occidentali senza suggerire un'alternativa all'allargamento. La mancata adesione della Turchia all'UE serve da avvertimento su ciò che può accadere quando un governo si rende conto che non aderirà al blocco: una pericolosa "rinuncia" alle riforme che può portare a un ulteriore arretramento democratico di un vicino europeo e spingerlo più a est in cerca di alleati. Nel caso dell'Ucraina, il rischio di un mancato allargamento potrebbe essere la nascita di un Paese nazionalista, un'Ucraina alla Orban. Allo stesso tempo, gli ambiziosi progressi dell'Ucraina verso l'integrazione nell'UE hanno creato un paradosso nel processo di adesione dell'UE: i sei Paesi dei Balcani occidentali, con una popolazione complessiva di 17 milioni di abitanti, non minacciano la capacità di assorbimento dell'UE, ma l'UE è riluttante a farlo. Di contro, con l'Ucraina si avverte un senso di urgenza di andare avanti, ma le sue dimensioni potrebbero rappresentare un problema di capacità di assorbimento nel tessuto dell'Unione Europea.

Questo è il motivo per cui la Commissione europea non può gestire il processo di adesione dell'Ucraina allo stesso modo con cui avviene nei Balcani occidentali. Essendo un Paese in guerra, l'adesione dell'Ucraina deve contenere messaggi politici coraggiosi e coerenti e maggiori finanziamenti legati alla sua ricostruzione. Le discussioni su come collegare la ricostruzione all'integrazione dell'UE devono iniziare entro la fine di quest'anno per preparare il prossimo quadro finanziario pluriennale, la politica agricola comune e la politica di coesione per il potenziale allargamento. Il quadro finanziario per l'Ucraina rientrerebbe in un accordo di pace più ampio che potrebbe includere i beni russi congelati e un ulteriore sforzo di stabilizzazione economica, ben al di sopra della dimensione di qualsiasi strumento di politica di adesione o di coesione disponibile fino ad oggi per ogni singolo Paese. Il processo di integrazione dell'Ucraina deve infondere fiducia negli Stati membri dell'UE per rafforzare la volontà politica dietro l'adesione dei Balcani occidentali. Oltre

all'attuale approccio basato sul merito, un processo graduale consentirebbe, pertanto, di tenere conto delle capacità di ciascuno Stato candidato.

Dietro l'attenzione di alcuni Stati membri sull'avanzamento e la riforma del processo di allargamento si nasconde una mancanza di preparazione all'interno dell'UE per sostenere i Balcani occidentali. Gli attuali tentativi sia della von der Leyen che di Michel di rinviare il processo di integrazione nei Balcani occidentali e creare una migliore preparazione all'interno dell'UE, potrebbero non avere successo se nessuno dovesse prenderlo seriamente. L'UE, al contrario, dovrebbe immediatamente adottare le misure necessarie per essere preparata all'allargamento poiché il richiamo della storia può facilmente trasformarsi in un'occasione storica mancata⁵.

Prosegue l'allontanamento della Turchia dalla UE

La Turchia rimane un partner chiave per l'Unione europea e un Paese candidato, ma i negoziati di adesione sono in fase di stallo dal 2018, in linea con la decisione del Consiglio europeo.

Il Paese non ha invertito la tendenza negativa di allontanamento dall'Unione Europea e ha perseguito in misura limitata le riforme legate all'adesione. È proseguita la cooperazione con la Turchia in settori di interesse comune ed essenziali quali la lotta al terrorismo, l'economia, l'energia, la sicurezza alimentare, la migrazione e i trasporti. La Turchia deve adottare misure decisive per migliorare in modo significativo l'allineamento con la PESC dell'UE⁶. Il rapporto su 2023 *Enlargement Package* rileva costanti gravi passi indietro e carenze strutturali nel settore e nel sistema giudiziario, così come la pressione politica sulla magistratura. Nel rapporto si prende atto del rifiuto del Paese di attuare le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel rapporto si evidenzia come non siano stati segnalati progressi nella lotta alla corruzione, aggiungendo che le istituzioni mancano di trasparenza, che non esiste una strategia globale per combattere corruzione e criminalità e che sussistono lacune giuridiche che impediscono una lotta migliore.

Per quanto riguarda la libertà di espressione, la Commissione ha nuovamente notato il continuo e grave arretramento, confermato da ampie restrizioni alle attività di giornalisti, scrittori, avvocati, accademici, difensori dei diritti umani e voci critiche hanno continuato ad avere un effetto negativo sull'esercizio delle loro libertà.

Il rischio di una nuova escalation tra Serbia e Kosovo

I vari episodi di tensioni, da ultimo quello divampato lo scorso 24 settembre con l'attacco di un gruppo di uomini armati serbi al villaggio di Banjska, hanno riportato alle stelle la tensione tra Serbia e Kosovo.

All'indomani dell'incidente, Belgrado e Pristina si sono scambiate reciproche accuse. Il Presidente serbo Aleksandar Vucic ha affermato che il "terrore" del governo del Kosovo ha spinto la minoranza serba nella parte settentrionale del Paese ad una "rivolta". Il Primo Ministro del Kosovo Albin Kurti ha accusato la Serbia di sostenere finanziariamente e logisticamente i gruppi della "criminalità organizzata" che attaccano il suo Paese.

Il 29 settembre il portavoce della Casa Bianca John Kirby ha dichiarato che la Serbia stava ammassando al confine un numero di forze senza precedenti. Con 4.500 soldati della NATO di

⁵ Tcherneva V., *Before it's too late: How the EU should support the Western Balkans' EU accession*, ECFR 14 settembre 2023 <https://ecfr.eu/article/growing-pains-how-the-eu-should-support-the-western-balkans-eu-accession/>

⁶ *Europe: Conditional 'Yes' for Bosnia – Western Balkans Must Accelerate Reforms*, Balkan Insight 8 novembre 2023 <https://balkaninsight.com/2023/11/08/europe-conditional-yes-for-bosnia-western-balkans-must-accelerate-reforms/>

stanza in Kosovo, attraverso la missione di mantenimento della pace della KFOR, la minaccia di uno scontro militare con l'Occidente così come con il Kosovo è sembrata reale.

A seguito di una telefonata con il Segretario di Stato americano Antony Blinken, Vucic ha annunciato di aver avviato un graduale ritiro delle truppe al confine con il Kosovo.

L'incidente non ha scatenato un conflitto armato ma ha evidenziato alcune realtà importanti. In primo luogo, Belgrado continua a sfruttare la questione del Kosovo per distogliere l'attenzione dai problemi interni; in secondo luogo, Vucic potrebbe perdere il controllo sui suoi alleati serbi nel nord del Kosovo; e in terzo luogo, si è perso lo slancio nei negoziati Kosovo-Serbia, il che potrebbe provocare ulteriori scontri.

Negli ultimi mesi il Presidente serbo e il Governo, guidato dal Partito Progressista Serbo, hanno dovuto affrontare un crescente malcontento pubblico. Due sparatorie di massa in Serbia hanno scatenato proteste antigovernative. La rabbia dell'opinione pubblica si è concentrata sul considerevole apparato di sicurezza del Paese, impotente nel prevenire una sparatoria di massa nel cuore della capitale serba, e sui media fedeli a Vucic che hanno promosso l'esaltazione della violenza. L'incidente in Kosovo è stato una distrazione utile per il Presidente. Spostare il dibattito interno sulla difficile situazione dei serbi nel nord del Kosovo e mostrare i muscoli è la sua strategia di sopravvivenza politica. Non era la prima volta che faceva finta di voler andare in guerra per proteggere i serbi, ed è probabile che non sarà nemmeno l'ultima. Il confronto con Pristina produce un significativo capitale politico in Serbia. La retorica entusiasta dei media nazionalisti ha esortato la Serbia ad attaccare e "riconquistare" il Kosovo. Alcuni nella società serba nutrono questa idea, soprattutto perché percepiscono l'Occidente come in declino, mentre Belgrado – presumibilmente – gode del sostegno di superpotenze come Russia e Cina.

Dopo tutte le minacce verbali adottate in questi anni, Vucic ha dovuto allentare la tensione, trovandosi in una situazione difficile. La sparatoria a Banjska lo ha fatto sembrare il guastatore degli sforzi occidentali per trovare una soluzione alla disputa con il Kosovo. Questa potrebbe essere una pessima prospettiva per Vucic, poiché se venisse percepito come il problema piuttosto che la soluzione, non vi sarebbe motivo per cui l'Occidente dovrebbe sottacere su altre questioni chiave, quali la riluttanza della Serbia ad aderire alle sanzioni contro la Russia.

In precedenza, l'UE e gli Stati Uniti avevano accusato Kurti di essere sin troppo ostinato e di aver sabotato i cosiddetti colloqui di normalizzazione guidati dall'Alto Rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza Josep Borrell. Bruxelles ha addirittura adottato alcune sanzioni contro Pristina. Ora, però, è la Serbia a risultare la parte colpevole.

Kurti, ovviamente, ha colto l'occasione per cavalcare la questione ed ha denunciato quotidianamente le azioni di Belgrado sui social media. A livello nazionale Kurti ha ribadito di essere a favore della legge e dell'ordine, nonché di sostenere la sovranità del Paese nel nord. L'incidente – pur sollevando l'oscura prospettiva di violenza nel nord – sembra aver giocato a favore di Pristina. Questo stato di cose complica gli sforzi occidentali volti a spingere per una soluzione della questione del Kosovo. Il progetto è chiaro e lo è dal 2013: il riconoscimento de facto dell'indipendenza del Kosovo da parte della Serbia in cambio dell'autogoverno per la minoranza serba nell'ambito dell'Associazione dei Comuni Serbi (SMA).

L'ultimo round di colloqui leader-to-leader a Bruxelles non ha portato, però, a nulla e gli accordi provvisori raggiunti tra febbraio e marzo rimangono non firmati. Il Kosovo vuole prima il riconoscimento. La Serbia preferirebbe che la SMA fosse adottata come primo passo.

Per sbloccare la situazione, l'UE e gli Stati Uniti dovranno probabilmente raddoppiare i loro sforzi diplomatici per garantire un compromesso. Ma dall'estate del 2022, crisi ricorrenti come quella attorno al monastero di Banjska hanno messo i bastoni tra le ruote. A quanto pare, la strada da

seguire sarà altrettanto, se non più scoraggiante, e non si possono escludere ulteriori fiammate e tensioni future lungo il percorso⁷.

La rotta balcanica e principali trend dei flussi migratori

Con il termine "rotta dei Balcani occidentali" ci si riferisce agli arrivi irregolari nell'UE attraverso la regione composta da: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia.

La rotta dei Balcani occidentali è una delle principali vie di migrazione verso l'Europa. Dopo la quantità, circa 700.000, senza precedenti di arrivi nell'Unione europea nel 2015, la quantità di migranti irregolari che hanno scelto questa rotta è diminuita costantemente per alcuni anni. Tuttavia, dal 2019 ha ricominciato ad aumentare.

Molti migranti irregolari che raggiungono l'UE attraverso la rotta dei Balcani occidentali si spostano dallo Stato membro dell'UE in cui sono arrivati per la prima volta, in un altro Paese dell'UE. Di conseguenza, il numero dei rilevamenti di migranti irregolari e di domande di asilo in Europa è elevato.

Secondo l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) la rotta dei Balcani occidentali ha rappresentato il 45 % degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE nel 2022. Da gennaio ad agosto 2023 si segnalano 70.548 ingressi irregolari⁸.

Quasi la metà dei migranti intercettati è di origine siriana, seguiti da afgani, turchi e pakistani. Una persona su cinque viene classificata come di "origine sconosciuta".

Il Ministro dell'Interno italiano, Matteo Piantedosi, ha recentemente riferito come nei primi otto mesi di quest'anno abbiano fatto ingresso nella regione Friuli-Venezia Giulia circa 13 700 migranti, con una media di circa 1.700 migranti al mese.

⁷ Bechev D., *Analysis: Are Kosovo and Serbia on the brink of war?*, Al Jazeera 3 Ottobre 2023 <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/3/are-kosovo-and-serbia-on-the-brink-of-war>

⁸ Frontex, *+96% arrivi irregolari nel Mediterraneo centrale*, ANSA Europa 14 settembre 2023 https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/09/14/su-lampedusa-in-contatto-con-meloni-pronti-ad-aiuti_60d3c285-3932-4874-8f51-01238d121179.html

**Year 2023,
Strategic Analysis**

**The Balkans
and the Black Sea**

Year 2023, Strategic Analysis The Balkans and the Black Sea



DISCLAIMER

The opinions expressed in this volume are of the Authors; they do not reflect the official opinion of the Italian Ministry of Defence or of the Organizations to which the Authors belong.

NOTES

The articles are written using open source information.

The “Osservatorio Strategico” is available also in electronic format (file .pdf) at the following link:
http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Osservatorio Strategico 2023

This book has been edited by
Defense Research and Analysis Institute

Director

Col. (Army) Gualtiero Iacono

Deputy Director

Col. (A.F.) Loris Tabacchi

Editorial staff

CWO (Navy) Massimo Lanfranco – WO (Navy) Gianluca Bisanti – AFC (A.F.) Alessandro Del Pinto

Graphic and layout

CWO (Navy) Massimo Lanfranco – WO (Navy) Gianluca Bisanti – Serg. (Army) Nello Manuel Santaniello

Revising and coordination

Capt (N) Massimo Gardini - 2LT (Army) Elena Picchi – Adm. Off. Aurora Buttinelli – Adm. Off. Enzo Striano - Adm. Ass. Anna Rita Marra

Author

Matteo Bressan

Printed by Typography of the **Center for Higher Defence Studies**

Defense Research and Analysis Institute
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – ROME - ITALY
tel.00 39 06 4691 3204
e-mail: irad.usai.capo@casd.difesa.it

Closed in December 2023

ISBN 979-12-5515-105-0

Annual assessment

Abstract

The uncertain progress of the Ukrainian counteroffensive, whose fate appears to be increasingly linked to the economic and military support of the West, as well as the identified lessons of the new paradigms of maritime security in the Black Sea and the resumption of dangerous episodes of violence in Kosovo distinguish the geostrategic area of reference. The uncertain process of European integration weighs on the stability of the Western Balkans, for which the prospect and timing of enlargement remain essential elements. The region has finally confirmed that it is the second - after the Central Mediterranean - gateway for irregular migrants across the external borders of the European Union.

Russia – Ukraine war: outlook

Ukraine's counteroffensive, aimed at reversing Russian aggression and the balance of power on the battlefield, seems to have stopped, coinciding precisely with the arrival of winter. On the one hand, Ukraine demonstrated extraordinary resolve and skill, not only stopping the Russian offensive, but also retaking a considerable part of the territory conquered by Russia.

On the other side of the coin are the enormous human and economic costs of the war and the reality that Russia has managed, at least for now, to use force to seize a considerable part of Ukrainian territory. Despite Ukraine's much-heralded counteroffensive, Russia actually gained more territory during 2023 than Ukraine did. Overall, neither side has made significant progress. Ukrainian and Russian forces fought until a stalemate occurred.

One option for the West is to continue supplying weapons to Ukraine in the hope that this will enable its forces to defeat Russia's. The problem is that, no matter how long and hard it fights, the Ukrainian military shows no signs of having the ability to ground Russia's formidable defenses. Defense tends to have an advantage over offensive, and Russian forces are entrenched behind miles of minefields, trenches, traps and fortifications. The West can send more tanks, long-range missiles and possibly F-16 fighter jets, but there is no silver bullet that can turn the tide of the battlefield.

The Russian economy and its industrial base are on a war footing. Moscow also imports weapons from North Korea and Iran and has access to consumer goods containing technology it can repurpose for military uses. Should Russia need to strengthen its military presence in Ukraine, it has a large reserve of manpower to draw on. Russia has also found new markets for its energy, while sanctions have had only a modest effect on the economy. Putin appears politically confident and in control of the levers of power, from the military and security services as well as the media and public narrative. Meanwhile, in Ukraine, soldiers and civilians continue to lose their lives in significant numbers, the army is burning through its weapons stockpile, and the economy has shrunk by about a third (although it is starting to show signs of growth).

At the same time, the political will to continue providing military and economic support to Ukraine has begun to weaken in both the United States and Europe. Among Western supporters of Ukraine, Ukraine fatigue is starting to negatively impact their willingness to maintain the flow of support to Kiev. The United States remains central to the provision of Western aid to Ukraine, but opposition to providing large amounts of additional assistance is growing within the Republican Party.

The main contender for the Republican presidential nomination, former President Donald Trump, has historically demonstrated closeness to Russia along with a simultaneous distancing from US partners, including Ukraine. The fact that Trump is ahead of Biden in the polls in key states only

increases uncertainty about the trajectory of US politics. Consequently, instability in US support for Ukraine will increase instability in Europe, where Slovakia has already decided to stop providing military aid to Kiev.

This scenario reveals an inconvenient truth: namely, that Ukraine and the West are on an unsustainable trajectory, characterized by a clear misalignment between ends and available means. Kiev's war goals – the expulsion of Russian forces from Ukrainian territory and the full restoration of its territorial integrity, including Crimea – remain legally and politically unassailable but, seemingly out of reach for the foreseeable future and probably beyond.

The United States, together with its European partners, should start consultations with Kiev thinking about a strategy focused on Ukraine's willingness to negotiate a ceasefire with Russia and in parallel to shift priorities from offensive to defense. Kiev would not give up on restoring territorial integrity or holding Russia economically and legally accountable for its aggression, but would recognize that its near-term priorities must shift from trying to liberate more territory to defending and reconstructing more than 80 percent of the territory. Kiev's current approach is characterized by high costs and low prospects, and puts Ukrainians in the awkward position of asking for Western assistance indefinitely, in order to sustain an effort with little chance of success. Russia may well reject Ukraine's ceasefire offer, but even if the Kremlin proves intransigent, Ukraine's shift from offensive to defense would limit the continued loss of its soldiers, allow it to direct more resources to long-term defense and reconstruction and would strengthen Western support by demonstrating that Kiev has a viable, achievable strategy. In the long term, such a strategic posture would make it clear to Russia that it cannot hope to overwhelm Ukraine and the West's willingness to support it. Putin still harbors expansive war goals in Ukraine and believes he has greater staying power than Ukraine. There is no doubt that the Russian President is also closely following polls in the United States that indicate Trump's return to the White House is a realistic possibility, an outcome that would certainly weaken US support for Ukraine. This knowledge could convince Moscow to move from the battlefield to the negotiating table, a move that would benefit Ukraine, since diplomacy offers the most realistic path to ending not only the war but also, in the long term, the occupation of Russian-occupied Ukrainian territory.

A ceasefire would save lives, allow economic reconstruction to begin and allow Ukraine to direct Western weapons towards investments in its long-term security rather than rapidly deploying weapons on a stalemated battlefield. The precise terms of a ceasefire – the timing, the exact location of a line of contact, the procedures for the withdrawal of weapons and forces, the arrangements for observation and enforcement – should be defined under a broad international supervision, probably under the auspices of the United Nations or the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). For Ukraine, this scenario would allow it to focus on the reconstruction of the territory currently under its control, reversing the attack-defense equation and putting Russia in the position of having to bear exorbitant costs to conduct offensive operations against well-entrenched and defended Ukrainian forces. Even through a defensive strategy along the front line, Ukraine could continue to use long-range weapons, naval assets and covert operations to strike Russian positions in the rear and in Crimea. If signals or critical issues emerge regarding Russia's resistance or willingness to continue fighting, Ukraine would have the possibility of returning to a more offensive strategy. Convincing Ukrainian President Volodymyr Zelensky and the Ukrainian public to change course would be no easy task, given the merits of their cause and all that has already been sacrificed. But the reality is that what began as a war of necessity for Ukraine – a fight for its very survival – has turned into a war to retake Crimea and much of the Donbass region in eastern Ukraine. A war of attrition that risks losing Western support over time. Given these unknowns, it may make more sense for Ukraine to ensure a democratic and prosperous outlook for the part of the country under Kiev's

control, rather than risk the nation's future in a long-term military effort to retake territory still under Russian control¹.

Maritime Security in the Black Sea: lessons identified

The threats posed to freedom of navigation in the Black Sea, following Russia's aggression against Ukraine, require the European Union and NATO to adapt to the new challenges characterizing maritime security. In March 2023, Europe updated its EU Maritime Security Strategy - adapting it to new challenges. The aim of the review is to ensure that the EU has a broad range of effective tools to address new and evolving security threats and challenges, including increasing strategic competition for power and resources in sea basins around the EU, environmental protection and hybrid and cyber attacks against maritime infrastructure. The strategy provides a framework for the EU to take further action to safeguard its interests at sea and protect its citizens, values and economy, including in light of Russia's military aggression against Ukraine². On the other hand, NATO has a need for updating that is consistent with the direction taken in the Madrid Strategic Concept and which allows for a higher degree of interoperability between allied navies and their partners.

Since the publication of the Maritime Strategy in 2011, the strategic environment at sea has evolved significantly. In particular, the document makes no reference to either China or Russia, defined respectively in the 2022 Strategic Concept as a "challenge to our interests, security and values" and as "the most significant and direct threat to the security of allies and to peace and stability in the Euro-Atlantic area". In contrast, the geopolitical landscape of 2023 is radically different and much more worrying. The re-emergence of a Russian submarine threat around the North Atlantic and the Greenland-Iceland-United Kingdom (GIUK) gap, the growing attack on critical submarine infrastructure in the Baltic Sea, and persistent threats to maritime infrastructure and trade in the Black Sea region, they all represent clear threats to NATO members. NATO allies must therefore develop a new approach that establishes a framework for cooperation and prepares the alliance for the challenges it will face in the coming years. The new strategy should provide a detailed analysis of the current strategic context in each region relevant to the security interests of allies, followed by a clearly defined list of threats, challenges and strategic objectives. From a purely naval perspective, the strategy should also inform the configuration and deployment of NATO Standing Naval Groups (SNMGs)³. The possible creation of an additional naval mine-clearing force for the Black Sea with the navies of Romania, Bulgaria and perhaps Turkey, the three NATO members bordering this sea, has highlighted the need to adapt the structure of the standing groups to maximize the contribution of all participating nations, focusing on narrower geographical responsibility and more limited and defined missions⁴.

¹ Haass R. and Kupchan C., *Redefining Success in Ukraine - A New Strategy Must Balance Means and Ends*, Foreign Affairs 17 novembre 2023 <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/redefining-success-ukraine>

² *Maritime security: Council approves revised EU strategy and action plan*, European Council 24 Ottobre 2023 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/24/maritime-security-council-approves-revised-eu-strategy-and-action-plan/#:~:text=The%20revised%20EU%20maritime%20security,contributions%20from%20the%20member%20states.>

³ Vazquez G., *NATO Needs a Maritime Strategy for a Darker Age*, CEPA 16 novembre 2023 <https://cepa.org/article/nato-needs-a-maritime-strategy-for-a-darker-age/>

⁴ Hacaoglu S., Okov S. Timu A., *NATO Members Seek to Reach Deal on Black Sea Mine-Sweeping Force*, Bloomberg 20 novembre 2023 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-20/nato-members-seek-to-reach-deal-on-black-sea-mine-sweeping-force#xj4y7vzkg>

Prospects for the accession of the Western Balkans to the European Union

In what could be her last State of the Union speech as President of the European Commission, Ursula von der Leyen declared on 13 September 2023 that the European Union should answer the “call of history” and admit a large group of new members, also from the Western Balkans. Ten days earlier, the President of the European Council, Charles Michel, had hypothesized a possible enlargement of the European Union by 2030.

However, neither side is ready. The EU is reluctant to enlarge and the Western Balkan countries are reluctant to reform. But, as the Kremlin continues its attempts to influence the region, EU institutions must take this strategic need into account when prioritizing the region's accession. In her speech, von der Leyen echoed a popular view in the EU that, although deemed strategic, this enlargement should still be based on merit.

However, a more concrete commitment is needed and should be undertaken through a phased approach. Since the 2003 Thessaloniki Summit, which concluded with the European Union's declaration that all Western Balkan countries will become an integral part of the EU once they have fulfilled the Copenhagen criteria, the EU's commitment to enlargement has suffered numerous setbacks. Bilateral disputes (between Greece and then Macedonia, Slovenia and Croatia, Bulgaria and North Macedonia) strained diplomatic relations between member states and the Western Balkans, while the failure to recognize Kosovo by five EU member states damaged hopes of membership. At the same time, the six Western Balkan candidate countries – Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Kosovo, Montenegro and Serbia – have regressed in important areas: democracy, rule of law, media freedom, anti-corruption and economic market.

They have been criticized by observers for turning into “establishocracies” and by the EU for not taking a stronger stance against their autocratic tendencies. This trend represents a serious security risk for the EU: these governments are more likely to ask for loans or investments from partners that do not impose democratic performance constraints. Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro have already sought alternative partners with countries such as Russia, Turkey and China, whose authoritarian influence will likely further weaken their democracies and distance their geopolitical alliances from the EU.

In the twenty years since the Thessaloniki summit, the EU's lack of commitment to enlargement and the retreat of the Western Balkan states have turned into a vicious cycle of excuses and disappointments on both sides. Furthermore, the EU's political will to integrate Ukraine and Moldova, following the Russian invasion, has revived discussions on enlargement. But the Western Balkan states should not rely on softening the enlargement criteria due to the current geopolitical momentum towards Ukraine and Moldova. On the contrary, the best solution would be for each state, carrying out reforms, to be able to advance at its own pace through progressive membership. A so-called phased membership would rebuild candidate countries' confidence in merit-based processes and is already under discussion in many European capitals. However, the EU needs to overcome disagreements between member states on how to make its institutions more flexible and better equipped for gradual enlargement. A basic package should include at least the following elements: participation in the single market, full integration with the EU climate agenda (including access to the financial instruments of the European Green Deal) and access to EU structural funds (full or partial).

The initiative should have as a prerequisite the full alignment of the candidates with EU foreign policy and should come from the European Council (not the European Commission) as a sign of strong political commitment. Some member states fear that a rapid accession process could lead to the entry of a leader who opposes EU values, such as Hungarian Prime Minister Viktor Orban, who consistently blocks EU legislation. To avoid blocking new memberships, Michel proposed two measures. The first is a “confidence clause”, under which new countries cannot block future members and the second, is a method of “constructive abstention” resulting from neutral Austria's

abstention in EU discussions on European Peace Fund, which finances the shipment of weapons to Ukraine.

And while the first seems feasible, the second is more difficult to apply as it presupposes a high level of political maturity. Relying on constructive abstention to overcome obstacles is unlikely to work among new politicians in Brussels, eager to flex their political strength. Therefore, a phased approach to membership, in which new adherents gain incremental voting power, is more likely to counter this threat. Finally, the EU must seize this newfound geopolitical urgency to accelerate the accession of the six Western Balkan states without suggesting an alternative to enlargement.

Turkey's failure to join the EU serves as a warning of what can happen when a government realizes that it will not join the bloc: a dangerous "giving up" on reforms that can lead to further democratic backsliding of a European neighbor and push it further to the east in search of allies. In the case of Ukraine, the risk of failure to enlarge could be the birth of a nationalist country, an Orban-style Ukraine. At the same time, Ukraine's ambitious progress towards EU integration has created a paradox in the EU accession process: the six Western Balkan countries, with a combined population of 17 million, do not threaten the capacity of EU absorption, but the EU is reluctant to do so. On the other hand, with Ukraine there is a sense of urgency to move forward, but its size could represent a problem of absorption capacity within the fabric of the European Union.

This is why the European Commission cannot manage Ukraine's accession process in the same way as it does in the Western Balkans. As a country at war, Ukraine's membership must contain courageous and coherent political messages and increased funding linked to its reconstruction. Discussions on how to link reconstruction to EU integration must start by the end of this year to prepare the next multiannual financial framework, the common agricultural policy and cohesion policy for potential enlargement. The financial framework for Ukraine would be part of a broader peace agreement that could include frozen Russian assets and a further economic stabilization effort, well above the size of any accession or cohesion policy instrument available to date for each individual country. Ukraine's integration process must instill confidence in EU member states to strengthen the political will behind the accession of the Western Balkans. Therefore, in addition to the current merit-based approach, a gradual process would allow the capabilities of each candidate state to be taken into account. Behind the focus of some Member States on advancing and reforming the enlargement process lies a lack of preparation within the EU to support the Western Balkans. The current attempts by both von der Leyen and Michel to reinvigorate the integration process in the Western Balkans and create better preparedness within the EU may not succeed if no one takes it seriously. On the contrary, the EU should immediately take the necessary measures to be prepared for enlargement, as the reminder of history can easily turn into a historic missed opportunity⁵.

Turkey's departure from the EU continues

Turkey remains a key partner for the European Union and a candidate country, but accession negotiations have been stalled since 2018, in line with the European Council's decision.

The country has not reversed the negative trend of distancing itself from the European Union and has pursued membership-related reforms to a limited extent. Cooperation with Turkey continued in areas of common interest in key areas such as counter-terrorism, economy, energy, food security, migration and transport. Turkey must take decisive measures to significantly improve alignment with the EU's CFSP. The report on 2023 Enlargement Package notes continued serious setbacks in the judiciary, structural deficiencies of its justice system, as well as political pressure on the judiciary.

⁵ Tcherneva V., *Before it's too late: How the EU should support the Western Balkans' EU accession*, ECFR 14 settembre 2023 <https://ecfr.eu/article/growing-pains-how-the-eu-should-support-the-western-balkans-eu-accession/>

The report notes the country's refusal to implement the rulings of the European Court of Human Rights.

The report highlights how no progress has been reported in the fight against corruption, adding that institutions lack transparency, there is no global strategy to fight corruption and crime and that there are legal gaps that prevent a better fight.

Regarding freedom of expression, the Commission again noted the continued serious backsliding in Turkey, confirmed by extensive restrictions on the activities of journalists, writers, lawyers, academics, human rights defenders and critical voices which continued to have a negative effect on the exercise of their freedoms.

The risk of a new escalation between Serbia and Kosovo

The various episodes of tension, most recently the one that flared up last September 24 with the attack by a group of Serbian armed men on the village of Banjska, have brought the tension between Serbia and Kosovo back to the stars.

In the aftermath of the accident, Belgrade and Pristina exchanged mutual accusations. Serbian President Aleksandar Vucic said the Kosovo government's "terror" had pushed the Serbian minority in the northern part of the country into an "uprising". Kosovo Prime Minister Albin Kurti accused Serbia of financially and logistically supporting "organized crime" groups attacking his country.

White House spokesman John Kirby said on September 29 that Serbia was massing unprecedented numbers of forces at the border. With 4,500 NATO soldiers stationed in Kosovo through the KFOR peacekeeping mission, the threat of a military confrontation with the West as well as with Kosovo seemed real.

Following a phone call with US Secretary of State Antony Blinken, Vucic announced that he had begun a gradual withdrawal of troops on the border with Kosovo.

The incident did not trigger an armed conflict but highlighted some important realities. First, Belgrade continues to exploit the Kosovo issue to divert attention from internal problems; second, Vucic could lose control over his Serbian allies in northern Kosovo; and third, momentum has been lost in the Kosovo-Serbia negotiations, which could lead to further clashes. In recent months, the Serbian president and the government, led by the Serbian Progressive Party, have faced growing public discontent. Two mass shootings in Serbia have sparked anti-government protests. Public anger has focused on the country's sizable security apparatus, powerless to prevent a mass shooting in the heart of the Serbian capital, and on media outlets loyal to Vucic that have promoted the glorification of the violence. The incident in Kosovo was a useful distraction for the president. Shifting the internal debate to the plight of Serbs in northern Kosovo and flexing his muscles is his political survival strategy. It wasn't the first time he pretended to want to go to war to protect the Serbs, and it's likely it won't be the last. The confrontation with Pristina produces significant political capital in Serbia. Enthusiastic rhetoric from the nationalist media urged Serbia to attack and "reconquer" Kosovo. Some in Serbian society harbor this idea, especially because they perceive the West as declining, while Belgrade – supposedly – enjoys the support of superpowers such as Russia and China.

After all the verbal threats adopted in recent years for internal use, Vucic had to ease the tension, finding himself in a difficult situation. The shooting in Banjska made him appear to have undermined Western efforts to find a solution to the dispute with Kosovo.

In recent months, the Serbian president and the government, led by the Serbian Progressive Party, have faced growing public discontent. Two mass shootings in Serbia have sparked anti-government protests. Public anger has focused on the country's sizable security apparatus, powerless to prevent a mass shooting in the heart of the Serbian capital, and on media outlets loyal to Vucic that have promoted the glorification of the violence. The incident in Kosovo was a useful

distraction for the president. Shifting the internal debate to the plight of Serbs in northern Kosovo and flexing his muscles is his political survival strategy. It wasn't the first time he pretended to want to go to war to protect the Serbs, and it's likely it won't be the last. The confrontation with Pristina produces significant political capital in Serbia. Enthusiastic rhetoric from the nationalist media urged Serbia to attack and "reconquer" Kosovo. Some in Serbian society harbor this idea, especially because they perceive the West as declining, while Belgrade – supposedly – enjoys the support of superpowers such as Russia and China.

After all the verbal threats adopted in recent years for internal use, Vucic had to ease the tension, finding himself in a difficult situation. The shooting in Banjska made him appear to have undermined Western efforts to find a solution to the dispute with Kosovo⁶.

Western Balkan route and main trend

The term "Western Balkan route" refers to irregular arrivals in the EU via the region consisting of: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia.

The Western Balkan route is one of the main migration routes to Europe. After an unprecedented number of arrivals in the European Union in 2015, around 700,000, the number of irregular migrants choosing this route has steadily decreased for a few years. However, since 2019 it has started to increase again.

Many irregular migrants who reach the EU via the Western Balkans route move from the EU Member State where they first arrived to another EU country. As a result, the number of detections of irregular migrants and asylum applications in Europe is high.

According to the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) the Western Balkans route accounted for 45% of irregular crossings of the EU's external borders in 2022. From January to August 2023, 70,548 irregular entries were reported.

Almost half of the migrants intercepted are of Syrian origin, followed by Afghans, Turks and Pakistanis. One in five people are classified as being of "unknown origin".

The Italian Interior Minister, Matteo Piantedosi, recently reported that in the first eight months of this year around 13,700 migrants entered the Friuli-Venezia Giulia region, with an average of around 1,700 migrants per month.

⁶ Bechev D., *Analysis: Are Kosovo and Serbia on the brink of war?*, Al Jazeera 3 Ottobre 2023 <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/3/are-kosovo-and-serbia-on-the-brink-of-war>



ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



DEFENSE RESEARCH AND ANALYSIS INSTITUTE

Within the Ministry of Defense, the Defense Research and Analysis Institute (IRAD) is responsible for carrying out and coordinating research, advanced training and strategic analysis on various issues of political, economic, social, cultural and military nature and on the effects of the introduction of new technologies that determine significant changes in the defense and security scenario. IRAD contributes to the development of culture and knowledge for the general public and the national interest.

Following the Ministry of Defense's directions and complying with regulations on Research Quality Assessment and the National Research Program, IRAD develops studies in coordination with the Higher Education and Research Division of the CASD.

By activating and supporting PhD programs, the Institute contributes to the higher education syllabus of the CASD in the following areas of interest: Organizational Development and Innovation; Strategic Studies; Digital Dimension, Technologies and Cybersecurity; International Legal Studies for Innovation.

IRAD works in coordination with other Defense departments and in consortium with universities, companies and industries of the defense and security sector; it also creates synergies with public and private entities, in Italy and abroad, operating in the field of scientific research, analysis and study.

The Institute relies on the advisory support of the Scientific Committee for its task of planning, advising and performing the scientific supervision of academic, research and publishing works. Its staff is composed by qualified "Defense researchers" as well as contract researchers and research assistants, doctoral students and post-doctoral researchers.

IRAD incorporates a Doctoral School whose task is planning, programing and delivering courses. It also determines the necessary requirements for accessing courses, scholarships and obtaining qualifications and is responsible for any PhD program in convention/collaboration with foreign/companies institutions, etc.

The Doctoral School is coordinated by a Coordinating Professor who represents the Doctorate in internal and external relations, coordinates the activities of the programs, convenes and presides the Academic Board and oversees the implementation of its deliberations.

The Academic Board includes all Professors who carry out teaching activities, and:

- are in charge of all didactic activities, teaching, training, guidance and tutoring;
- ensure participation in examination boards;
- supervise the reception and orientation of students through interviews and supplementary activities.

Based on specific needs in the research sector and in line with the provisions regulating the organization and structure of doctoral schools, professional figures can be hired to support scientific research activities, such as research fellows and post-doctoral researchers. Doctoral students are admitted in PhD programs through a public selection process.

L'*Osservatorio Strategico* è uno studio che raccoglie analisi e report sviluppati dall'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD), realizzati da ricercatori specializzati.

Le aree di interesse monitorate nel 2023 sono:

- Balcani e Mar Nero;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egitto ed Israele;
- Sahel, Golfo di Guinea, Africa Subsahariana e Corno d'Africa;
- Cina, Asia meridionale ed orientale e Pacifico;
- Russia, Asia centrale e Caucaso;
- Golfo Persico;
- Area Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners);
- Politiche energetiche;
- Sfide e minacce non convenzionali.

Gli elaborati delle singole aree, articolati in analisi critiche e previsioni, costituiscono il cuore dell'*"Osservatorio Strategico"*.

The "*Osservatorio Strategico*" is a survey that collects, analyses and reports developed by the Defense Research and Analysis Institute (IRAD), carried out by specialized researchers.

The areas of interest monitored in 2023 are:

- The Balkans and the Black Sea;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egypt and Israel;
- Sahel, Gulf of Guinea, sub-Saharan Africa and Horn of Africa;
- China, Southern and Eastern Asia and Pacific;
- Sahel and sub-Saharan Africa;
- Persian Gulf;
- Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners);
- Energy policies: interests, challenges and opportunities;
- Unconventional Challenges and threats.

The heart of the "*Osservatorio Strategico*" consists of the scripts regarding the individual areas, divided into critical analyses and forecasts.



*Stampato dalla Tipografia del
Centro Alti Studi per la Difesa*

*Printed by Typography of the
Center for Higher Defence Studies*



