

I vicini dimenticati: l'instabilità nei Balcani occidentali

di Stefano Bianchini

Una moderna 'questione d'Oriente'?

Il 16 agosto 2017 si è svolta al Palazzo di Vetro una seduta del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UN) dedicata al Kosovo. Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Giappone hanno chiesto in quell'occasione di ridurre e, quindi, di porre termine alla presenza internazionale nell'ex regione autonoma iugoslava. La proposta non sorprende: distratti da altre, drammatiche vicende, dal terrorismo fondamentalista alle ondate di profughi, dalla Brexit alle divisioni nella EU fino al caotico avvio dell'amministrazione Trump, questi Paesi (ma anche l'Italia) non hanno più intenzione di spendere energie e denaro nei Balcani, dando per scontato che stabilizzazione e graduale inserimento nelle istituzioni comunitarie dei vicini d'oltre-Adriatico siano in via di soluzione. Al contrario, Russia e Cina si sono duramente (e sarcasticamente) opposte alla richiesta.

In effetti, non solo il Kosovo, ma l'insieme dello scenario balcanico – a 26 anni dalla frantumazione violenta della Jugoslavia – permane instabile. Le animosità politiche ed

economiche prevalgono di gran lunga sulle speranze di riconciliazione e reintegrazione che potrebbero essere favorite dall'inclusione nel più ampio quadro comunitario. Le riforme ristagnano e una crisi ormai endemica caratterizza tanto le relazioni all'interno dei singoli Paesi, quanto quelle inter-statali, aggravate dalla competizione fra grandi potenze nella regione. Pur con tratti certamente diversi, e peculiari del tempo presente, la situazione attuale ricorda, in effetti, aspetti tipici di quella che fu la **'questione d'Oriente'**.

Ad esempio, i confini fra gli Stati sono, in molti casi, oggetto di contestazione. Le tensioni politiche interne non accennano a diminuire. I ricordi della Seconda guerra mondiale ancora infiammano gli animi come se quel conflitto non fosse terminato da oltre 70 anni. L'incertezza geopolitica induce le autorità locali a prospettare, di volta in volta, piani alternativi di cooperazione che i vicini regolarmente disdegnano. Le mediazioni EU fra contendenti sono faticose e spesso gli accordi raggiunti non vengono poi ratificati. È evidente che, in un quadro così ricco

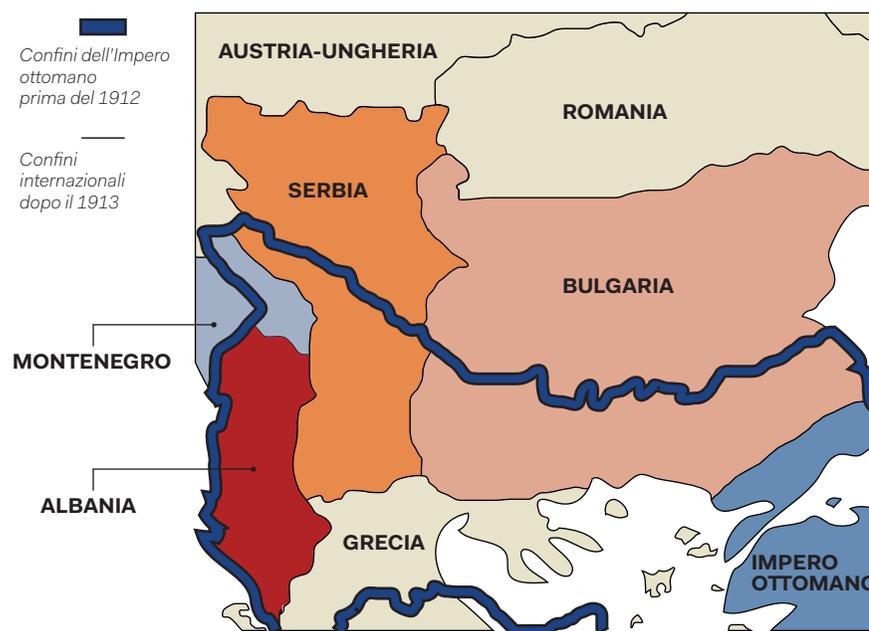
MONDO
E TENDENZE

La questione d'Oriente

Viene così definito il lungo, complesso e tormentato processo di decadenza dell'impero ottomano che, dal 18° secolo, si è protratto nei Balcani fino al termine della Prima guerra mondiale. I territori della regione, con il progressivo indebolimento della 'Sublime Porta', erano oggetto di crescente interesse da parte delle grandi potenze, attratte dalle potenzialità strategiche e commerciali del Mediterraneo orientale e, più tardi, grazie al canale di Suez, dei suoi collegamenti con l'Asia e l'Africa attraverso il Mar Rosso. Al tempo stesso, però, con il 19° secolo, sono cresciute pure le aspirazioni all'indipendenza da parte dei movimenti nazionalisti locali, in questo ispirati dalla cultura rivoluzionaria francese e, più tardi, dagli esempi dell'unificazione italiana e tedesca. L'intreccio fra interessi di potenza e spinte all'autodeterminazione dei popoli, i cui progetti erano molto spesso in aperto contrasto fra loro, ha determinato un intrico insoluto di passioni, coinvolgimenti militari e programmi politici che è stato, appunto, sintetizzato nella nozione di 'questione d'Oriente'.

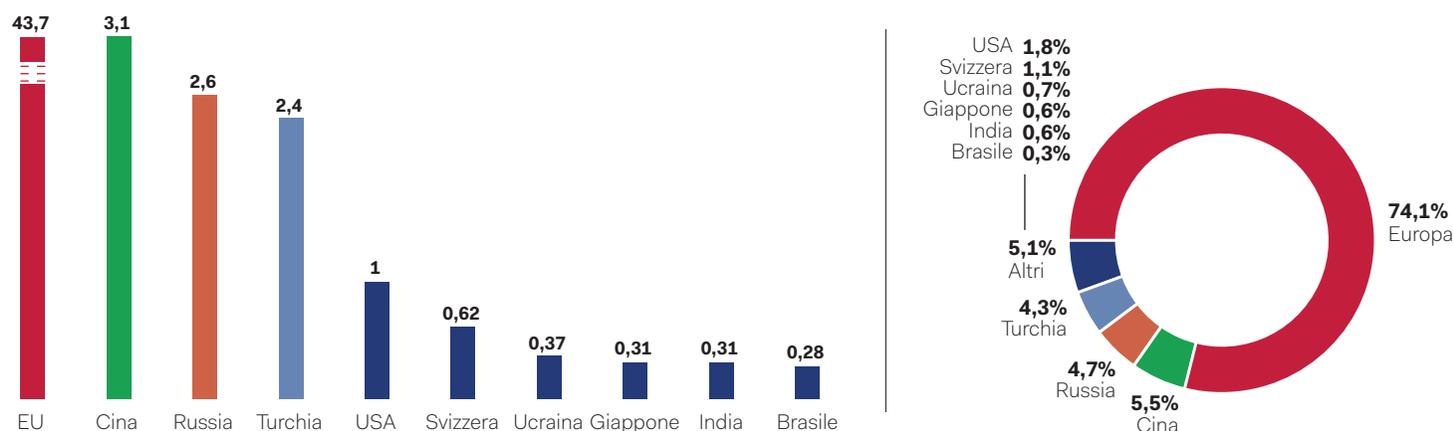
LA CADUTA DEGLI OTTOMANI NEI BALCANI

Territorio sotto il controllo dell'Impero ottomano prima e dopo le guerre balcaniche del 1912-13



CINA, RUSSIA E TURCHIA ANCORA INDIETRO

Volume del commercio dei Paesi dei Balcani occidentali (2016)



Dati: Eurostat

di tensioni, ancorché non eclatanti, le grandi potenze cercano di approfittarne. Soprattutto **Stati Uniti, Russia, Cina e Turchia** hanno dimostrato determinazione e dinamismo nel competere fra loro e penetrare nella regione, seguendo progetti fra loro antitetici e che, comunque, contribuiscono a ridimensionare il ruolo della EU, i cui Stati membri, in molti casi, hanno perso d'interesse verso la regione.

Insomma, con la scomparsa della Jugoslavia, il ginepraio balcanico, che aveva afflitto i decenni a cavallo fra 19° e 20° secolo, sta riproducendosi con inaspettata vitalità. All'origi-

ne, vi è l'assenza di innovative e convincenti forme di reintegrazione geopolitica dell'area. A frenarle hanno contribuito, paradossalmente, le mediazioni occidentali, grazie alle quali si è posto fine ai conflitti armati fra gli Stati successori della Jugoslavia. Il **compromesso** raggiunto con le parti in guerra, però, ha legittimato il criterio etnico nel processo di *State-building*. Certo, alcune 'attenuanti' sono state introdotte, come la figura dell'*ombudsman*, il diritto dei profughi a rientrare nelle aree di origine e il rispetto dei diritti umani, ma la loro applicazione è risultata, nei fatti, molto carente; talvolta, per-

I trattati di pace nell'ex Jugoslavia

La guerra fra gli Stati successori della Jugoslavia, una volta caduto il comunismo, si è prolungata con alterne vicende dal 1991 al 2001, coinvolgendo, di volta in volta, diverse repubbliche della federazione titina. L'ondata di violenza, con il suo strascico di pulizia etnica, stupri, migrazioni forzate, devastazioni, crimini contro l'umanità e genocidi, è stata fermata tramite una serie di trattati sostanzialmente imposti dagli Stati Uniti e dalla EU in seguito a interventi diplomatici e militari. Unica eccezione a questo riguardo è stato l'accordo intervenuto nel luglio 1991 fra Serbia e Slovenia, durante l'ultimo incontro della presidenza collegiale, e in cui le due parti hanno posto fine al breve conflitto che ha insanguinato la piccola Repubblica settentrionale, concordando il ritiro delle truppe iugoslave. Successivamente, fra i numerosi accordi imposti alle parti dall'intervento euro-americano, si ricorda qui il trattato di Washington del 1994 fra Croazia e componente musulmano-croata della Bosnia-Erzegovina. Il trattato ha creato una federazione sul 51% del territorio di quest'ultima Repubblica e posto fine ai progetti di spartizione della Bosnia discussi in più occasioni fra i presidenti di Croazia e Serbia. L'anno successivo, si è giunti al Trattato di Dayton, con il quale si è concluso il conflitto in Bosnia-Erzegovina e dato vita a due entità (la federazione di cui sopra e la Repubblica Srpska) con ampie autonomie e la presenza di

un Alto commissario dell'UN (più tardi dell'EU), nonché un Consiglio per l'attuazione della pace (PIC) cui partecipano 55 Paesi, compresa la Russia. Nel 1999 il trattato di Kumanovo ha sospeso i bombardamenti della NATO su Serbia e Montenegro, mai autorizzati dall'UN, ma intesi dagli occidentali come necessaria rappresaglia nei confronti di Belgrado per la violazione dei diritti umani in Kosovo. In seguito al negoziato (mediato da russi e finlandesi) il Kosovo è stato posto sotto protettorato dell'UN. Nel 2001 il trattato di Ohrid ha rapidamente fermato la guerra in Macedonia fra gruppi di albanesi, parte dei quali provenienti dal Kosovo, ed esercito macedone. In questo caso l'accordo ha previsto una maggior autonomia delle municipalità, un inserimento di personale albanese nelle amministrazioni pubbliche e l'uso ufficiale del bilinguismo macedone/albanese nelle aree abitate da almeno il 20% della popolazione albanese. Nel 2002, infine, l'accordo di Belgrado fra Serbia e Montenegro ha ridimensionato le crescenti tensioni fra le due repubbliche della Repubblica federale iugoslava (costituita nel 1992), dando vita a una federazione serbo-montenegrina che prevedeva la possibilità di un referendum sull'eventuale indipendenza di Podgorica. Il referendum poi si svolse effettivamente nel 2006 e il Montenegro si separò da Belgrado. Due anni dopo, il Kosovo – a sua volta – ha dichiarato l'indipendenza che, però, nei Balcani, non è stata riconosciuta dalla Serbia, dalla Bosnia-Erzegovina e dalla Grecia.

fino contraria alle aspettative. Si pensi, ad esempio, al rientro dei profughi: nella maggior parte dei casi, il periodo di permanenza si è limitato alla vendita delle proprietà recuperate, cui ha fatto seguito l'emigrazione definitiva. Nella sostanza, la diplomazia internazionale è venuta incontro alle richieste dei 'signori della guerra', i quali hanno trasformato il criterio etnico nel principale veicolo di costruzione del consenso e di condizionamento della popolazione nell'accesso ai diritti fondamentali (dal lavoro, all'educazione ai servizi sociali). Ne è scaturito un indebolimento generale delle prospettive di governabilità, tanto statuale quanto regionale. A sua volta, il raffinato patrimonio culturale,

artistico, enogastronomico e sociale dei Balcani è stato dilaniato dai conflitti militari. E pur tuttavia, non è stato cancellato del tutto, a conferma di quanto radicato sia il suo sincretismo. Inoltre, e sia pure in parte, anche i legami transnazionali di tipo familiare o amicale, le forme di cooperazione fra associazioni della società civile, intellettuali, studenti e università sono sopravvissuti alle costrizioni nazionalistiche delle élites al potere. Di fatto, e benché fiaccati, tali soggetti rappresentano ancora oggi lo strumento principale di ripresa del dialogo e costruzione di un contesto empatico che, consolidandosi, potrebbero contribuire in modo determinante alla stabilità regionale.

La NATO nei Balcani

di Andrea Carati

La NATO ha ricoperto un ruolo politico e militare di primo piano nella storia recente dei Balcani occidentali. A partire dagli anni Novanta, nella fase di dissoluzione della Repubblica Federale jugoslava e dei processi di indipendenza che ne sono seguiti, l'Alleanza atlantica è intervenuta ripetutamente nei conflitti in corso e nelle fasi post-conflitto per il mantenimento della pace e per favorire i processi di stabilizzazione politica. La NATO è intervenuta militarmente con due campagne aeree in due occasioni: in Bosnia-Erzegovina nel corso della guerra civile (1992-95) e in Kosovo (1999). Nel primo caso la NATO ha agito su mandato UN per garantire la zona di non-volo sopra i cieli bosniaci, al fine di impedire i bombardamenti da parte serba nei confronti dei bosgnacchi e croati. L'operazione 'Deny Flight', attivata nell'aprile del 1993, è la prima nella storia della NATO in cui l'Alleanza ha ingaggiato un combattimento militare: il 28 febbraio del 1994 un aereo della NATO abbatté un bombardiere in azione di combattimento in violazione della zona di non-volo. L'impegno militare dell'Alleanza nella guerra civile bosniaca prosegue fino alla campagna aerea su vasta scala - operazione 'Deliberate Force' (30 agosto-14 settembre 1995) - con la quale la NATO attacca le forze serbe, le loro strutture di comando, linee di rifornimento e depositi di munizioni, costringendo infine i serbi a sedersi a un tavolo negoziale. La campagna aerea pone fine alla guerra civile e apre i negoziati di pace a Dayton (Ohio), i quali hanno prodotto l'omonimo accordo di pace (1995). Pochi anni dopo, la NATO interviene con una campagna aerea ancor più prolungata e intensa in Kosovo, allora provincia autonoma della Serbia. Con l'intento di porre fine alle violenze etniche in corso, fra serbi e minoranza etnica albanese (maggioranza nella provincia). La NATO avviò l'operazione Allied Force (23 marzo-10 giugno 1999) che in questo caso non si limitò ai bombardamenti nel teatro della crisi, ma spinse l'offensiva entro il territorio serbo, arrivando a bombardare Belgrado. Anche in questo caso, le operazioni militari raggiunsero il loro scopo strategico di fondo: la resa del leader serbo Slobodan Milošević.

I Balcani occidentali rappresentano dunque il teatro in cui, per la prima volta nella lunga storia dell'alleanza, la NATO usa la forza. Più in generale

l'impegno politico-militare della NATO nella regione apre una nuova stagione di adattamento al contesto post-bipolare: da un lato, nei Balcani la NATO mette a punto un orientamento che punta a estendere i confini di intervento oltre il perimetro geopolitico degli alleati con le cosiddette operazioni *out of area*; dall'altro lato, sempre nei Balcani, la NATO inaugura un nuovo approccio informato al *crisis management*, finalizzato alla gestione di crisi minori nelle quali sono prioritari il mantenimento della pace e la ricostruzione del Paese oggetto di intervento. In questo quadro la NATO partecipa in Bosnia e in Kosovo, e in misura secondaria successivamente anche in Macedonia, ai progetti di *State-building*, ossia di ricostruzione e stabilizzazione del Paese nella fase successiva ai conflitti. In Bosnia la NATO sarà presente dopo gli accordi di Dayton del 1995, con mandato UN e secondo le indicazioni contenute negli stessi accordi, guidando la missione di *peacekeeping* multinazionale (IFOR e SFOR - rispettivamente Implementation Force e Stabilization Force) fino al 2004. Si tratta di un dispiegamento di forze imponente, quasi 60.000 uomini, che ha il compito di garantire l'implementazione degli accordi di pace di Dayton: assicurare la cessazione delle ostilità, avviare la cessione di territori fra le due entità politiche previste dagli accordi (Federazione di Bosnia-Erzegovina e Repubblica Srpska), gestire il disarmo e il ritiro delle armi pesanti e, più in generale, garantire le condizioni di sicurezza necessarie per i progetti di stabilizzazione politico-istituzionale del Paese. Nel quadro dell'impegno multilaterale che ha visto coinvolte anche altre organizzazioni internazionali nella fase post-Dayton, la NATO ha dunque attivamente contribuito al mantenimento della pace successivo alla guerra civile. In modo simile, successivamente alla campagna aerea del 1999, la NATO guiderà una missione multinazionale di mantenimento della pace (KFOR - 'Kosovo Force') la quale ancora oggi è presente in Kosovo. Anche in questo caso le forze dispiegate erano imponenti, oltre 40.000 uomini in un territorio pari a un quinto di quello bosniaco. Tale presenza si assottiglierà progressivamente fino agli attuali 4300 uomini circa. I compiti della missione guidata dalla NATO sono molti simili a quelli di IFOR-SFOR per la Bosnia: demilitarizzazione, garantire la cessazione delle ostilità e assicurare un livello di sicurezza necessario per la normalizzazione politica e istituzionale della regione e, successivamente all'indipendenza del 2008, del nuovo Stato.

In verità, anche i leader politici hanno compiuto gesti simbolici a favore della ripresa di un dialogo fra le parti: ad esempio, nel luglio 2015, il primo ministro serbo Aleksandar Vučić è stato a Srebrenica e, pur aspramente contestato da una parte dei presenti, ha reso onore alle vittime del genocidio e incontrato l'associazione delle madri. Successivamente, si è verificata la prima visita, dopo 68 anni, del primo ministro albanese Edi Rama a Belgrado, più tardi reciprocata dalla controparte serba. Emblematico è stato, poi, il riconoscimento delle sofferenze serbe patite durante le operazioni militari del 1995 nella Krajina croata e pronunciate, per la prima volta, du-

rante le celebrazioni dell'evento, il 5 agosto 2017, dalla presidente croata Grabar Kitarović. Da parte loro, l'EU e molti Stati membri considerano il neopresidente serbo Vučić un conservatore affidabile, che ha compiuto un atto rivoluzionario (per la cultura, ancora omofoba, del suo Paese) nominando primo ministro una lesbica, Ana Brnabić; inoltre, ha mantenuto aperto il dialogo con il nuovo premier kosovaro Ramush Haradinaj, nella cui coalizione è presente una significativa rappresentanza serba, nonostante che a Belgrado Haradinaj sia tuttora ricercato come sospetto criminale di guerra. Infine, l'ingresso del Montenegro nella **NATO** e la nuova coalizione di governo in Macedonia guidata da Zoran Zaev vengono considerati ulteriori novità stabilizzanti, mentre la Croazia sembra, piuttosto, essere diventata 'il Paese' promotore di tensioni, visto il rapido peggiorare delle sue relazioni con tutti i vicini. Tale quadro, parzialmente rassicurante, resta, in verità, troppo esposto a cambiamenti improvvisi e radicali, giacché la quotidianità della politica, tramite dichiarazioni di ministri, giudici, esponenti delle opposizioni, articoli su blog e riviste virano, con eccessiva frequenza, in direzione opposta, mantenendo alto il livello di diffidenza reciproca, il vittimismo e la paura dell'altro nell'opinione pubblica regionale.

I BALCANI E L'UNIONE EUROPEA



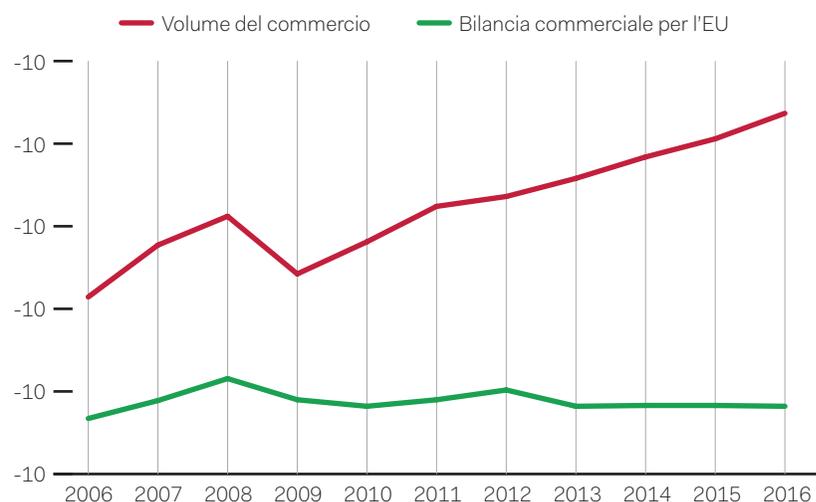
I Balcani: una regione senza futuro?

Per certi versi, infatti, la difficoltà a guardare positivamente al futuro risiede nel persistente e diffuso pessimismo, spesso alimentato dalle autorità religiose locali, con ciò ostacolando gli sforzi volti alla ricostruzione condivisa delle memorie storiche. Per altri versi, nessuna delle parti in causa si percepisce come militarmente sconfitta. È, questa, una differenza radicale rispetto alla Germania post-bellica e al processo di riconciliazione franco-tedesco che ha marcato l'evoluzione dell'EU. Ma ciò spiega, in modo inequivocabile, perché nei Balcani il livello di animosità si mantenga elevato e l'idea di integrazione sia circoscritta alle **aspettative economico-finanziarie riposte nell'EU**, con scarsa fiducia nella cooperazione regionale.

L'ultima conferma si è verificata nell'estate 2017 quando è scoppiata una crisi commerciale fra la Croazia e le altre repubbliche ex iugoslave (nonché Paesi candidati della EU) allorché Zagabria ha imposto elevati tassi protezionistici sull'importazione di prodotti alimentari dai Paesi vicini, che hanno subito minacciato contro-sanzioni. Certo, si è trattato di una vampata di breve durata, giacché il governo croato è stato costretto a far marcia indietro. In realtà, è da almeno due decenni che funzionari della EU e, di recente, anche il presidente serbo Vučić, hanno proposto la costituzione di un mercato regionale simile al Benelux o di seguire l'esperienza del CEFTA (ossia l'accordo di libero scambio centro-europeo promosso dal 'gruppo di Visegrád'). Risultati significativi sono però mancati a causa della 'paura' (o, forse, potremmo dire della 'fissazione psico-patologi-

L'EU COME PRIMO PARTNER COMMERCIALE DEI BALCANI OCCIDENTALI

Volume del commercio annuale tra l'EU e i Paesi dei Balcani occidentali



Dati: Eurostat (Valori espressi in miliardi di euro)

ca') dei governi locali secondo i quali la cooperazione economica costituirebbe un primo passo per la ricostruzione della Jugoslavia, anziché uno strumento in grado di accrescere la competitività e agevolare l'inserimento di quei Paesi nel più ampio mercato europeo. Si vedrà, invece, se l'accordo faticosamente raggiunto fra Serbia e Kosovo sulla creazione di una 'Comunità di municipalità serbe' a nord di Mitrovica verrà realizzato, poiché questa è stata la principale condizione in base alla quale i serbi sono entrati nell'esecutivo di Haradinaj. Questi, peraltro, non ha perso tempo nel liquidare la commissione che aveva raggiunto l'accordo sul confine con il Montenegro, riaprendo di fatto la questione anche se Podgorica non intende rinegoziare. Quanto poi l'opposizione del partito di maggioranza relativa *Vetëvendosje* (Autodeterminazione) sia disposta a non esasperare i toni sui 'temi caldi' (come l'autonomia dei serbi o i confini) resta da vedere, giacché nel recente passato non ha esitato a lanciare lacrimogeni in parlamento pur di impedire la ratifica di atti importanti. Di fatto, l'attività istituzionale rimane condizionata da molti fattori collegati alla debolezza della coalizione di governo, al decisionismo del premier e alle persistenti polemiche fra partiti. D'altro canto, Vučić ha suggerito, a fine luglio 2017, ai suoi connazionali una riflessione generale e realistica sul Kosovo, senza anticipare cosa esattamente egli intenda proporre entro l'anno, benché la stampa regionale si sia sbizzarrita sull'eventualità di un riconoscimento dell'indipendenza della ex regione autonoma.

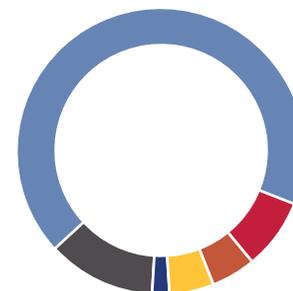
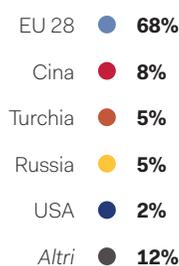
In attesa, la situazione non si presenta ancora stabile nella vicina Macedonia, nonostante la costituzione di un nuovo governo intenzionato a procedere sul cammino delle riforme richieste dalla EU. Tra il 2015 e il 2017 il clima politico è stato letteralmente incandescente portando il Paese sull'orlo della guerra civile. Inizialmente, il leader socialdemocratico all'opposizione, Zaev, ha pubblicato a cadenze regolari intercettazioni su casi di corruzione e abusi di potere attribuiti al governo di centro-destra, mentre si svolgevano vivaci manifestazioni di piazza. Nel maggio 2015 si è poi verificato a Kumanovo un conflitto a fuoco, con decine di morti, fra polizia e 'terroristi albanesi' (di provenienza, a quanto è parso di capire, kosovara). La vicenda, mai del tutto chiarita, conteneva un potenziale altamente esplosivo, in grado di inasprire i già diffidenti rapporti fra comunità macedone e albanese. Da allora, i suoi contorni sono rimasti confusi e ambigui, così come il comportamento del governo di centro-destra.

Di fatto, un lunghissimo periodo di crisi istituzionale ha preceduto le elezioni anticipate del dicembre 2016, i cui risultati hanno complicato vieppiù la situazione. Il partito conservatore non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, mentre i partiti albanesi sono diventati l'ago della bilancia in parlamento. Questa situazione si è volta a vantaggio di Zaev che è riuscito a dar vita a una coalizione maggioritaria con gli albanesi anche se, per altri sei mesi, il presidente della Repubblica Gjorge Ivanov si è rifiutato di assegnargli il mandato. A prolungare il cli-

IL COMMERCIO INTERNAZIONALE DI MERCI DEI BALCANI

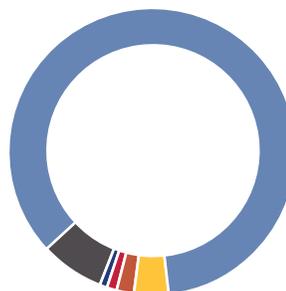
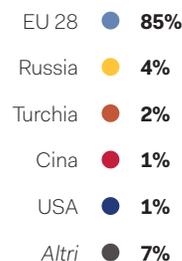
Importazioni, esportazioni e investimenti diretti

Commercio internazionale di merci in percentuale delle importazioni (2016)



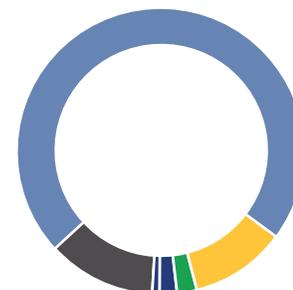
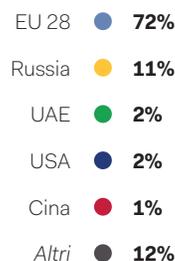
Totale importazioni: 35,8 miliardi di euro

Commercio internazionale di merci in percentuale delle esportazioni (2016)



Totale esportazioni: 20,5 miliardi di euro

Investimenti diretti esteri in Serbia (2010-16)



Dati: Eurostat

ma di scontro, infatti, ha contribuito l'accusa rivolta ai tre partiti albanesi di aver redatto una piattaforma in sette punti come condizione per partecipare al governo del Paese in accordo con il capo del governo di Tirana Rama. Il documento in particolare, secondo Ivanov, era stato negoziato con il coinvolgimento diretto di un Paese straniero e mirava a compromettere sovranità e unità del Paese. Alla fine, dopo atti di violenza occorsi anche in parlamento e altre manifestazioni di piazza (ora di centro-destra), Zaev ha ottenuto il mandato dietro assicurazione scritta che il

suo governo non avrebbe messo in discussione l'integrità territoriale, l'indipendenza e il carattere multietnico della Macedonia. Il nuovo esecutivo ha quindi compiuto un primo atto significativo firmando un accordo di buon vicinato con la Bulgaria e annunciando di voler trovare una soluzione con la Grecia sul nome del Paese, in modo da rimuovere i veti ellenici all'ingresso di Skopje nella EU e nella NATO. Tanta buona volontà, apprezzata pubblicamente a Bruxelles, deve comunque confrontarsi quotidianamente con un'opposizione decisa a mantenere alta la tensione, sollecitando animosità nazionaliste sia nei confronti dei Paesi vicini, sia verso la comunità albanese, nonostante la recente, bruciante, sconfitta alle elezioni municipali. La polarizzazione interna permane, quindi, elevata ed esposta a inattesi, drammatici, eventi.

Nonostante il recente ingresso nella NATO, anche il piccolo Montenegro deve fare i conti con analoghe, aspre, divisioni politico-sociali. Da una parte, la comunità serba reclama garanzie per i propri diritti, in particolare quelli linguistici; dall'altra, deve prendere avvio il processo contro alcuni esponenti

dell'opposizione e due cittadini russi accusati di aver organizzato un tentato colpo di Stato nel 2016, in parte con l'obiettivo di impedire l'adesione alla NATO. Al di là delle schermaglie processuali che hanno caratterizzato tutta la fase investigativa, e la convinzione del procuratore generale che le istituzioni russe siano coinvolte nel complotto (nonostante la decisa smentita di Mosca), anche in questo caso i risvolti della vicenda sono rimasti confusi e i dubbi dell'opinione pubblica locale sulla reale dinamica degli eventi mai dissipati.

Nel frattempo, tanto i confini con il Kosovo, quanto quelli con la Croazia (relativamente alla penisola di Prevlaka) attendono una sistemazione definitiva, mentre montano le polemiche sui monumenti con Zagabria. La Croazia ha chiesto, e ottenuto, che nel 2017 venisse rimosso un monumento a Puniša Račić, il deputato montenegrino che ferì a morte il leader del Partito contadino croato Stjepan Radić nel 1928. Immediatamente dopo, però, è partita una iniziativa diplomatica da parte del governo di Podgorica che ha chiesto, a sua volta, a Zagabria di smantellare il monumento inaugurato l'anno precedente a un esule anticomunista che nel 1971 uccise un diplomatico iugoslavo (di origine montenegrina) a Stoccolma e fu poi condannato all'ergastolo in Svezia. In ambedue i casi, la simbologia gioca un ruolo potente, mescolando interpretazioni controverse di patriottismo e terrorismo, ma soprattutto costituisce conferma di quanto la politica si sforzi di costruire memorie storiche conflittuali, ostacolando nei fatti le 'buone intenzioni' espresse dagli isolati gesti di 'riconciliazione' di tanto in tanto compiuti dalle autorità balcaniche.

Il manicheismo politico, del resto, affligge anche l'Albania, che pure non ha conosciuto un conflitto militare simile a quello della vicina Jugoslavia, anche se ha patito un drammatico crollo istituzionale nel 1997. Governata alternativamente da democratici (centro-destra) e socialisti (ex comunisti), le relazioni fra i due maggiori partiti risentono spesso di forti tensioni, mutui boicottaggi dei lavori parlamentari, accese proteste di piazza, forte sfiducia reciproca sulla correttezza degli atti e nella gestione dei processi elettorali. Tale clima – che si è avvertito anche alle recenti elezioni politiche del 2017 – ha naturalmente un impatto frenante sul processo di riforme, nonostante lo status di Paese candidato alla EU. Complessi sono pure i rapporti con i vicini, molto sensibili alla 'questione albanese', e in particolare a potenziali progetti di unificazione fra Kosovo e Albania o di costituzione della '**Grande Albania**' tramite l'inclusione di parte della Macedonia e, forse, del Montenegro. Questo spiega l'irritazione che si avverte a Belgrado, a Skopje, ma anche ad Atene, ogni qual volta i capi del governo albanese, siano il democratico Sali Berisha o il socialista Rama, fanno un riferimento all'unità albanese o sotto l'ombrello comunitario o come elemento di pressione verso Bruxelles perché conceda visti agevolati ai cittadini del Kosovo. Il risultato è, comunque, quello di mantenere vivi, sotto la cenere, i reciproci sospetti di egemonia geopolitica e modifiche territoriali.

IL SOGNO DELLA 'GRANDE ALBANIA'

La 'Grande Albania' nell'immaginazione nazionalista e le aree a maggioranza albanese



Ancora più drammatica si presenta la situazione in Bosnia-Erzegovina, la cui governabilità è bloccata da anni. Qualsiasi proposta di riforma, infatti, coinvolge il Trattato di Dayton poiché la Costituzione del Paese è parte integrante degli accordi di pace. Sicché EU e USA di tanto in tanto propongono cambiamenti in grado di armonizzare l'efficacia di governo della Bosnia-Erzegovina con la prospettiva della sua integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche. Tuttavia, tali proposte cadono regolarmente nel vuoto, perché i partiti bosgnacchi vorrebbero una maggior centralizzazione dei poteri; la Republika Srpska non intende, invece, ridurre la propria autonomia modificando le competenze assegnate alle entità; mentre i partiti croati, con l'appoggio della Chiesa cattolica, vorrebbero costituire una terza entità, sciogliendo la federazione croato-musulmana che fu imposta dagli americani con il trattato di Washington del 1994 e raccogliendo, su questo aspetto, le simpatie della componente serba.

Il risultato di tutto ciò è lo stallo che colpisce perfino i diritti dei cittadini. Una sentenza della Corte europea dei diritti umani del 2009 ha dato ragione a due esponenti delle minoranze ebraica e rom, rispettivamente Jakob Finci e Dervo Sejdić, che lamentavano l'ineguaglianza di trattamento, non potendosi candidare né alla Camera dei popoli, né alla presidenza dello Stato, perché tali posizioni erano riservate dalla Costituzione ai soli membri delle tre nazioni costituenti. La sentenza imponeva, fra l'altro, un adeguamento costituzionale che, tuttavia, nonostante le sollecitazioni internazionali, non è mai avvenuto.

Sostanzialmente, l'intero meccanismo decisionale è sottoposto al diritto di veto delle tre principali componenti nazionali, che ostacolano a turno ogni riforma, dall'economia alla scuola, dalla protezione ambientale al welfare. Mantenendo, infatti, la suddivisione etnica del Paese, il potere di condizionamento dei partiti nazionalisti diventa determinante per l'accesso ai diritti e costituisce una fonte essenziale di perseguimento dell'immobilismo. Sotto il profilo della governabilità non sta meglio nemmeno la Croazia, che si ritrova un governo di coalizione debole, così come un'opposizione priva di un programma convincente. L'esecutivo di centro-destra si è dimostrato finora incapace di fronteggiare la pressione della destra fascista, sostenuta da buona parte dal clero cattolico, con ciò guastando i rapporti con la minoranza serba che, fra l'altro, è essenziale alla sopravvivenza parlamentare del governo. La riforma del sistema fiscale, dell'educazione e della magistratura sono bloccate, mentre le relazioni con i Paesi vicini restano difficili, vuoi perché le eredità del conflitto continuano a pesare (in particolare con la Serbia), vuoi perché rimangono insolte le **questioni di confine** con la Slovenia e la Bosnia-Erzegovina, soprattutto per quanto concerne le acque territoriali e la costruzione di infrastrutture.

È bastato poi che oltre ottomila intellettuali firmassero una 'dichiarazione sulla lingua comune', fosse questa chiamata serba, croata, bosniaca o montenegrina, per scatenare furibonde reazioni nazionaliste un po' dovunque, ma soprattutto a Zagabria.

In questo quadro, la Serbia risulterebbe apparire oggi come l'unico Paese relativamente stabile, grazie al magnetismo e al predominio politico di Vučić. In realtà, la sua leadership è aspramente criticata dalle opposizioni per il clima autoritario che dominerebbe la realtà politica serba, mentre anche a Belgrado il revisionismo storico tende ad alterare la realtà del passato, specie per quanto riguarda le vicende della Jugoslavia e della Seconda guerra mondiale. E se è vero che Bruxelles e le principali cancellerie europee hanno finora apprezzato gli sforzi di mediazione regionale di Vučić, è altrettanto vero che la Serbia rimane diffidente verso la NATO, mantiene ottimi rapporti con la Russia e sfugge alla richiesta di acritica adesione filo-occidentale che circoli americani ed europei sollecitano.

Un deteriorare contributo internazionale alla stabilità dei Balcani?

In un contesto regionale culturalmente tanto fragile e istituzionalmente 'bloccato', non sono state di aiuto alcune analisi pubblicate fra la fine del 2016 e il maggio 2017. L'ex diplomatico britannico Timothy Less e, pochi mesi dopo, l'americano John R. Schindler per l'«Observer» hanno suggerito uno scambio di territori non solo fra Serbia e Kosovo (ossia la valle di Preševo in cambio del Kosovo settentrionale), ma anche fra Macedonia e Kosovo, nonché la spartizione della Bosnia fra Zagabria e Belgrado, privilegiando nuovamente la chiave etnica, con il rischio di aggravare le tensioni ancora vive in tutta la regione. Toccare i confini vorrebbe dire, infatti, riaprire i conflitti armati degli anni Novanta, a svantaggio di bosgnacchi e mace-

CROAZIA E SLOVENIA LITIGANO SULL'ACCESSO AL MARE

La disputa sui confini marittimi nel Golfo di Pirano



doni, con ripercussioni difficilmente immaginabili per l'intera regione.

Non solo: i precari equilibri esistenti risentirebbero viepiù della competizione fra le grandi potenze, perché se è vero che la NATO si è consolidata lungo le coste dell'Adriatico e dello Ionio e gli americani hanno costruito proprie basi militari nell'area, è vero anche che la Russia mantiene buone relazioni con la Serbia e la Republika Srpska, nonché con i partiti attualmente all'opposizione in Montenegro e Macedonia, ed è impegnata a sviluppare la propria rete di gasdotti nella penisola, incontrando l'interesse non solo di autorità locali, ma anche di alcuni Paesi della EU, come la stessa **Italia**.

La Cina, a sua volta, sta investendo notevolmente nella costruzione di infrastrutture (porti, ponti, strade e ferrovie) che dal Pireo conducano al Centro-Europa, giacché queste iniziative sono coerenti con la realizzazione del suo progetto di Vie della Seta con il quale intende collegare via terra e via mare l'Estremo Oriente all'Occidente europeo. Pechino ha, inoltre, manifestato interesse a investire ampiamente in agricoltura, distribuzione e turismo in Croazia. La Turchia ha rafforzato i suoi legami con le regioni musulmane dei Balcani, con la Macedonia, il mondo culturale albanese, il Sangiacato e la Bosnia tramite gemellaggi, collegamenti infrastrut-

L'Italia e i Balcani

di Luigi Vittorio Ferraris

La centralità del crocevia adriatico-balcanico ha indotto l'Italia a tracciare intorno a esso una politica estera idonea a collegarsi anche con l'area danubiana quale parte di una visione europea e mediterranea.

Nel periodo della cosiddetta guerra fredda l'Italia cercò di impostare una sua Ostpolitik nella convinzione che il concetto ideale di Europa non potesse fermarsi al di qua della cortina di ferro e quindi dovesse includere anche la regione balcano-danubiana sino all'altra Europa del Patto di Varsavia, tessendo rapporti al di sopra delle contrapposizioni. Tuttavia nei Balcani la vertenza intorno a Trieste condizionava pesantemente una politica di più ampio respiro sino alla faticosa e coraggiosa normalizzazione con la Jugoslavia conclusasi con il Trattato di Osimo (1975). Nel contempo abbiamo assistito a circospezione verso Ungheria e Bulgaria (ritenute sospette di ingerenza per conto dell'URSS) e contraddittorie inclinazioni verso la Romania di Ceausescu. Alla vigilia della dissoluzione del sistema sovietico, per superare la divisione in blocchi contrapposti venne proposta con lungimiranza, proprio nel 1989, la cosiddetta Quadrangolare (Italia, Jugoslavia, Ungheria, Austria) divenuta poi INCE (con sede a Trieste), più debole con i suoi 18 membri.

Con la dissoluzione del sistema sovietico l'Italia perde la funzione nei Balcani di baluardo NATO verso il Patto di Varsavia: una diminuzione di peso geostrategico. Dalla frequenza di visite e incontri di alto livello nonché di commissioni miste in specie in campo economico non sembra emergere una politica balcanica organica di adeguato spessore e forte della necessaria continuità, mentre la presenza in Albania (nonostante le ben riuscite operazioni Pellicano e Alba e altri interventi) non riesce a convertirsi in influenza determinante. Insieme a Uniadrión (cooperazione fra università adriatico-balcaniche), è più rilevante la costituzione della Macroregione Adriatico-Jonica nel contesto dell'Unione Europea (dichiarazione di Ancona, 2000) con un impegno degno di attenzione per valorizzare i Paesi dell'area: molteplici le collaborazioni e le iniziative, assai significative benché poco sostenute da precisi obiettivi politici.

Nel difficile processo di dissoluzione della Jugoslavia, tardivamente percepita dalla diplomazia italiana, l'Italia partecipa con

generosità ai soccorsi umanitari e ai programmi di stabilizzazione post-conflitto guidati dall'EU e dall'UN, nonché dall'OSCE. Inoltre è stata ed è tuttora in prima linea nella presenza militare per il mantenimento della pace, in Bosnia e in Kosovo, nonché partecipa alle iniziative collettive per accompagnare il difficile processo di stabilizzazione dell'area.

Nel convincimento della rilevanza della cooperazione regionale l'Italia è decisa sostenitrice della prospettiva dell'allargamento dell'EU ai Paesi balcanici quale incentivo determinante per contrastare rivalità etniche e riformare l'economia, l'amministrazione e la giustizia: impostazione riconosciuta dal Consiglio europeo di Salonicco (2003) sebbene su tempi lunghi. Tuttavia l'Italia è convinta che la Serbia sia essenziale per la stabilità regionale e questo superando remore circa le responsabilità serbe nei conflitti e manifestando segni di comprensione per le esigenze serbe in specie intorno al Kosovo, pur avendone l'Italia riconosciuto l'indipendenza dopo avervi sostenuto l'intervento militare (1999). L'Italia è molto attiva sul piano economico con iniziative industriali e commerciali di rilievo, specie in Croazia, con la costruzione di infrastrutture importanti, ad esempio in Romania, nonché sul piano culturale (attività di alcune Università come Bologna, anche in Bosnia), facendo leva pure sulla diffusione dell'italiano (mentre a differenza del passato è scarsa l'attenzione italiana alle lingue locali). Coerente direttrice della politica estera italiana rimane il perseguimento della cooperazione regionale peraltro non accompagnata da un adeguato impegno in grado di sostenere una pertinace azione di penetrazione politica mediante iniziative di lunga lena e di più ampio respiro, superando la sorprendente indifferenza della stampa e dei politici italiani per le vicende della vicina area balcanica. Nei tempi più recenti sintomo di tale disinteresse è stata l'inadeguata comprensione della rilevanza della cosiddetta rotta balcanica delle migrazioni (con le sue problematiche ripercussioni nella regione): una rotta interrotta forzosamente con pesanti ripercussioni in Italia quasi ad accentuare il collegamento fra i Balcani e la penisola italiana. Rimane l'obiettivo di fondo e di lungo periodo di trasformare l'Adriatico in un 'mare europeo' per promuovere più incisivamente la stabilità nella regione balcanica contribuendo a superare le tensioni perduranti (in Macedonia e in Bosnia) nel convincimento che la regione sia di grande rilevanza per la stessa sicurezza regionale dell'Italia.

turali (come aeroporti e collegamenti aerei) e vicinanze politico-religiose.

Tutto ciò spiega perché, in un contesto di ripiegamento su se stessa, la capacità di attrazione della EU sia in declino, nonostante la maggior parte della popolazione locale sia ancora a favore dell'integrazione europea. Neppure l'afflusso improvviso di centinaia di migliaia di profughi ed emigranti lungo il cosiddetto corridoio balcanico fra il 2015 e il 2016, che pure ha scatenato diffuse paure e accese polemiche fra gli Stati membri, ha costituito un'occasione utile per rilanciare una politica della EU dinamica e coerente nei confronti del Sud-Est europeo e della

sua inclusione nelle istituzioni comunitarie, come già promesso al vertice di Salonicco del 2003. In tal modo, mentre un rilevante calo demografico sta riducendo nei Balcani le disponibilità tanto di manodopera, quanto di elevate competenze, con ripercussioni negative sull'**economia** (che stenta, infatti, a riprendersi), la perdita di convincimento della condizionalità europea a causa delle sue divisioni interne contribuisce ad accrescere l'incertezza regionale e la tendenza della politica a cercare vie alternative, nel caso in cui dovesse diventare necessario percorrerle. Forse perché consapevole della situazione, il presidente della Commissione eu-

Le economie dei Balcani occidentali

di Matteo Bonomi

I Paesi dei Balcani occidentali hanno in gran parte implementato le riforme economiche fondamentali richieste dall'Unione Europea (EU), dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale (IMF). A partire dal 2000, essi hanno progressivamente aperto i loro mercati all'EU e privatizzato e liberalizzato le loro economie, inseguendo l'idea che le riforme, in combinazione con l'adozione incrementale delle leggi e delle politiche dell'EU, potessero creare economie di mercato funzionanti e aprire la strada alla piena adesione all'EU. Tuttavia, le cose non sono andate nel modo previsto e le aspettative di una rapida convergenza di questi Paesi verso l'EU non sono state soddisfatte. Da un punto di vista economico, infatti, basti pensare come tre Paesi (Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia) non hanno ancora raggiunto il livello del PIL reale del 1989, e che nel 2016, per l'intera regione, il PIL medio pro capite in parità di potere di acquisto si aggirava intorno a un terzo della media EU.

L'insostenibilità del modello di sviluppo perseguito nella regione è diventata pienamente evidente a seguito dell'impatto della crisi finanziaria ed economica globale, propagatasi attraverso l'EU. A partire dalla fine del 2008, il forte calo degli afflussi di capitali esteri e la riduzione della domanda di esportazioni hanno portato a quasi un decennio di recessione e stagnazione economica, a un aumento dei disavanzi pubblici e, in seguito, a severe politiche di austerità sotto la condizionalità dell'EU e del FMI. Nella fase attuale, sebbene l'intera regione appaia finalmente uscita dalla crisi, il tasso medio di crescita previsto per i prossimi anni, intorno al 3% del PIL annuo, rimane largamente insufficiente per accelerare il processo di convergenza verso gli standard di benessere dei Paesi EU.

In questo contesto, l'EU ha fortemente enfatizzato la necessità di un rafforzamento dei fattori di competitività interna per raggiungere un diverso modello di crescita basato su maggiori investimenti ed esportazioni. In particolare, a partire dal 2014, attraverso il lancio di due importanti iniziative come il nuovo approccio EU alla *governance* economica e l'Agenda di connettività (all'interno del cosiddetto 'processo di Berlino'), l'EU ha dato maggiore sostegno al progresso delle riforme strutturali di lungo termine, al coordinamento degli investimenti nella rete dei trasporti e dell'energia, nonché a una maggiore cooperazione economica regionale

– che tuttavia si sta scontrando con non poche resistenze da parte dei Paesi della regione.

L'EU, inoltre, non è l'unico attore internazionale a promuovere investimenti nella regione. Altri attori geopolitici stanno intensificando la propria presenza, soprattutto nel campo dei trasporti e dell'energia, a partire da Cina, dalla Russia, dagli Emirati Arabi e dalla Turchia. In particolare la Cina appare sempre più attiva nel quadro del suo progetto Belt and Road attraverso la cosiddetta iniziativa 16 + 1. Essa ha istituito un investimento di 10 miliardi di euro che potrebbe generare 50 miliardi di euro per finanziare progetti in infrastrutture nell'Europa centrale, orientale e meridionale. Sebbene non direttamente antagonisti ai piani europei, questi investimenti, non presentando considerazioni in termini di condizionalità politica, potrebbero essere particolarmente attraenti per leader interessati ad accelerare la modernizzazione delle infrastrutture senza necessariamente rafforzare, al contempo, lo stato di diritto o gli standard democratici.

L'influenza economica di attori terzi non deve essere però nemmeno sovrastimata. Da una prospettiva economica, oggi i Paesi di preadesione nei Balcani appaiono già parte del club europeo – sebbene con molti svantaggi e senza diritto di voto. In media, il 74% del loro scambio totale di merci è con l'EU, in un regime commerciale quasi completamente liberalizzato; tra il 75 e il 90% dei loro sistemi bancari sono di proprietà straniera (pressoché interamente nelle mani di banche europee); e quasi tutti i Paesi hanno adottato regimi di tassi di cambio fissi, collegando formalmente o *de facto* le loro valute all'euro o utilizzando l'euro come valuta nazionale (Kosovo, Montenegro). Anche se si guarda agli investimenti diretti esteri verso un Paese come la Serbia, l'unico nella regione a non perseguire una piena integrazione nel sistema di difesa euro-atlantico, si può vedere come il secondo maggiore investitore, la Russia, abbia generato solo l'11% degli investimenti diretti esteri negli ultimi sette anni, a fronte del 72% proveniente dai Paesi EU. Nel complesso, quasi due decenni di politiche di allargamento EU hanno portato i Balcani occidentali a una maggiore integrazione economica con l'EU senza tuttavia aumentare a sufficienza la loro capacità di sviluppo e ampliando la loro vulnerabilità agli shock esterni. La sfida nel futuro sembra quindi essere quella di riuscire a rafforzare, nonostante le numerose prove che attualmente l'EU sta affrontando, la volontà politica per riuscire a intensificare la cooperazione EU-Balcani occidentali in modo da trovare modelli di sviluppo più rapidi e sostenibili.

ropea Jean-Claude Juncker ha menzionato il 2025 come possibile data per un nuovo allargamento che dovrebbe riguardare Serbia e Montenegro. La dichiarazione, tuttavia, ha provocato un vespaio di polemiche tanto in Montenegro, che non ha gradito essere messo sullo stesso piano di Belgrado, quanto in Albania, la cui leadership ha protestato per l'assenza di visti agevolati al Kosovo (che, al contrario, sono stati concessi all'Ucraina). In attesa, mentre le critiche si intrecciano, si rinviano le riforme, specie se impopolari;

si mantengono vive paure e insicurezza nella popolazione; si prospettano, e si negano, modifiche territoriali; si fa ricorso a discutibili simbologie con riferimenti a un passato controverso, anche a costo di negare l'olocausto e schierarsi con gli sconfitti della Seconda guerra mondiale. In poche parole, si continua a pensare al passato, mentre non si costruisce nulla per il futuro, se non a parole (e se è il caso). Si prolunga, insomma, uno *status* di indeterminatezza, aperto a ogni possibile evoluzione, anche drammatica.

Per saperne di più

L. BENEDIZIONE, V. RITA SCOTTI (a cura di) (2016), *Twenty Years After Dayton*, Luiss U. Press, Roma.

S. BIANCHINI (2017), *Liquid Nationalism and State Partitions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

S. BIANCHINI (2003), *Sarajevo, le radici dell'odio*, Edizioni Associate, Roma.

B. BILIC, S. KAJINIC (2016), *Intersectionality and LGBT Activist Politics. Multiple Others in Croatia and Serbia*, Palgrave MacMillan, London.

D. JANJIC, Y. HYSA (2011), *Kosovo: Independence, Status, Perspectives. Adjusting Regional Policies of Ethnicity and Borders*, Longo, Ravenna.

A. KRASTEVA, A. KASABOVA, D. KARABINOVA (2010), *Migrations from and to Southeastern Europe*, Longo, Ravenna.

O. LISTHAUG, S. P. RAMET (2013), *Bosnia-Herzegovina since Dayton: Civic and Uncivic Values*, Longo, Ravenna.

E. MËHILLI (2017), *From Stalin to Mao. Albania and the Socialist World*, Cornell U. Press, Ithaca.

R. PETRI (a cura di) (2017), *Balcani, Europa. Violenza, politica, memoria*, Giappicchelli, Torino.

V. UNKOVSKI KORICA (2016), *The Economic Struggle for Power in Tito's Yugoslavia. From World War II to Non-Alignment*, Tauris, London.

M. UVALIC (2010), *Serbia's Transition. Towards a Better Future*, Palgrave MacMillan, New York.