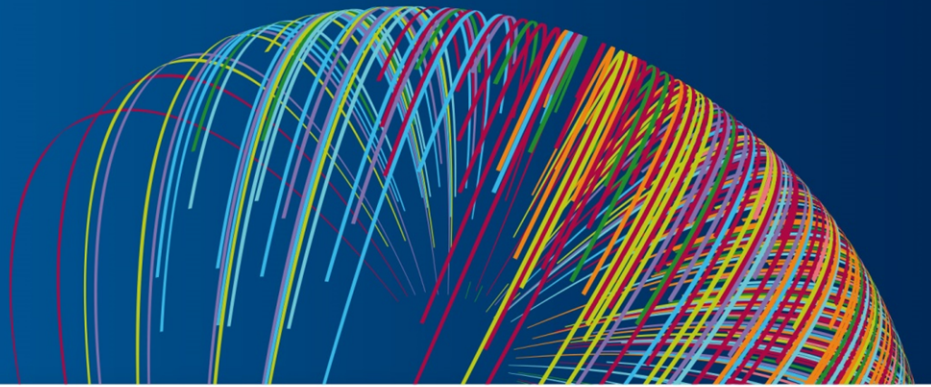


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Il ruolo degli attori globali nei Balcani Occidentali: proiezione e strumenti tra livello tattico e strategico

Ottobre 2022

195

Approfondimenti

APPROFONDIMENTO

**Il ruolo degli attori globali nei Balcani Occidentali:
proiezione e strumenti tra livello tattico e strategico**

Ottobre 2022

di *Dario D'Urso*

Sommario

Executive summary.....	3
Introduzione	4
Russia.....	5
<i>L'influenza russa in Serbia</i>	5
<i>L'influenza russa in Bosnia-Erzegovina</i>	7
<i>L'influenza russa in Montenegro</i>	8
Turchia	10
<i>Il neo Ottomanesimo turco nei Balcani</i>	10
<i>Un nuovo approccio più pragmatico</i>	11
Cina	14
<i>Le trappole legali dei finanziamenti cinesi</i>	14
<i>Soft power cinese</i>	15
Germania.....	17
<i>Germania destinazione principale dei migranti economici balcanici</i>	17
<i>Il ruolo politico tedesco nei Balcani</i>	18
<i>Il Processo di Berlino</i>	18
Stati Uniti.....	20
Conclusioni	23

Executive summary

La percezione crescente sul ruolo di potenze regionali e globali nei Balcani Occidentali, anche come presunta reazione alla lentezza del percorso euro-atlantico di quell'area, spinge a interrogarsi sulle modalità con cui Paesi come Russia, Cina e Turchia agiscano in Serbia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Albania, Montenegro e Kosovo.

La Russia fa leva soprattutto sull'elemento serbo, spingendo su narrazioni basate sul panslavismo, l'ortodossia e la difesa di una specificità anti-occidentale, anche attraverso l'uso massiccio della disinformazione e sfruttando la penetrazione energetica in alcuni Paesi della regione.

La Turchia, parimenti, ha utilizzato inizialmente soprattutto la chiave storico-culturale, basata sull'appartenenza della regione balcanica all'Impero Ottomano e sulla diffusione della religione islamica in alcuni Paesi dell'area (soprattutto Bosnia-Erzegovina, Albania e Kosovo), ma è riuscita pragmaticamente ad allargare il suo campo d'azione, puntando in parte sulla leva economica e soprattutto sui rapporti personali intessuti dal presidente Erdogan con i leader regionali.

La proiezione della Cina appare invece scevra da un retaggio storico, culturale o religioso, per basarsi esclusivamente sulla presunta attrattività del modello basato sullo sviluppo di servizi di leasing finanziario che mobilitano ingenti risorse per realizzare opere infrastrutturali, funzionali soprattutto all'inclusione della regione balcanica nella Belt and Road Initiative – circostanza che comunque non esclude un'accresciuta sensitività politica di Pechino nei confronti dei Paesi dell'area, cosa che la rende capace di parlare con tutti gli attori regionali.

In questo contesto, due importanti potenze occidentali come Germania e Stati Uniti cercano di riprendere, non senza difficoltà, le fila di una proiezione politica, economica e di sicurezza mirante all'integrazione della regione balcanica nelle strutture euro-atlantiche.

Il dato saliente che emerge è la considerazione della natura sostanzialmente tattica della proiezione di questi attori sulla regione: Russia, Turchia e Cina utilizzano i Paesi balcanici, in misura diversa, per portare avanti le proprie agende domestiche sul piano globale, senza offrire una vera e propria visione strategica che possa in qualche modo sostituire quella europea. Di questo appaiono consapevoli anche i governi della regione, che spesso approfittano dell'interesse russo, turco e cinese per alzare la posta in gioco nei confronti di Bruxelles.

Introduzione

La questione dell'influenza di vari attori regionali e globali sui Paesi balcanici (Serbia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Kosovo) appare di crescente rilevanza, a fronte di un processo di integrazione europea ed atlantica che appare lento, farraginoso e poco efficace. Il rischio che i Balcani Occidentali diventino un 'vuoto geopolitico', pronto per essere riempito da attori con agende ostili come Russia, Turchia e Cina, emerge sempre più frequentemente nelle narrazioni politiche ed accademiche sulla regione. La questione appare complessa e spesso oggetto di semplificazioni, impostate su un presunto rapporto causa-effetto (mancanza di integrazione europea che porta all'aumento di attrattività per modelli alternativi) che non corrisponde pienamente alla realtà.

Questo approfondimento passa in rassegna i tratti più salienti della proiezione politica, economica e culturale di Russia, Turchia e Cina nei Paesi balcanici, mettendo in luce i principali meccanismi che la sottendono ed evidenziando le differenze tra piano tattico e strategico. Verrà inoltre preso in considerazione il ruolo giocato dalle due principali potenze occidentali che sulla regione balcanica hanno particolarmente inciso – Germania e Stati Uniti – per evidenziarne il modello e sottolineare in che misura esse possano influenzare le dinamiche interne ai Paesi dell'area.

Infine, le conclusioni tireranno le somme su quanto esposto, cercando di suggerire una chiave di lettura più pragmatica sul ruolo degli attori fin qui elencati sui Balcani Occidentali.

Russia

L'interesse della Russia per i Balcani, percepito come in crescita, ha una portata limitata rispetto a quello di altri attori, come Turchia e Cina. Al contrario di queste ultime, infatti, il fattore predominante di influenza di Mosca si basa su legami culturali, storici e religiosi, soprattutto nell'ottica autopercepita della Russia come potenza protettrice del mondo slavo e ortodosso. Tale configurazione, di fatto, limita la portata dell'influenza russa all'elemento serbo, sia esso in Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro, lasciando quindi fuori Albania e Kosovo (e in parte Macedonia del Nord)¹.

Al contrario della Turchia che, nonostante il primario appeal verso le popolazioni musulmane dell'area, è riuscita ad allargare pragmaticamente il bacino di utenza della propria proiezione sulla regione, la Russia non ha mai raggiunto una dimensione 'ecumenica' nei Balcani, né sembra avere molto interesse a farlo. Questo perché, a differenza degli altri attori globali che si affacciano sull'area, Mosca intende i Balcani – qui intesi come Paesi a maggioranza serba – come arena di confronto con l'Occidente e come strumento di disturbo per le strategie euro-atlantiche. Mosca ha quindi gioco facile nel fomentare le élite politiche serbe a Belgrado e a Banja Luka su narrazioni basate su una presunta paura dell'accerchiamento e sulla vittimizzazione, narrazioni che trovano nella questione del Kosovo² e del non riconoscimento della sua indipendenza uno dei loro punti di forza.

L'influenza russa in Serbia

La Russia resta infatti il principale sponsor di Belgrado sulla scena internazionale – ed in particolar modo nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – per quel che riguarda la questione kosovara e la migliore garanzia che Pristina non entri in quelle organizzazioni multilaterali dove Mosca può esercitare il suo diritto di veto. Anche se tale impostazione ha a volte vacillato, ad esempio quando il presidente russo Putin si è trovato a giustificare il riconoscimento di Mosca alle repubbliche autoproclamate del Donbass alla vigilia dell'invasione dell'Ucraina citando il precedente dell'indipendenza del Kosovo³ (mossa subito criticata dal governo serbo e dai media ad esso più vicini⁴), lo schema regge, permettendo così a Belgrado di giocare la carta della vicinanza a Mosca quando la tensione con Pristina aumenta. La Serbia appare così sempre di più come il principale hub per la proiezione regionale russa, anche attraverso una serie di strumenti ibridi⁵, primo tra tutti l'ampio spazio di cui la (dis)informazione di Mosca gode nel Paese. RT e Sputnik⁶, i principali produttori statali di contenuti disinformativi russi, hanno delle versioni in serbo dei loro siti, da cui molti tabloid e quotidiani della galassia filogovernativa di Belgrado attingono a piene mani.

Dalla sua salita al potere come primo ministro nel 2014, e poi come presidente dal 2017, Vučić ha costruito un solido rapporto con Putin, che però risente in un certo senso del carattere

¹ Karl_peter Schwarz, "Power Games in the Balkans", GIS, 23 novembre 2021; <https://www.gisreportsonline.com/r/power-balkan/>

² Donika Emini, "(Un)Shielded: Russia's Influence in the Western Balkans Through the Kosovo-Serbia Open Dispute", Russia and the Future of Europe, Springer, 7 luglio 2022; https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-95648-6_32

³ Bledar Qellu, "Putin Relied on 'Kosovo Precedent' to Recognize Donbass 'Republics'", Exit News, 28 aprile 2022, <https://exit.al/en/2022/04/28/putin-relied-on-kosovo-precedent-to-recognize-donbass-republics/>

⁴ Milica Stojanovic, "Russian Ambassador to Serbia Denies Change in Putin's Kosovo Policy", BalkanInsight, 29 aprile 2022; <https://balkaninsight.com/2022/04/29/russian-ambassador-to-serbia-denies-change-in-putins-kosovo-policy/>

⁵ Dimitar Bechev, "Russia's strategic interests and tools of influence in the Western Balkans", Atlantic Council, 20 dicembre 2019; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russia-strategic-interests-and-tools-of-influence-in-the-western-balkans/>

⁶ Nato Stratcom Coe, "Russia's Footprint in the Western Balkan Information Environment", Dicembre 2019; https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/russias_footprint_in_wb_executive_summary_30-04_v2-2.pdf

multivettoriale della politica estera serba⁷. Come avviene per altri attori globali che si affacciano sui Balcani, l'élite serba è consapevole che Mosca non può offrire una visione strategica alternativa a quella disegnata dalle istituzioni europee, ma può comunque fornire espedienti tattici che consentono ciclicamente alle istituzioni di Belgrado di alzare la posta in gioco alla ricerca di concessioni.

Una politica dei due forni che ha mostrato tutti i suoi limiti con l'invasione russa dell'Ucraina, davanti la quale la Serbia di Vučić ha assunto le parti di unico alleato europeo di Mosca. I murales inneggianti a Putin per le strade di Belgrado e le manifestazioni a favore dei soldati russi⁸ hanno fatto il paio con la mancata adozione delle sanzioni dell'Unione Europea contro personalità e società russe. Air Serbia, il vettore nazionale serbo, è l'unico canale di trasporto aereo che i russi tuttora hanno per giungere sul suolo europeo⁹. Allo stesso tempo, la Serbia ha votato in Assemblea Generale ONU a favore dell'espulsione della Russia dal Consiglio per i Diritti Umani, giustificando tale voltafaccia con indebite pressioni occidentali ed eventuali ripercussioni negative sul fronte kosovaro¹⁰.

La sopravvalutata concezione della necessità di avere Vučić al potere come garante della stabilità interna e regionale e come unico possibile leader a poter arrivare nel medio termine ad una soluzione negoziale con il Kosovo – quello che vari analisti definiscono 'regime stabilocratico'¹¹ – fa sì che le aperture di Belgrado a Mosca vengano tollerate in sede euroatlantica. L'ultimo episodio in tal senso, un accordo biennale per la consultazione reciproca in ambito di politica estera tra Serbia e Russia, firmato lo scorso 24 settembre dai ministri degli esteri dei due Paesi, ha provocato reazioni critiche dalla Commissione Europea, che ha ricordato a Belgrado come i Paesi che aspirano alla membership comunitaria debbano allinearsi alle decisioni di politica estera del blocco e come sia oggi impossibile considerare le relazioni con la Russia come *business as usual*, soprattutto quando l'accordo è stato firmato a pochi giorni dalla mobilitazione parziale e dell'annuncio dei referendum illegali per l'annessione dei territori ucraini occupati¹². Da evidenziare inoltre come Vučić utilizzi spesso alcune figure radicali a lui vicine, come l'attuale ministro dell'interno Aleksander Vulin, come *bad cops* per testare il limite di narrazioni estreme e antioccidentali¹³. Così, Vulin ha spesso fatto riferimento al concetto di *srpski svet* (mondo serbo), intendendo con esso la volontà di rafforzare la coesione del popolo serbo a prescindere dal Paese in cui vive, per arrivare a significati più estremi e sottintesi di unificazione dei territori in cui vivono i serbi fuori dalla Serbia. Tale concetto, che non appare molto diverso da quanto proposto dal regime di Milosevic durante le guerre jugoslave, basato sulla frustrazione di Belgrado per la perdita di controllo seguita alla dissoluzione della Jugoslavia: oggi, esso appare pericolosamente speculare a quello di *russki mir*

⁷ Branislav Stanicek, "Russia's influence in the Western Balkans", European Parliamentary Research Service, giugno 2022; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733523/EPRS_ATA\(2022\)733523_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733523/EPRS_ATA(2022)733523_EN.pdf)

⁸ Euractiv, "Thousands of Serbs march in support of Russia in Belgrade", 5 marzo 2022;

<https://www.euractiv.com/section/politics/news/thousands-of-serbs-march-in-support-of-russia-in-belgrade/>

⁹ Rupert Neate, "Russians using Serbian loophole to avoid EU flights ban", The Guardian, 11 marzo 2022;

<https://www.theguardian.com/business/2022/mar/11/wealthy-russians-using-air-serbia-loophole-to-avoid-eu-flights-ban>

¹⁰ Paul Stronski, "Russia in the Balkans After Ukraine: A Troubling Actor", Carnegie Endowment, 20 settembre 2022;

<https://carnegieendowment.org/politika/87959>

¹¹ Florian Bieber, "What is a stabilitocracy", BiEPAG, 5 maggio 2017; <https://biepag.eu/article/what-is-a-stabilitocracy/>

¹² Reuters, "EU has 'serious questions' as Serbia enters regular consultations with Russia", 26 settembre 2022;

<https://www.reuters.com/world/europe/eu-has-serious-questions-serbia-enters-regular-consultations-with-russia-2022-09-26/>

¹³ N1, "Vulin ponovo o „srpskom svetu“: To je proces koji se ne može zaustaviti", 25 giugno 2022;

<https://rs.n1info.com/vesti/vulin-ponovo-o-srpskom-svetu-to-je-proces-koji-se-ne-moze-zaustaviti/>

(mondo russo), che preconizza l'unione dei territori abitati da russi nell'ex Unione Sovietica e che ha idealmente ispirato la decisione del Cremlino di invadere l'Ucraina¹⁴.

Due modi simili, quindi, per Serbia e Russia di concepire il proprio spazio vicino e di influenzare le politiche regionali: anche se a Belgrado tale visione appare confinata ad alcuni circoli politici, il *srpski svet* rappresenta un ulteriore tassello nel ruolo che Mosca gioca in Serbia.

Non va poi trascurato come parte dell'impronta russa in Serbia, e parzialmente nella regione, derivi dal ruolo pressoché fondamentale che Mosca gioca per la sicurezza energetica del Paese¹⁵.

Nel 2008, Gazprom Neft ha acquisito la quota di maggioranza della compagnia energetica statale serba, la NIS (Naftna industrija Srbije), legando così a doppio filo Mosca a Belgrado e stabilendo un fattore di peso per le scelte della Serbia in politica estera, come dimostrato dall'atteggiamento di Vučić durante la crisi ucraina, da alcuni legato anche alla necessità serba di rinegoziare il contratto decennale di fornitura di gas russo in scadenza nel maggio 2022.

L'influenza russa in Bosnia-Erzegovina

Oggi, oltre alla Serbia, la Russia rifornisce di gas la Bosnia-Erzegovina e la Macedonia del Nord, attraverso il gasdotto TurkStream, realizzato nel 2017 da Mosca per aggirare l'Ucraina, Paese da cui in precedenza transitavano le strutture che rifornivano i Paesi balcanici. In Bosnia-Erzegovina, la Russia ha acquisito nel 2007 due raffinerie in Republika Srpska, a Bosanski Brod e a Modrica, attraverso la compagnia statale Zarubezhneft. Le società versano attualmente in un pessimo stato finanziario, con perdite per oltre 50 milioni di dollari nel 2021, e continuano ad essere in apparenza foraggiate da Mosca per motivazioni politiche¹⁶, legate al sostegno del Cremlino a Milorad Dodik, figura di riferimento della Republika Srpska e principale fruitore del leverage russo in Bosnia-Erzegovina. Dodik agisce così come vero e proprio proxy russo nel Paese balcanico, non osteggiando ma anzi in certa misura approvando e sostenendo le sue politiche miranti ad una 'secessione dolce' della Republika Srpska dalla Bosnia-Erzegovina. Negli ultimi anni, Dodik e il suo partito SNSD (Alleanza dei Socialdemocratici Indipendenti) hanno portato avanti un disegno che, sotto la copertura del ritorno ad un'interpretazione letterale dell'Accordo di Dayton – che prevedeva istituzioni centrali limitate in numero e in poteri – mira a reintrodurre a livello subnazionale varie competenze che nel corso degli anni e sotto forti spinte da parte occidentale (specie attraverso gli interventi esecutivi dell'Alto Rappresentante) erano state trasferite dalle entità al governo di Sarajevo. In particolare, tra il 2020 e il 2022, Dodik ha fatto approvare leggi che riporterebbero alle istituzioni di Banja Luka (capitale de facto della Republika Srpska) i poteri in materia di difesa, intelligence, giustizia, tassazione indiretta e sanità.

La Russia non ha mai fatto mancare il proprio appoggio implicito ed esplicito alle politiche di Dodik, espresso attraverso visite bilaterali (con numerosi viaggi a Mosca ed incontri con Putin¹⁷), dichiarazioni dell'ambasciatore russo a Sarajevo e il blocco di dichiarazioni di condanna verso la Republika Srpska in sede di Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – posizione da cui, ciclicamente, la Russia minaccia più o meno velatamente il veto al rinnovo annuale di EUFOR Althea, la missione militare dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina, erede delle missioni di peacekeeping Nato lanciate alla fine del conflitto.

¹⁴ Hajmudir Somun, "Putinov "ruskij mir" i Vulinov "srpski svet"", *Oslobodjenje*, 30 luglio 2021; <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/kolumne/putinov-ruskij-mir-i-vulinov-srpski-svet-677384>

¹⁵ Stanislav Secieru, "Russia in the Western Balkans. Tactical wins, strategic setbacks", *EU Institute for Security Studies*, 2 luglio 2019; <https://www.iss.europa.eu/content/russia-western-balkans>

¹⁶ Engjellushe Morina, "Power of need: Energy security in the Western Balkans", *ECFR*, 2 agosto 2022; <https://ecfr.eu/article/power-of-need-energy-security-in-the-western-balkans/>

¹⁷ Radio Free Europe/Radio Liberty, "Dodik Travels To Moscow For Meeting With Putin Ahead Of Elections", 21 settembre 2022; <https://www.rferl.org/a/dodik-moscow-putin-elections-republika-srpska/32043995.html>

In questo senso, la Russia utilizza Dodik come proxy non necessariamente per vedere una Republika Srpska indipendente¹⁸, che difficilmente potrebbe sopravvivere finanziariamente senza importanti contributi che Mosca comunque non potrebbe elargire: il fine strategico per il Cremlino resta quello di contribuire al mantenimento di un livello abbastanza alto di tensione in Bosnia-Erzegovina così da poter essere considerata un attore imprescindibile per la stabilità del Paese ed evitare che si crei un consenso nazionale per l'avanzamento di Sarajevo sul cammino in primis verso la Nato, ma anche – e questa è una tendenza sempre più riscontrabile negli ultimi anni – verso l'Unione Europea.

È importante sottolineare inoltre come Mosca stia iniziando a fare riferimento anche ad un'altra figura con funzioni destabilizzatrici sull'ordine interno bosniaco, quella di Dragan Čović, leader di HDZ BiH (Unione Democratica Croata di Bosnia-Erzegovina), principale partito croato-bosniaco che ha recentemente rafforzato una narrativa radicale su una presunta sottorappresentanza dei croati in Bosnia-Erzegovina e sulla necessità di tornare alla creazione dell'Herzeg-Bosna, l'unità territoriale a maggioranza croata che durante la guerra mirava all'indipendenza e all'unione con la Croazia¹⁹. Čović e Dodik portano avanti quindi un'agenda che mina la sempre più la stabilità bosniaca e lo stesso riconoscimento dei confini del Paese balcanico, con il beneplacito e l'appoggio di Mosca.

L'influenza russa in Montenegro

La questione della destabilizzazione della Bosnia-Erzegovina come strumento tattico utilizzato per l'obiettivo strategico di impedire che questi Paesi avanzino verso prospettive di integrazione euro-atlantica si è rafforzata dopo che Mosca ha visto allontanarsi dalla propria sfera di influenza (e da quella di Belgrado) il Montenegro, che nonostante l'importante minoranza serba (circa il 30% dei suoi abitanti si dichiara tale) e la forte presenza di capitali russi, ha con decisione portato avanti un processo di allineamento filooccidentale.

Il presidente montenegrino Milo Djukanovic, che dal 1991 costituisce la figura di riferimento per il piccolo Paese adriatico, ha perseguito con forza un cammino euro-atlantico che ha portato il Montenegro ad avviare i negoziati di adesione all'Unione Europea nel 2012 e a diventare un membro della Nato nel 2017²⁰. Nonostante le forti criticità in termini di corruzione e *state capture* che hanno contraddistinto la permanenza trentennale di Djukanovic e del suo DPS (Partito democratico dei socialisti) nelle istituzioni di Podgorica, il leader montenegrino è stato particolarmente abile a mostrarsi un partner fidato dell'Occidente denunciando le ingerenze russe nel Paese, come nel caso della controversa legge che nel 2019 aveva imposto alle istituzioni religiose del Paese di portare prove sulla proprietà dei propri beni stabiliti prima del 1918 per poterne rivendicare il possesso²¹. Tale legge venne considerata come un attacco contro la Chiesa Ortodossa Serba (a cui il 70% dei montenegrini ortodossi dichiara di appartenere), vista da Djukanovic come uno strumento di influenza della Serbia sul Montenegro²². La legge, che provocò,

¹⁸ Hamza Karcic, “Putin’s Most Loyal Balkan Client”, Foreign Policy, 7 ottobre 2022; <https://foreignpolicy.com/2022/10/07/bosnia-elections-milorad-dodik-putin-russia/>

¹⁹ Majda Ruge, “The past and the furious: How Russia’s revisionism threatens Bosnia”, ECFR, 13 settembre 2022; <https://ecfr.eu/publication/the-past-and-the-furious-how-russias-revisionism-threatens-bosnia/>

²⁰ Zeljko Trkajec, “Đukanović: Russia tells us EU-NATO is not a good geopolitical choice”, Euractiv, 17 settembre 2022; https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/dukanovic-russia-tells-us-eu-nato-is-not-a-good-geopolitical-choice/

²¹ Sandra Maksimović, “Montenegrin Law on Religious Freedom: Polarization that benefits the government(s)?”, European Western Balkans, 13 gennaio 2021; <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/13/montenegrin-law-on-religious-freedom-polarization-that-benefits-the-governments/>

²² Radio Free Europe/Radio Liberty, “Montenegrin Parliament Again Passes Amendments On Church Property After Presidential Veto”, 20 gennaio 2021; <https://www.rferl.org/a/montenegrin-parliament-again-passes-amendments-to-safeguard-church-properties-after-presidential-veto/31060279.html>

oltre a varie proteste popolari, anche la condanna ufficiale di Mosca attraverso il Ministero degli Esteri²³ e una campagna contraria sui principali media statali russi, venne poi modificata per venire incontro alle richieste del Patriarcato serbo nel 2020 da un nuovo governo che raccoglieva al suo interno anche forze dichiaratamente filoserbe.

Un precedente episodio evidenzia la tensione nei rapporti tra Montenegro e Russia: il governo di Podgorica accusò due esponenti del GRU (Direttorato principale per l'intelligence), il servizio di intelligence esterna militare russo, di aver progettato insieme ad elementi serbi e leader politici montenegrini filoserbi un tentativo di colpo di stato che avrebbe dovuto avere luogo il 16 ottobre 2016, giorno delle elezioni parlamentari. L'azione, che avrebbe previsto un attacco al palazzo del Parlamento montenegrino e l'uccisione di Djukanovic, allora premier, avrebbe avuto come obiettivo l'installazione di un governo filorusso a Podgorica che avrebbe così impedito il cammino del Paese verso la Nato²⁴. Il tentativo di golpe sarebbe stato neutralizzato dagli apparati di sicurezza montenegrini, con l'arresto e la messa in stato di accusa dei suoi ispiratori, inclusi due funzionari dell'intelligence russa, poi processati e condannati in contumacia nel 2019 (il verdetto è stato annullato nel 2021 in secondo grado per vizi procedurali, una circostanza secondo alcuni legata all'arrivo al potere di un governo filoserbo a Podgorica²⁵). Anche oggi, le relazioni tra Montenegro e Russia restano ad alta tensione: lo scorso agosto, il premier montenegrino uscente Dritan Abazovic ha accusato Mosca di essere dietro ad un massiccio attacco cyber contro i server del governo²⁶.

²³ TASS, "Freedom to plunder? Russian Church slams contentious religious law approved in Montenegro", 30 dicembre 2019; <https://tass.com/society/1104819>

²⁴ Warsaw Institute, "Russian GRU Agents Found Guilty of Attempted Montenegro Coup", 9 maggio 2019; <https://warsawinstitute.org/russian-gru-agents-found-guilty-attempted-montenegro-coup/>

²⁵ Al Jazeera, "Montenegro overturns coup verdict for two Russians, 11 others", 5 febbraio 2021; <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/5/montenegro-overturns-coup-verdict-for-2-russians-11-others>

²⁶ Samir Kajosevic, "Montenegro Accuses Russia of Cyber-Attacks on Govt Server", BalkanInsight, 26 agosto 2022; <https://balkaninsight.com/2022/08/26/montenegro-accuses-russia-of-cyber-attacks-on-govt-server/>

Turchia

La proiezione di Ankara sulla regione balcanica si è rafforzata di molto sin dall'ascesa al potere del presidente Recep Tayyip Erdogan e del suo partito, l'AKP (Partito della Giustizia e dello Sviluppo). Sin dai tempi della sua premiership, infatti, Erdogan ha posto i Balcani Occidentali come focus prioritario della sua politica estera fondata sul cosiddetto 'neo-Ottomanesimo', mirante a rendere la Turchia un partner politico, culturale ed economico di primo livello per quelle regioni che erano state parte dell'Impero Ottomano. Nonostante il sostanziale fallimento di questa strategia, con la conseguente defenestrazione del suo principale artefice, l'ex ministro degli esteri Ahmet Davutoglu, i Balcani sembrano essere rimasti al centro dell'agenda di Ankara, che combina l'attenzione per l'eredità culturale e religiosa turca con un pragmatismo economico di prim'ordine²⁷. Infatti, non sono soltanto i Paesi a maggioranza musulmana – Albania, Kosovo, Bosnia-Erzegovina – ad essere al centro dell'azione turca, ma anche (e forse soprattutto) la Serbia, che per popolazione, tasso di crescita e livello economico, resta la potenza regionale con cui rapportarsi.

Il neo Ottomanesimo turco nei Balcani

Gli anni di Davutoglu come Ministro degli Esteri, premier e 'ideologo' dell'AKP (2009-2016) hanno segnato un forte avvicinamento di Ankara verso i Paesi della regione, considerati parte fondamentale dell'eredità ottomana che il governo di Erdogan voleva, in quella fase, far rivivere per ri-orientare le priorità e le aree strategiche della politica estera turca. Così, il tradizionale filo-atlantismo e filo-europeismo che avevano fin lì costituito le direttrici della proiezione della Turchia sui Balcani – che presupponevano Ankara come sponsor per l'avvicinamento dei Paesi dell'area alla Nato e all'Unione Europea – è stato rapidamente affiancato dal 2009, con l'arrivo di Davutoglu al Ministero degli Esteri, ad una politica più proattiva.

La Turchia, a partire da quel momento, ha intensificato la propria presenza nella regione, insistendo sui legami storici e culturali e sul 'passato glorioso' della regione sotto l'Impero Ottomano. Questo si è tradotto a livello politico in un'intensa serie di visite bilaterali, soprattutto in Serbia, Bosnia-Erzegovina e Albania, e in varie iniziative volte a normalizzare i rapporti ancora tesi tra Belgrado e Sarajevo, con l'istituzione di un format trilaterale di consultazione tra i ministri degli esteri e i presidenti turco, serbo e bosniaco²⁸.

Il focus di Ankara non si è concentrato solo sui Paesi a maggioranza musulmana, nei quali tradizionalmente la Turchia viene spesso considerata alla stregua di una potenza tutelare, specie in quei contesti, come quello dei bosgnacchi in Bosnia-Erzegovina, dove il processo di *state-building* arranca e le tensioni permangono: gli anni di Davutoglu al potere, prima come ministro degli esteri, poi come premier, hanno segnato anche un intensificarsi delle relazioni politiche e culturali con la Serbia, Paese con cui i rapporti erano ancora gravati dall'eredità delle guerre jugoslave degli anni '90.

Tale iperattivismo politico ha anche avuto una dimensione da *soft power*, alla quale Ankara in quegli anni ha iniziato a prestare una crescente attenzione e che si è tradotta nell'apertura di vari Centri Yunus Emre – le istituzioni culturali statali turche – con tre uffici in Albania, tre in Kosovo, tre in Macedonia del Nord, tre in Bosnia-Erzegovina e uno in Serbia, oltre a borse di studio per fare arrivare studenti della regione nelle università turche, l'inserimento dell'insegnamento della lingua

²⁷ Aslı Aydıntaşbaş, "From myth to reality: How to understand Turkey's role in the Western Balkans", ECFR, 13 marzo 2019; https://ecfr.eu/publication/from_myth_to_reality_how_to_understand_turkeys_role_in_the_western_balkans/

²⁸ Muhidin Mulalic, "Prospects for Trilateral Relations between Turkey, Serbia, and Bosnia and Herzegovina", The Balkans at a crossroads: domestic issues, regional affairs, global powers, changing dynamics, primavera 2019; <https://www.jstor.org/stable/26776078>

turca in varie scuole superiori nell'area e la diffusione di soap operas turche²⁹, spesso basate su episodi di storia ottomana, come la narrazione in chiave estremamente positiva del periodo storico di Solimano il Magnifico. A questo si è inoltre aggiunto un forte attivismo delle attività della TIKA (Agenzia di coordinamento e cooperazione turca)³⁰, l'agenzia di aiuto allo sviluppo turca, che ha lanciato vari progetti di restauro di monumenti di epoca ottomana nella regione – in alcuni casi di vera e propria ricostruzione, come accaduto nel 2019 per la Moschea di Aladža a Foča, in Bosnia-Erzegovina, distrutta dalle forze serbe nel 1992³¹.

L'esposizione turca nella regione balcanica ha comunque incontrato dei limiti, spesso derivanti dalla sopravvalutazione dell'appeal del messaggio 'neo-ottomano' sulla regione balcanica, dato che vari Paesi (come Serbia, Albania, Macedonia del Nord) hanno costruito la propria identità nazionale proprio sulla lotta di liberazione al dominio della Sublime Porta tra il XIX e il XX secolo, e dalla consapevolezza di come tale approccio fosse alla fine più funzionale all'elevazione dello standing di Ankara che di quello dei Paesi balcanici.

Un nuovo approccio più pragmatico

In questo senso, e anche per via dell'allontanamento di Davutoglu dal governo e dall'AKP nel 2016, l'approccio di Ankara verso i Balcani occidentali ha assunto connotazioni più pragmatiche e realiste, perdendo la precedente dimensione storica e culturale per concentrarsi sulle relazioni economiche ed un protagonismo diretto di Erdogan, che spesso gioca la carta dei rapporti diretti con i leader balcanici. Tale impostazione, che riguarda sia leader di Paesi tradizionalmente considerati vicini alla Turchia come il premier albanese Edi Rama, l'ex presidente kosovaro Hashim Thaçi³² e il leader bosgnacco Bakir Izetbegovic³³, che il già citato presidente serbo Aleksander Vučić³⁴, è funzionale all'impostazione paternalistica e personalistica che spesso Erdogan attribuisce alla politica estera, restando quindi più legata alle proprie esigenze di leader della nazione turca e di 'fratello maggiore' dei popoli balcanici (soprattutto quelli musulmani).

Questo approccio resta strumentale per il presidente turco, che può così mantenere un suo standing internazionale e una porta di accesso all'Europa nonostante le critiche e le preoccupazioni per la concentrazione di potere nelle sue mani permessa dalla riforma costituzionale del 2017 e il peggioramento degli standard in ambito di diritti umani e di libertà di stampa. La strumentalità vale anche per i leader balcanici, che possono così mostrare ad altri attori, Unione Europea in primis, che la regione non è a corto di alternative quando si parla di alleanze e allineamenti politici.

Il recente cambio di passo nella proiezione turca nei Balcani continua però a non tradursi in una presenza economica di peso di Ankara nella regione. Gli investimenti turchi nei Paesi dei Balcani occidentali ha subito sicuramente un'importante crescita, passando dai 3,6 miliardi di dollari del 2002 ai 16,2 miliardi del 2016, con una punta di 20 miliardi nel 2014. Le esportazioni turche arrivano oggi a circa 10 miliardi di dollari, di cui un terzo va alla sola Serbia. Negli ultimi dieci anni, inoltre, varie medie imprese turche si sono lanciate nel mercato balcanico, inseguendo opportunità di investimenti diretti nel campo delle telecomunicazioni, l'edilizia, i trasporti e la

²⁹ Halime Pehlivan, "Turkish TV series and the Balkans: Bridging the gap", TRT World, 22 giugno 2021; <https://www.trtworld.com/perspectives/turkish-tv-series-and-the-balkans-bridging-the-gap-47726>

³⁰ Armando Donninelli, "Turkey: origin, evolution and role of TIKA, a fundamental instrument of Ankara's foreign policy", Special Eurasia, 21 febbraio 2022; <https://www.specialeurasia.com/2022/01/21/tika-turkey-foreign-policy/>

³¹ N1, "Foca's Aladza Mosque opens its doors 25 years after demolition", 4 maggio 2019; <https://ba.n1info.com/english/news/a342089-aladza-mosque-in-foca-opens-its-doors-25-years-after-demolition/>

³² Gentola Mahdi, "Thaçi's gone. The thin line of Erdoğan's brotherhood", European Western Balkans, 16 novembre 2020; <https://europeanwesternbalkans.com/2020/11/16/thacis-gone-the-thin-line-of-erdogans-brotherhood/>

³³ Elvira Jukic, "Turkish President Cements Ties With Bosnia", Balkan Insight, 20 maggio 2015; <https://balkaninsight.com/2015/05/20/turkish-president-erdogan-visits-bosnia-s-capital/>

³⁴ Tanjug, "Vucic: Relations with Turkey at historic high", 7 settembre 2022; http://www.tanjug.rs/full-view_en.aspx?izb=748745

finanza³⁵. Le aziende turche sono coinvolte in vari progetti infrastrutturali regionali, come la realizzazione di un'autostrada tra Sarajevo e Belgrado (un progetto per il cui lancio è stato vitale l'intervento personale di Erdogan), la costruzione dell'aeroporto di Pristina e il partenariato pubblico-privato con Turkish Airlines per il lancio di Air Albania³⁶, la compagnia aerea di bandiera di Tirana. Inoltre, il settore bancario turco è largamente presente nei Balcani, con Halkbank (di proprietà statale) e Ziraat bank particolarmente attive sui territori³⁷.

Se presi in ottica comparativa, però, i dati economici turchi restano limitati quando raffrontati con quelli dell'Unione Europea, che resta il primo, e con un ampio margine, partner commerciale della regione. Così, se nel 2017 gli scambi commerciali tra Serbia e Turchia hanno di poco superato il miliardo di euro, quelli tra la prima e il blocco comunitario hanno superato i 22 miliardi. Lo stesso è replicabile con gli altri Paesi balcanici: nello stesso anno, la Bosnia-Erzegovina ha avuto traffici commerciali con l'Unione Europea per più di 9,5 miliardi di euro, contro i 600 milioni con la Turchia, mentre il rapporto con la Macedonia del Nord si attesta sugli 8,2 miliardi con l'UE contro i 371 di Ankara³⁸.

I limiti del ruolo che Ankara gioca nella regione è emerso particolarmente negli ultimi anni con la questione delle scuole guleniste³⁹, la rete globale di istituti privati appartenenti alla fondazione di Fethullah Gülen presenti anche nei Balcani e che la Turchia sta cercando di far chiudere dopo aver individuato nel predicatore turco l'ispiratore del fallito colpo di stato del 2016. Nonostante le forti pressioni esercitate da Ankara soprattutto sul governo macedone, bosniaco, albanese e kosovaro affinché chiudessero le scuole ed estradassero persone ritenute vicine a Gülen⁴⁰, i Paesi della regione raramente hanno acconsentito a tali misure restrittive, anche per la natura prestigiosa di tali istituti, spesso frequentati dai figli delle élite politiche ed economiche locali. In alcuni casi i governi della regione hanno comunque accettato le richieste turche, andando però incontro a forti critiche, soprattutto da parte della società civile locale.

L'operazione con cui i servizi turchi hanno rimpatriato forzatamente sei esponenti della rete gulenista dal Kosovo nel 2018 ha portato a forti critiche al governo di Pristina e alle dimissioni del ministro dell'interno e del capo dell'intelligence⁴¹. Più recentemente, nel 2022, la decisione del Ministero dell'Istruzione albanese di revocare la licenza ad una scuola gulenista di Tirana⁴² ha scatenato varie critiche sulla presunta arrendevolezza del governo alle pressioni di Ankara.

³⁵ Nikola Mikovic, "Turkey returns to the Balkans at EU's expense", Asia Times, 28 giugno 2022; <https://asiatimes.com/2022/06/turkey-returns-to-the-balkans-at-eus-expense/>

³⁶ Alice Elisabeth Taylor, "Air Albania Takes Off with Turkish Aircraft Due to Lack of European Licence", Exit News, 2 ottobre 2019; <https://exit.al/en/2019/10/02/air-albania-takes-off-with-turkish-aircraft-due-to-lack-of-european-licence/>

³⁷ Baris Ergin, "Turkey's Halkbank plans further growth in the Balkans, eyes Moldovan market", 22 maggio 2019; <https://www.dailysabah.com/finance/2019/05/22/turkeys-halkbank-plans-further-growth-in-the-balkans-eyes-moldovan-market>

³⁸

Ekrem Eddy Güzeldere, "Turkey's Soft Power in the Balkans Reaching its Limits", ELIAMEP, 1 luglio 2021; <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CF%84%CE%B1-%CF%8C%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%AE%CF%80%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CF%B9%CF%83%CF%87%CF%8D%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%BA%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CF%83/>

³⁹ Anadolu, "Fetullah Gulen's broad Western Balkans network", 28 luglio 2017; <https://www.aa.com.tr/en/education/fetullah-gulens-broad-western-balkans-network/617524>

⁴⁰ Hamdi Firat Buyuk, Fjori Sinoruka, "Albania Accused of Closing Gulen School Under Turkish Pressure", BalkanInsight, 23 settembre 2022; <https://balkaninsight.com/2022/09/23/albania-accused-of-closing-gulen-school-under-turkish-pressure/>

⁴¹ Reuters, "Kosovo arrests six Turks over links to Gulen schools –police", 29 marzo 2018; <https://www.reuters.com/article/turkey-security-kosovo-idUSL8N1RB2PR>

⁴² Alice Taylor, "Albania closes two schools allegedly linked to Erdogan's Gulenist foes", Euractiv, 23 settembre 2022; https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/albania-closes-two-schools-allegedly-linked-to-erdogans-gulenist-foes/

In conclusione, come per altri attori che si affacciano sulla scena balcanica, la Turchia porta con sé interessi per lo più tattici, non incompatibili con le aspirazioni euroatlantiche dei Paesi della regione da cui anzi, in certa misura può beneficiare. I Balcani rappresentano per Erdogan un'Europa amica, non interessata eccessivamente alle dinamiche interne al suo regime e, per questo, forniscono al regime turco un utile palcoscenico per il proprio *posturing*, mentre le pretese economiche restano limitate. In questo senso, quindi, appare poco probabile che Ankara e la sua influenza – che ha già raggiunto il suo picco negli anni di Davutoglu – rappresentino un fattore di rischio effettivo per i Paesi balcanici, non offrendo ad essi una vera alternativa al posizionamento della regione.

Cina

L'emergere e il consolidarsi della proiezione cinese sulla regione balcanica rappresenta uno dei principali sviluppi geopolitici recenti per l'intero continente europeo. Nel corso dell'ultimo quindicennio, Pechino ha infatti affermato la propria presenza sull'area non soltanto in termini economici ed infrastrutturali, ma sempre più politici, culturali e a livello di società civile, sfoderando una serie di strumenti di *soft power* che ha permesso a Pechino di costruirsi un'immagine presso le élite locali di partner affidabile⁴³ ed 'ecumenico', rivolto cioè a tutti i Paesi dell'area senza calcare alcuni dei *cleavages* che ancora esistono tra di essi, cosa che invece è comune ad altri attori che si affacciano sulla regione. Questo non vuol dire che la Cina non sia sensibile alle variegate dinamiche politiche della regione; al contrario, Pechino ha acquisito una profonda consapevolezza di queste ultime, andando al di là del tradizionale ruolo di potenza economica ed infrastrutturale per assumere quello di effettivo *player* multidimensionale nella regione balcanica. Il fatto di non avere legami culturali, storici o religiosi con i Paesi dell'area, al contrario di altri attori di peso come Russia e Turchia, gioca paradossalmente a favore della Cina, che è così capace di gestire i rapporti con le capitali balcaniche senza alcuna pretesa geopolitica e potendo ricevere un'accoglienza importante a Belgrado come a Sarajevo o a Tirana. Unica eccezione è il Kosovo, la cui indipendenza non viene riconosciuta da Pechino, sia per la tradizionale avversione cinese per i movimenti separatisti (anche e soprattutto per la questione di Taiwan) che per la condanna ancora perdurante della campagna che la Nato lanciò nel 1999 contro la Serbia, durante la quale venne erroneamente bombardata l'ambasciata cinese di Belgrado.

Replicando l'approccio già utilizzato con l'Europa centro-orientale nei primi anni 2000, la Cina vede oggi i Balcani come una nuova frontiera verso i mercati dell'Unione Europea e un terreno fertile per proiettare il proprio ruolo autopercepito di potenza responsabile in ascesa a livello internazionale. Così, anche se i Paesi balcanici sono stati inseriti nel forum poco strutturato con cui Pechino gestisce le relazioni con buona parte del Vecchio Continente, quello del '17+1' (oggi 16+1, dopo l'uscita della Lituania nel 2021⁴⁴), la Cina predilige i rapporti bilaterali⁴⁵, anche in considerazione del valore principale che la regione ha agli occhi di Pechino, ovvero fornire corridoi per migliorare gli scambi commerciali con l'Unione Europea. L'inserimento a pieno titolo dei Balcani occidentali nella *Belt and Road Initiative* va proprio in questa direzione: il fatto poi che gli investimenti cinesi non siano legati a clausole di condizionalità o ad un processo trasformativo, come sono invece gli aiuti elargiti da Bruxelles, ha reso la Cina agli occhi di molti governi dell'area un partner da privilegiare e da tenere in alta considerazione, spesso in chiave proprio di alternativa – tattica, non strategica – ad un processo di avvicinamento all'Unione Europea giudicato lento e farraginoso.

Le trappole legali dei finanziamenti cinesi

L'attrattività del modello cinese di finanziamento di opere infrastrutturali basato sulla concessione di prestiti senza condizioni politiche ha pericolosamente esposto i Paesi balcanici alle cosiddette *debt traps*. Gli accordi bilaterali alla base di varie opere infrastrutturali che la Cina sta realizzando per migliorare la connettività della regione e favorire i propri commerci (come il caso dei porti sull'Adriatico e le opere volte a velocizzare il trasporto merci sulla direttrice che collega il porto ateniese del Pireo, in mano cinese, con Budapest) includono in molti casi delle 'trappole legali' che

⁴³ Warsaw Institute, "China's Influence in Balkans and Central and Eastern Europe", 19 aprile 2019; <https://warsawinstitute.org/chinas-influence-balkans-central-eastern-europe/>

⁴⁴ Andreea Brinza, "How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism", The Diplomat, 10 febbraio 2021; <https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/>

⁴⁵ Andreea Brinza, "Central and Eastern Europe Is Not in Bed With China", The Diplomat, 3 luglio 2020; <https://thediplomat.com/2020/07/central-and-eastern-europe-is-not-in-bed-with-china/>

richiedono compensazioni in termini di trasferimento di proprietà qualora i governi non riuscissero a ripagare i prestiti contratti. L'ingente ammontare di tali prestiti e la bassa redditività degli investimenti rende difficile per i Paesi balcanici adempiere alle condizioni contrattuali: il caso più eclatante di *debt trap* cinese nei Balcani è rappresentato dal Montenegro, che nel 2014 si è accollato un prestito ventennale al 2% di circa 800 milioni di euro dalla cinese Exim Bank per la realizzazione della prima sezione dell'autostrada Bar-Boljare, che dovrebbe collegare Belgrado a Podgorica e al porto di Bar. Il progetto, particolarmente impegnativo dal punto di vista ingegneristico, è stato affidato in maniera poco trasparente e senza una gara d'appalto aperta alla compagnia cinese China Road and Bridge Corporation, che ha anche ottenuto l'esenzione dalle imposte doganali e dall'IVA e l'utilizzo quasi esclusivo di manodopera cinese. Oggi, il governo montenegrino si trova nell'impossibilità di ripagare il prestito, a fronte di ritardi nella realizzazione dell'opera, remunerazioni degli investimenti del 2% contro gli 8% previsti e di un debito pubblico che, principalmente per via di quest'ultima, è passato dal 63% del PIL nel 2012 al 103% del 2020⁴⁶. Podgorica sta incontrando difficoltà nel rifinanziare il debito, e nel 2021 non è riuscita a garantirsi un aiuto da parte della Commissione Europea⁴⁷ sul pagamento del prestito cinese: il futuro dell'opera e della sua sostenibilità – anche ambientale – resta quindi incerto, evidenziando tutte le criticità del modello cinese di finanziamento delle infrastrutture.

Le forti criticità emerse sugli investimenti infrastrutturali cinesi in Montenegro non hanno comunque evitato che Pechino riuscisse ad accaparrarsi il finanziamento e la realizzazione di altre opere nella regione balcanica. È questo il caso, ad esempio, del Blocco 7 della centrale termoelettrica di Tuzla, in Bosnia-Erzegovina, finanziato nel 2019 da un prestito di 600 milioni di euro sempre dalla Exim Bank, insieme ad altri progetti di profilo energetico (la centrale termoelettrica di Stanari del 2016 e la centrale idroelettrica di Ulog) e stradale (la sezione autostradale tra Sarajevo e Prijedor). In tutti i Paesi dell'area è inoltre particolarmente attivo Huawei, sia a livello commerciale che come provider di servizi di telefonia e rete per i governi – molti di essi, tra cui quello serbo e bosniaco, hanno affidato alla compagnia cinese la realizzazione delle proprie reti 4G e 5G nazionali.

Soft power cinese

L'esercizio e la diffusione del soft power cinese restano comunque le vere novità nell'approccio di Pechino verso la regione balcanica, circostanza facilitata dal fatto che l'influenza cinese si presenta scevra da legami culturali, storici e religiosi con i Paesi dell'area – un fattore che per la Cina si è rivelato come un vantaggio anziché come debolezza. Pechino ha stabilito una rete di collaborazioni con media, scuole, partiti politici ed entità culturali, e può vantare una serie di Centri Confucio (l'istituto ufficiale di cultura cinese) particolarmente attivi in Serbia (Belgrado e Novi Sad), Bosnia-Erzegovina (Sarajevo e Banja Luka), Montenegro (Podgorica), Macedonia del Nord (Skopje) e Albania (Tirana)⁴⁸. Nella regione è anche presente China Radio International, l'emittente radiofonica statale di proprietà del Dipartimento per la Propaganda del Partito Comunista Cinese, con trasmissioni in albanese e serbo (e relativi siti internet).

Una forte dimostrazione dell'efficacia del *soft power* di Pechino e della ricettività che i Balcani offrono a questo tipo di influenza è stata fornita dalle prime fasi della pandemia da Covid-19, che ha rappresentato per la Cina un'occasione preziosa per una strategia di *public diplomacy* nei confronti

⁴⁶ Bojan Stojkovski, Ivana Jeremic, Samir Kajosevic, Ivana Nikolic, Ivan Angelovski, Fatjona Mejdini, Irvin Pekmez, "China in the Balkans: Controversy and Cost", *BalkanInsight*, 15 dicembre 2021; <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/>

⁴⁷ Jan Strupczewski, "EU says it can't help Montenegro on China loan but can on financing", *Reuters*, 12 aprile 2021; <https://www.reuters.com/article/us-montenegro-china-debt-eu-idINKBN2BZ22Q>

⁴⁸ Jamie P. Horsley, "It's time for a new policy on Confucius institutes", *Brookings*, 1 aprile 2021; <https://www.brookings.edu/articles/its-time-for-a-new-policy-on-confucius-institutes/>

della regione, soprattutto in Serbia⁴⁹. Quando inizialmente l'UE dichiarò il divieto all'esportazione di materiale medico e di protezione, il presidente serbo Aleksander Vučić ebbe gioco facile nel rivolgersi a Pechino come 'unico Paese in grado di aiutarci': il bacio che lo stesso Vučić diede alla bandiera cinese al momento dell'arrivo dei medici di Pechino a Belgrado e i cartelloni di ringraziamento al 'fratello Xi' apparsi nella capitale serba testimoniano il successo di tale campagna su un terreno fertile come quello della Serbia, principale potenza regionale costantemente impegnata in una politica estera multivettoriale⁵⁰.

L'ascesa dell'influenza cinese nei Balcani resta un fattore da monitorare, anche se l'interesse di Pechino appare più tattico che strategico, volto soprattutto a sviluppare la rete di collegamenti commerciali tra la Cina e il mercato europeo. Meno caratterizzata ideologicamente, l'influenza cinese non sembra porre minacce nel breve periodo, anche in considerazione del fatto che i Paesi balcanici usano spesso la loro percepita crescente vicinanza a Pechino come "pedina di scambio" nella loro relazione con l'Unione Europea, pur sapendo che essa non offre alcuna vera alternativa strategica alla loro integrazione con Bruxelles. Nel lungo periodo, però, i Paesi dell'area potrebbero essere chiamati da Pechino a sostenere posizioni politiche controverse sullo scacchiere internazionale, o a dover sostenere gli effetti delle trappole del debito, come nel caso del Montenegro.

⁴⁹ Stephanie Fenkart, "China's influence in the Western Balkans; partnership or confrontation?", International Institute for Peace, 21 settembre 2019; <https://www.iipvienna.com/new-blog/2021/9/21/chinas-influence-in-the-western-balkans-partnership-or-confrontation>

⁵⁰ Vuk Vuksanovic, "China Has Its Eyes on Serbia", Foreign Policy, 8 aprile 2020; <https://foreignpolicy.com/2020/04/08/china-serbia-aleksander-vucic-xi-jinping-coronavirus/>

Germania

Tra i Paesi dell'Unione Europea, la Germania ha negli anni giocato un ruolo particolare nei Balcani occidentali, alternando fasi di attivismo a periodi di apparente disinteresse. Fu proprio il riconoscimento tedesco nel dicembre 1991⁵¹ all'indipendenza di Slovenia e Croazia – il primo da parte di una delle principali potenze occidentali – ad internazionalizzare la questione jugoslava, portando a ulteriori riconoscimenti, nel tentativo, poi rivelatosi fallito, di spingere la Serbia di Milosevic a fermare gli scontri.

Germania destinazione principale dei migranti economici balcanici

Il rapporto della Germania con i Paesi della regione è stato anche caratterizzato dall'ingente quantità di emigrati, specie da Croazia e Bosnia-Erzegovina, che il Paese ha accolto durante il boom economico degli anni '60 e '70: tuttora, la Germania rappresenta una meta prioritaria per la nuova ondata emigratoria che colpisce soprattutto Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Albania.

Un aumento costante di permessi di soggiorno e di lavoro da parte di cittadini balcanici nei primi anni '10 ha spinto il governo tedesco a provare a ridurre gli arrivi, dichiarando nel 2014 che Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord e Serbia erano 'Paesi di origine sicuri', per poi includere nella stessa lista Kosovo, Montenegro e Albania nel 2015, limitando così la possibilità che un migrante potesse ottenere asilo in Germania per ragioni umanitarie⁵². Tale mossa non sembra però aver ridotto i flussi di migranti economici dai Balcani Occidentali, circostanza che, unita al bisogno di manodopera in alcuni settori dell'economia tedesca – come l'edilizia, la sanità e i servizi per gli anziani – hanno spinto il governo federale a inserire i cittadini balcanici nello stesso schema che ha consentito l'arrivo in Germania di migliaia di profughi siriani e il loro inserimento nel mercato del lavoro tedesco⁵³.

Nel solo 2019, 27.000 lavoratori balcanici sono arrivati in Germania, attraverso l'accordo negoziato tra i partner di coalizione dell'allora governo, CDU-CSU (Unione Cristiano-Democratica di Germania e Unione Cristiano-Sociale in Baviera) e SPD (Partito Socialdemocratico di Germania), che prevedeva l'immigrazione legale a patto che i candidati, anche senza particolari specializzazioni professionali, avessero un contratto di lavoro già concordato con un'impresa o un'amministrazione tedesca prima del loro arrivo nel Paese⁵⁴. Questo schema, inizialmente previsto fino al 2020, è stato rinnovato fino al 2023 ma con una limitazione degli ingressi, che sono stati fissati in 15.000.

Oggi, la ripresa dell'economia dopo la crisi legata alla pandemia da Covid-19 sembra poter fornire nuove opportunità per i migranti economici provenienti dai Balcani, con settori quali gli aeroporti, le case di riposo, i trasporti, le imprese ricettive e la ristorazione in urgente bisogno di manodopera anche non qualificata, e richieste già avanzate da varie associazioni di categoria tedesche per estendere oltre il 2023 le facilitazioni ai migranti economici balcanici⁵⁵.

⁵¹ Nada Buric, "Germany Recognizes Slovenia and Croatia", Associated Press, 23 dicembre 1991; <https://apnews.com/article/f07f4162e6bb20a7039c69d10e526a62>

⁵² Cynthia Kroet, "Germany tries to deter Balkan migrants", Politico.eu, 12 agosto 2015; <https://www.politico.eu/article/germany-balkan-migrants-refugees-asylum/>

⁵³ European Western Balkans, "Number of Western Balkan immigrants in Germany on a sharp rise", 23 aprile 2019; <https://europeanwesternbalkans.com/2019/04/23/number-western-balkan-immigrants-germany-sharp-rise/>

⁵⁴ DW, "Germany: Merkel's CDU eyes Western Balkans immigration curbs amid coronavirus", 28 giugno 2020; <https://www.dw.com/en/germany-merkels-cdu-eyes-western-balkans-immigration-curbs-amid-coronavirus/a-53969751>

⁵⁵ Politika, "Nemačka vapi za radnicima sa Balkana", 3 luglio 2022; <https://www.politika.rs/sr/clanak/511063/Nemacka-vapi-za-radnicima-sa-Balkana>

Il ruolo politico tedesco nei Balcani

Negli ultimi anni, la Germania ha provato a rilanciare il suo ruolo politico nei Balcani Occidentali, affiancando l'azione sul lato economico che già svolge come principale valvola di sfogo dell'emigrazione economica locale.

Il cancellierato di Angela Merkel ha rappresentato un momento cruciale per la costruzione dell'immagine della Germania come Paese di riferimento per le dinamiche politiche balcaniche, anche grazie ai rapporti personali che l'ex cancelliera ha stabilito negli anni con i vari leader regionali, in particolare con il presidente serbo Vučić. Molti analisti ritengono infatti che la Merkel sia stata la principale ispiratrice dell'Accordo di Bruxelles del 2013 (firmato dal predecessore di Vučić alla guida del governo, Ivica Dačić, governo di cui l'attuale presidente serbo era vicepremier), nonché della politica di *appeasement* verso Belgrado⁵⁶, che ha visto l'Unione Europea e vari leader continentali chiudere un occhio sul progressivo scivolamento della Serbia da regime democratico a regime ibrido, con progressive limitazioni su libertà civili e di espressione, nella convinzione che soltanto Vučić potesse portare avanti i negoziati con il Kosovo e fare accettare alla società serba il suo eventuale riconoscimento. La figura della cancelliera è anche stata strumentale per affossare il piano di uno scambio di territori tra Serbia e Kosovo che l'Alto Rappresentante UE per la Politica Estera Federica Mogherini non aveva rigettato⁵⁷.

Il Processo di Berlino

L'impegno della cancelliera Merkel sul fronte balcanico si è esplicitato soprattutto con il lancio, nel 2014 del Processo di Berlino, un forum di cooperazione intergovernativa comprendente, oltre ai sei Paesi dell'area balcanica (Serbia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Kosovo), alcuni Stati membri dell'Unione Europea (Austria, Bulgaria, Croazia, Francia, Grecia, Germania, Polonia, Slovenia e Italia) e il Regno Unito. Lo scopo di tale iniziativa, focalizzata su una conferenza annuale a livello di capi di stato e di governo (la prima si è tenuta nella capitale tedesca, da cui il suo nome) e altre conferenze settoriali nel corso dell'anno, era innanzitutto fornire una modalità di cooperazione tra i Paesi dell'area per tenere alta l'attenzione sulle loro dinamiche di integrazione europea, in una fase di crescente scetticismo verso quest'ultime sia tra le capitali della regione che tra quelle degli Stati membri, anche a fronte della 'moratoria' sull'allargamento annunciata dall'allora presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker al suo insediamento.

Nato quindi come strumento per tenere alta l'attenzione europea sulla regione, il Processo di Berlino si è dimostrato abbastanza carente dal punto di vista strategico, non essendo riuscito a fornire una piattaforma per risolvere i nodi di quei Paesi (la questione kosovara, gli stalli politici in Bosnia-Erzegovina, i passi indietro in termini democratici) né, soprattutto, a far avanzare i processi di adesione. Tali questioni sono rimaste legate a dinamiche bilaterali o confinate ai vertici dell'Unione Europea, con i summit annuali UE-Balcani Occidentali che, lanciati nel 2018 dall'allora Presidenza di turno bulgara, hanno di fatto svuotato di senso quelli del Processo di Berlino, portati avanti fino al 2021.

L'iniziativa tedesca è sempre rimasta a livello intergovernativo senza la creazione di un segretariato, una funzione svolta in parte dal Ministero degli Esteri tedesco, dalla Cancelleria e dal Consiglio di Cooperazione Regionale (un'organizzazione regionale con sede a Sarajevo che mette insieme i governi dei Balcani Occidentali). In questo contesto, i risultati ottenuti – l'accordo sulla liberalizzazione del roaming telefonico tra i Paesi dell'area, quello sulle *green lanes* per il trasporto di merci su strada durante le prime fasi della pandemia, e l'iniziale intesa per la creazione di un

⁵⁶ Simon Ilse, "Merkel's Balkan legacy? Time to move forward", Pesčanik, 13 settembre 2021; <https://pescanik.net/merkels-balkan-legacy-time-to-move-forward/>

⁵⁷ Engjellushe Morina, "Germany's new government: Promising signs for Western Balkans EU integration", ECFR, 13 ottobre 2021; <https://ecfr.eu/article/germanys-new-government-promising-signs-for-western-balkans-eu-integration/>

Mercato Regionale Comune basato sulle quattro libertà del Mercato Comune Europeo – non sono stati sufficienti per dare slancio al Processo, e soprattutto hanno convinto i Paesi balcanici del fatto che tale iniziativa rappresentasse una ‘distrazione’ lanciata da alcune capitali europee per distoglierli da loro vero obiettivo di entrare nell’Unione Europea.

Anche l’iniziativa sul Mercato Comune Regionale⁵⁸, che avrebbe dovuto replicare il processo funzionalista europeo promuovendo l’integrazione regionale nei Balcani attraverso la libertà di movimento di merci, persone, servizi e capitali, non ha ancora trovato una vera attuazione, di fronte ai timori dei Paesi dell’area che essa rappresenti una sala d’aspetto per la loro adesione all’Unione Europea. Il progetto, lanciato nel 2020 durante il vertice di Sofia del Processo di Berlino, avrebbe dovuto rappresentare l’allargamento a tutta l’area dell’iniziativa lanciata nel 2019 da Serbia, Albania e Macedonia del Nord, ribattezzata ‘mini-Schengen’ e più tardi ridenominata Open Balkans, ma che ha incontrato vari ostacoli soprattutto per l’idea che essa potesse rappresentare un veicolo di egemonia di Belgrado sul territorio⁵⁹.

Con il tramonto del Processo di Berlino, che ha visto nel 2021 il suo ultimo summit, e la fine del lungo governo della Merkel, che a Belgrado e a Tirana ha dedicato due delle sue ultime visite da cancelliera⁶⁰, il nuovo esecutivo di Olaf Scholz ha provato a rilanciare il ruolo tedesco nella regione in chiave soprattutto bilaterale, con la nomina del suo primo inviato speciale per i Balcani nella figura di Manuel Sarrazin, ex deputato verde, ed una serie di visite a Sarajevo, Pristina e Belgrado da parte del ministro degli esteri Annalena Baerbock, che ha reiterato la volontà di Berlino di essere maggiormente presente nella regione⁶¹. La Germania resta così il principale attore europeo per proiezione economica e politica nell’area balcanica, con ancora un importante capitale politico sui governi locali. Resta da vedere quanto Berlino possa essere capace di trasferire tale forza a livello europeo, coinvolgendo ad esempio la Francia, che sul fronte balcanico non ha mai brillato per attivismo e che non ha mai nascosto proprie perplessità sull’allargamento.

⁵⁸ Emina Muminovic, “Mini-Schengen, Regional Economic Area and Common Regional Market: What is what?”, European Western Balkans, 15 dicembre 2020; <https://europeanwesternbalkans.com/2020/12/15/mini-schengen-regional-economic-area-and-common-regional-market-what-is-what/>

⁵⁹ European Western Balkans, “Pisonero: Common Regional Market established in 2020 remains a priority”, 9 giugno 2022; <https://europeanwesternbalkans.com/2022/06/09/pisonero-common-regional-market-established-in-2020-remains-a-priority/>

⁶⁰ Euronews Albania, “Merkel’s farewell tour to begin from Belgrade, next visit Tirana”, 9 settembre 2022; <https://euronews.al/en/balkans/2021/09/09/merkels-farewell-tour-to-begin-from-belgrade-next-visit-tirana/>

⁶¹ Julia Dahm, “Germany pledges more presence in Western Balkans”, Euractiv, 11 marzo 2022; https://www.euractiv.com/section/all/short_news/germany-pledges-more-presence-in-western-balkans/

Stati Uniti

Il ruolo degli Stati Uniti sullo scenario balcanico appare oggi un riflesso del suo passato attivismo come principale *security provider* per l'area e per il ruolo essenziale che Washington ha giocato nel corso delle guerre jugoslave.

Durante la guerra in Bosnia-Erzegovina, di fronte ad una mancanza di iniziative da parte europea, Washington è stata la principale ispiratrice della campagna Nato 'Deliberate Force', volta a colpire obiettivi dell'esercito della Republika Srpska in Bosnia tra l'agosto e il settembre 1995, dopo che quest'ultimo aveva attaccato aree designate come zone protette dalle Nazioni Unite.

L'azione dell'amministrazione Clinton fu strumentale a portare bosgnacchi e croati a ricomporre le loro divisioni e porre fine agli scontri tra le forze armate dei due gruppi, negoziando nel 1994 l'Accordo di Washington e la creazione della Federazione di Bosnia-Erzegovina, una delle due entità che tutt'ora compone il Paese balcanico. L'anno successivo, il governo statunitense mise insieme anche i rappresentanti serbi e serbo-bosniaci per negoziare l'Accordo di Dayton, che pose fine alla guerra e mise su carta il complicato sistema di pesi e contrappesi istituzionali sui cui ancora si basa la Bosnia-Erzegovina. Gli Stati Uniti furono tra i principali partecipanti alle due missioni Nato di peacekeeping nel Paese, IFOR⁶² e SFOR⁶³, nonché gli ispiratori dei primi sforzi volti a rafforzare le deboli istituzioni centrali bosniache attraverso gli interventi esecutivi dell'Alto Rappresentante.

Discorso simile vale per il Kosovo, con Washington in prima linea nel 1999 nella campagna Nato contro l'esercito jugoslavo, nel contributo alla forza di peacekeeping tuttora in corso nel Paese (la KFOR⁶⁴) e nella promozione della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del 2008. In Kosovo è presente anche una delle principali basi militari statunitensi all'estero, Camp Bondsteel⁶⁵.

Il coinvolgimento statunitense nei conflitti nella regione balcanica, e l'immagine del Paese come risolutore di questioni su cui i Paesi dell'Europa occidentale non hanno sempre manifestato chiarezza di intenti, fa sì che tuttora, a più di venti anni da quegli interventi, gli Stati Uniti vengano visti alla stregua di una nazione protettrice per vari Paesi dell'area. Con l'annuncio da parte di Bruxelles di una 'prospettiva europea' per i Balcani Occidentali, sancita dal Consiglio Europeo di Salonicco del 2003, gli Stati Uniti ebbero buon gioco a dare copertura politica al *disengagement* di Washington dalla regione, per potersi dedicare a quadranti più impegnativi come Afghanistan e Iraq⁶⁶.

La questione della stabilizzazione della regione assumeva sempre di più i contorni di una questione di dinamiche politiche, lasciando i dubbi sulla sicurezza sullo sfondo o comunque, come nel caso del Kosovo, pienamente gestibili dalla locale presenza Nato (già dal 2004 l'Alleanza Atlantica aveva fatto spazio all'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina). L'ingresso dell'Albania (insieme alla Croazia) nella Nato nel 2009 e il lancio del processo di dialogo tra Serbia e Kosovo sotto l'egida di Bruxelles, con la firma del primo accordo quadro nel 2013, avevano ulteriormente evidenziato come la regione potesse totalmente rientrare sotto l'area di competenza europea⁶⁷.

L'ottimismo di quel periodo si è poi però scontrato con un periodo di problematica stagnazione: l'assenza di passi in avanti sul fronte Belgrado-Pristina, lo stallo dei negoziati sul nome definitivo

⁶² Implementation Force (IFOR) è stata dispiegata in Bosnia-Erzegovina dal 20 dicembre 1995 al 20 dicembre 1996.

⁶³ La Stabilisation Force (SFOR) ha operato in Bosnia-Erzegovina dal 21 dicembre 1996 al 1° dicembre 2004.

⁶⁴ La Kosovo Force (KFOR) è attiva in Kosovo dal 12 giugno 1999

⁶⁵ Camp Bondsteel, istituito nel giugno 1999, si trova vicino alla città di Uroševac (nel distretto di Ferizaj), nella regione orientale del Kosovo.

⁶⁶ CSIS, "Reimagining U.S. Policy toward the Western Balkans", 8 maggio 2021; <https://www.csis.org/programs/europe-russia-and-eurasia-program/european-security-politics-and-economics/reimagining-us>

⁶⁷ Sebastien Gricourt, "Western Balkans - Has the time come for the US to support European hegemony?", IWM, 2 ottobre 2022; <https://www.iwm.at/blog/western-balkans-has-the-time-come-for-the-us-to-support-european-hegemony>

della Macedonia del Nord, che ne bloccava l'ingresso nella Nato e il percorso comunitario, la persistenza di dinamiche etno-nazionaliste a somma zero in Bosnia-Erzegovina e il progressivo scivolamento della Serbia su posizioni illiberali hanno portato gli Stati Uniti a volersi reinserire sullo scacchiere balcanico, anche in considerazione del crescente ruolo che attori quali Russia, Cina e Turchia stavano gradualmente guadagnando sull'area⁶⁸.

Nell'agosto 2019, l'amministrazione Trump ha così deciso di nominare Matthew Palmer⁶⁹, Vice Segretario di Stato e diplomatico con un'importante esperienza balcanica, come Rappresentante Speciale per i Balcani Occidentali. Palmer, che già come capo dell'ufficio affari europei del Dipartimento di Stato si era occupato attivamente della regione, si sarebbe dovuto occupare principalmente dei due dossier più urgenti – i negoziati tra Kosovo e Serbia e la stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina, dove le tensioni nazionalistiche stavano trovando nuovo terreno fertile. L'amministrazione Trump, con una mossa a sorpresa e a distanza di un solo mese, decise però di nominare un ulteriore Rappresentante Speciale, focalizzato esclusivamente sui rapporti tra Pristina e Belgrado⁷⁰, nella persona di Richard Grenell⁷¹, ambasciatore statunitense a Berlino e diplomatico molto vicino al Presidente Donald Trump.

La nomina di Grenell, con Palmer costretto ad occuparsi prevalentemente di Bosnia-Erzegovina e dei tentativi di riforma elettorale nel Paese, ha segnato, allo stesso tempo, un'accelerazione del coinvolgimento americano nella regione ed un radicale discostamento delle *policies* tra Stati Uniti ed Europa. Washington avrebbe infatti sposato in pieno l'idea di un riconoscimento reciproco tra Kosovo e Serbia basato su uno scambio di territori (con il primo che avrebbe ottenuto i territori serbi a maggioranza albanese della Valle di Preševo in cambio dei territori kosovari a maggioranza serba a nord del fiume Ibar, che sarebbero andati alla seconda), idea che, seppur inizialmente anche appoggiata da alcuni ambienti di Bruxelles, venne prontamente accantonata grazie all'intervento della cancelliera Merkel. Tale piano sarebbe comunque rimasto vicino alle sensibilità di Washington, con Trump che sperava in un successo diplomatico da poter spendere in vista delle elezioni presidenziali del 2020⁷²: in quest'ottica, gli Stati Uniti avrebbero tacitamente appoggiato la defenestrazione del premier Albin Kurti dal governo di Pristina nel marzo 2020, ad opera del suo alleato di coalizione, l'LDK, e l'arrivo al potere di elementi più malleabili.

Di lì a poco Grenell poté così annunciare un vertice tra Vučić e all'allora Presidente kosovaro Hashim Thaçi alla Casa Bianca, in apparenza basato su questioni economiche⁷³, ma che in molti – anche in Europa – temevano potesse in realtà portare ad un accordo sullo scambio di territori. L'incriminazione di Thaçi da parte della Corte Speciale per il Kosovo dell'Aia ha poi evitato che il leader kosovaro partecipasse al vertice tenutosi alla Casa Bianca a settembre 2020, dove Vučić e il

⁶⁸ Donatienne Ruy, "Confronting Stabilocracy in the Western Balkans: A New Approach for U.S. Assistance", CSIS, 26 maggio 2021; <https://www.csis.org/analysis/confronting-stabilocracy-western-balkans-new-approach-us-assistance>

⁶⁹ Radio Free Europe/Radio Liberty, "Washington Names Matthew Palmer As Special Envoy To Western Balkans", 31 agosto 2019; <https://www.rferl.org/a/washington-names-matthew-palmer-as-special-envoy-to-western-balkans/30139136.html>

⁷⁰ Heather Conley, Dejana Saric, "The Serbia-Kosovo Normalization Process: A Temporary U.S. Decoupling", CSIS, 27 maggio 2021; <https://www.csis.org/analysis/serbia-kosovo-normalization-process-temporary-us-decoupling>

⁷¹ European Western Balkans, "Richard Grenell named US Special Envoy for Belgrade-Pristina dialogue", 4 ottobre 2019; <https://europeanwesternbalkans.com/2019/10/04/richard-grenell-named-us-special-envoy-for-belgrade-pristina-dialogue/>

⁷² Dario D'Urso, "Cade il governo Kurti: sul Kosovo è Usa contro Ue", Affari Internazionali, 27 marzo 2020; <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2020/03/cade-il-governo-kurti-sul-kosovo-e-usa-contro-ue/>

⁷³ Dario D'Urso, "La pericolosa accelerazione della Casa Bianca sui negoziati tra Serbia e Kosovo", Affari Internazionali, 19 giugno 2020; <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2020/06/la-pericolosa-accelerazione-della-casa-bianca-sui-negoziati-tra-serbia-e-kosovo/>

premier kosovaro Avdullah Hoti hanno firmato – non tra i rispettivi Paesi ma verso gli Stati Uniti – accordi di poco conto di natura economica e infrastrutturale⁷⁴.

L'uscita di scena di Trump e l'arrivo di Biden alla Casa Bianca sembrano aver eclissato l'approccio irruento che aveva caratterizzato la politica balcanica degli Stati Uniti, a favore di un ritorno ad un maggior coordinamento con l'Unione Europea – il nuovo Rappresentante Speciale per i Balcani Gabriel Escobar, che ha sostituito Palmer a fine 2021, lavora spesso in tandem con il suo omologo europeo Miroslav Lajčak – nonché al ritorno a misure incisive, come una serie di sanzioni economiche comminate a vari esponenti politici bosniaci per cosiddette 'attività anti-Dayton' o episodi di corruzione⁷⁵.

Nonostante il ritorno dell'attenzione di Washington sul quadrante balcanico dopo anni, appare difficile che gli Stati Uniti possano tornare ad un ruolo davvero proattivo, che viene invece ora riconosciuto all'Unione Europea.

⁷⁴ Dario D'Urso, "L'Europa può beneficiare dalla photo opportunity tra Serbia e Kosovo alla Casa Bianca", Affari Internazionali, 7 settembre 2020; <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2020/09/leuropa-puo-beneficiare-dalla-surreale-photo-opportunity-tra-serbia-e-kosovo-alla-casa-bianca/>

⁷⁵ Xhorxhina Bami, "US Sanctions PM of Bosnia's Federation for 'Undermining Democracy'", BalkanInsight, 3 ottobre 2022; <https://balkaninsight.com/2022/10/03/us-sanctions-pm-of-bosnias-federation-for-undermining-democracy/>

Conclusioni

L'interesse crescente attorno alla proiezione politica, economica e culturale di vari attori regionali e globali sulla scena balcanica è emerso negli ultimi anni a fronte della constatazione, avanzata sia in ambienti politici che accademici, su come i Balcani Occidentali rischiano di divenire un 'vuoto geopolitico' a fronte dell'incapacità dell'Unione Europea di fornire loro una reale prospettiva di integrazione. Secondo tale interpretazione, i Paesi della regione rischierebbero così di diventare 'prede' di attori come Russia, Cina e Turchia, portatori di agende ostili per quell'area e che li allontanerebbero dal loro percorso euro-atlantico.

La disamina sul ruolo di questi attori sulla regione dimostra, in realtà, quanto questi ultimi vedano i Paesi dei Balcani Occidentali in chiave tattica e non strategica. Russia, Cina e Turchia 'usano' infatti le leve che gli derivano dal retaggio storico, culturale e religioso, o dagli investimenti economici ed infrastrutturali, al fine di portare avanti agende strategiche che operano su un altro ordine di grandezza.

Così, per la Russia si tratta di evitare un'ulteriore espansione della Nato e di proporsi come modello alternativo all'Occidente, richiamandosi a valori panslavi e ortodossi puntellati dalla penetrazione energetica; per la Turchia, di ottenere un riconoscimento del proprio ruolo di attore regionale giocando sul passato ottomano della regione; e per la Cina di avanzare la propria agenda infrastrutturale e di connettività guardando ai porti dell'Adriatico e ai mercati dell'Europa occidentale.

Allo stesso modo, nessuno dei governi dei Balcani Occidentali considera davvero questi attori come capaci di offrire una visione strategica alternativa a quella offerta loro dall'Unione Europea (e, in misura minore, dalla Nato): la vicinanza e la contiguità che essi spesso manifestano verso Russia, Cina e Turchia hanno più la funzione di mostrare a Bruxelles, Washington e alle capitali europee come esistano percorsi alternativi a quello euro-atlantico, scevri (in apparenza) da condizionalità e quindi più attraenti.

In realtà – e il caso della Serbia è paradigmatico di questo approccio – tale atteggiamento è per lo più volto ad alzare la posta in termini di concessioni e *appeasement*, dietro l'apparenza di politiche estere 'multivettoriali' che in realtà non sostituiscono la prospettiva strategica a cui questi Paesi, nonostante vari tentennamenti, credono ancora, che è quella europea.

Ovviamente, l'influenza di certi attori, in primis la Russia, non può e non deve essere presa alla leggera, soprattutto in considerazione della potenza di fuoco dei loro apparati di (dis)informazione: ma è sugli attori interni che l'attenzione dei policymakers europei deve concentrarsi.

Scardinare le dinamiche che hanno reso possibile il consolidarsi delle cosiddette stabilocrazie, della *state capture*, del controllo politico sui media e della corruzione nei Paesi balcanici resta di importanza cruciale per assicurare ad essi un percorso europeo effettivo. L'interesse di questi Paesi per le agende illiberali offerte da altri attori è un riflesso delle agende illiberali domestiche, più che una scelta strategica di lungo termine.

In questo contesto, il ruolo di importanti attori occidentali come Germania e Stati Uniti dovrebbe essere più efficace, considerando spesso come in parte essi siano stati responsabili dell'insorgere dell'attuale stagnazione nell'area balcanica.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.